

بایسته‌های فقرزدایی در بستر سیاست‌های تبعیض مثبت در نظام تقنینی ایران

تاریخ دریافت: 1397/05/12* تاریخ پذیرش: 1398/06/10 دکتر سید احمد

حبیب‌نژاد* / علی بگدلی**

چکیده

نظام تقنینی باید چارچوب مشخصی جهت فقرزدایی و رفع محرومیت برای خود ترسیم نماید و براساس آن اقدام به تدوین، تصویب و تنقیح قوانین نماید. فقدان هدف‌گذاری‌های معین و متناسب با اوضاع افراد مختلف جامعه در شرایط نابرابر با رویکرد تحقق عدالت استحقاقی، همواره مسیر فقرزدایی در جامعه را کند نموده و قوانین و برنامه‌های پراکنده و بدون نظم خاص و بیشتر با رویکرد تحقق عدالت توزیعی نتوانسته است موفقیتی را در حوزه فقرزدایی کسب کند. یکی از مؤلفه‌های مهم در تدوین سیاست‌های تقنینی کشور در حوزه کاهش آسیب‌های ناشی از فقر و فقرزدایی - که البته مغفول مانده است - نوع نگاه قانونگذاران به موضوع «تبعیض مثبت» است. در این نگاشته یکی از این هدف‌گذاری‌های انصاف‌محور که به‌صورت فراگیر در کشورهای مختلف دنیا موردپذیرش و اجرا قرار گرفته است، یعنی سیاست‌های تبعیض مثبت را موردواکاوی قرار داده‌ایم و با اشاره به شاخص‌های مفهومی حاکم بر سیاست‌های تبعیض مثبت در کنار

*. عضو هیئت علمی دانشگاه تهران (A.habibnezhad@ut.ac.ir).

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران (ammar.bagdeli@chmail.ir).

مصادیق بالفعل آن در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، در پی توسعه مفهومی و مصادیقی اعمال سیاست‌های حمایتی از اقشار کم‌برخوردار جامعه در راستای تسریع بخشی به جریان فقرزدایی در نظام تقنینی ایران بوده‌ایم.

واژگان کلیدی: فقرزدایی، عدالت توزیعی، عدالت استحقاقی، سیاست‌های تبعیض مثبت، شاخص‌های مفهومی، نظام تقنینی.

مقدمه

همواره فقر و نابرابری اقتصادی یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های کمی بررسی میزان تحقق عدالت در بستر جوامع بوده است. هرچند فقر مفهومی است که تعاریف متعددی دارد، ولی اغلب به عنوان محرومیت از رفاه توصیف می‌شود که از یک طرف به معنای گرسنه بودن، نداشتن پناهگاه و لباس است و از سویی مبین زندگی در شرایط نامساعد و خارج از کنترل و در معرض آسیب می‌باشد (عسگری، 92: 245)؛ آسیب‌هایی که نه تنها تأثیرات مخربی بر خود فرد، بلکه آثار سوء فراوانی بر پیکره جوامع باقی می‌گذارد؛ لذا اهمیت مقابله با فقر و به تعبیری فقرزدایی بر هیچ کس پوشیده نیست. از همین رو جامعه جهانی عزم خود را جزم نموده است با ارائه راهکارهایی به این مهم بپردازد که اهم راهکارهای تجویزی در این زمینه به قرار ذیل می‌باشد:

الف) تأمین ابزار لازم برای هر فرد از سوی دولت‌ها در جهت فقرزدایی به واسطه گسترش خدمات زیربنایی اساسی شامل آب آشامیدنی و...؛

ب) تحقق حقوق بنیادین سیاسی، اجتماعی و اقتصادی از طریق ترویج آزادی‌های سیاسی، اجتماعی و تحقق حکمرانی خوب به منظور تأمین برابری افراد؛

ج) قرار دادن برنامه فقرزدایی در برنامه‌های ملی به واسطه توسعه روستایی به منظور افزایش دستاوردهای غذایی و توسعه شهری به منظور طراحی راهکارهایی جهت جلوگیری از ایجاد زاغه‌ها و بهبود نظام سلامت، آموزش و... (همان: 254-264).

با وجود اثرگذاری نسبی این سیاست‌ها در جوامع مختلف، به نظر می‌رسد همچنان خلأ فراوانی در مسیر ناهموار فقرزدایی پیش‌روی دولتمردان است و نمی‌توان به تجویزات یک‌دست برای جوامع کاملاً ناهمگون اکتفا نمود. همچنین از جمله ایرادات قابل طرح به سیاست‌های تجویزی فوق، رویکرد تک‌بعدی لیبرالیستی متکی بر مفهوم عدالت توزیعی است که لزوماً با مبانی حکمرانی کشورهای مختلف همخوانی ندارد؛ چراکه عدالت در این

برداشت، به مفهوم توزیع امکانات و مناصب براساس شایستگی و لیاقت‌هاست و در این دیدگاه، توزیع امکانات مادی و رفاهی و نیز توزیع مناصب باید براساس شایستگی‌ها و لیاقت‌ها صورت گیرد (ر.ک: میراحمدی، 1385). حال آنکه بسیاری از افراد بنا بر شرایط و اوضاع نامساعد اقتصادی پیشین خود نمی‌توانند از فرصت‌های کنونی، از جمله خدمات زیربنایی، دستاوردهای غذایی، نظام آموزش و اشتغال استفاده برابری ببرند؛ زیرا فاقد لیاقت و شایستگی لازم در این دیدگاه هستند. به‌طور کلی در این دیدگاه، توزیعی عادلانه قلمداد می‌شود که در آن بر ویژگی‌های فردی از قبیل لیاقت، استعداد و شایستگی توانایی تأکید شود و اصول تخصیص منابع اقتصادی جامعه به افراد، مبتنی بر همین گونه ارزش‌های فردی طراحی و تدوین گردد. در افراطی‌ترین حالت این قضیه (منتهی‌الیه سمت راست طیف) با اندیشه عدم دخالت نظام سیاسی - که نماینده آن دولت است - در برقراری قانون عادلانه درباره چگونگی توزیع منابع اقتصادی جامعه مواجه هستیم که اصولاً به هرگونه دخالت دولت در عرصه اقتصاد حمله می‌کند و معتقد است که نابرابری موجود در نظام و سازوکار بازار، مفید و برای فرایند متمدن شدن ضروری است (بشیریه، 1376: ج 2، ص 116) و اگر قرار است پیشرفت صورت گیرد، زندگی اقتصادی باید صرفاً با روند طبیعی عرضه و تقاضای بازار تنظیم شود. فقر خود برای بهبود شخصیت فرد انگیزه‌ای در وی ایجاد می‌کند؛ درحالی‌که ضمانت و وسایل بقا، آن انگیزه را از بین می‌برد. به‌این ترتیب فقر بالفعل به‌عنوان بهای لازم برای رشد و پیشرفت اقتصادی پذیرفته شده است (عباس‌پور، 1377: 53)؛ حال آنکه در بسیاری از جوامع، خصوصاً جوامع اسلامی، نگاه متفاوتی به فقر وجود دارد و به فقر به‌عنوان یک مشکل اجتماعی خطرناک نگریسته می‌شود که با مقاصد شریعت در حفظ ایمان بشری سرستیز دارد (ر.ک: منهای فقر، محمدرضا حکیمی). لذا اسلام به حکومت و جامعه دستور می‌دهد در جهت حذف فقر از جامعه سهم شوند (عباس‌پور، 1377: 58 و 63) و در این زمینه راهکارهای متفاوتی از قبیل موارد ذیل ارائه می‌دهد:

الف) اقدام مثبت که عبارت است از رشد درآمد و توزیع عملی آن و ایجاد فرصت‌های یکسان؛

ب) اقدامات بازدارنده که مانع از انحصار ثروت در دست قشر خاصی می‌شود؛ از جمله کنترل مالکیت و جلوگیری از سوءاستفاده؛

ج) اقدامات اصلاحی جهت جلوگیری از تمرکز ثروت میان ثروتمندان؛ از قبیل انتقالات اجباری چون زکات یا انتقالات توصیه‌ای چون صدقه و وقف (فویاسل خان، 1390: 153).

حاصل رویکرد لیبرالیستی مذکور در سیاست‌های فقرزدایی، تمرکز بر محور اقدامات پیشگیرانه‌ای است که خود را کمتر در قبال محرومان و مستضعفان جامعه مسئول می‌پندارد؛ همچنان که نقطه مشترک عموم راهکارهای کلان مذکور در زمینه فقرزدایی، رویکرد پیشگیرانه و بلندمدت می‌باشد؛ گویی وضعیت وخامت‌بار اقلشاری از جامعه که نیازمند اقدامات ویژه و کوتاه‌مدتی هستند، خود آگاهانه نادیده گرفته شده و در این رویکرد انصاف در قبال این اقشار از جامعه، در زیر چرخ‌دنده‌های عدالت امحا شده است. همین امر ما را بر لزوم توجه ویژه به سایر رویکردهای انصاف‌محور در حوزه فقرزدایی رهنمود می‌کند که مهم‌ترین نظریه طرح شده در این زمینه عبارت است از نظریه عدالت اجتماعی به مثابه انصاف که این تعبیر از عدالت اجتماعی در قرن بیستم در کتاب نظریه عدالت جان رالز آمده است. از نظر وی عدالت اجتماعی به مفهوم بی‌طرفی است و زمانی عدالت اجتماعی تحقق می‌یابد که دولت بی‌طرف باشد. جان رالز در کتاب خود دو اصل را به عنوان اصول عدالت اجتماعی مطرح می‌کند:

اول: هر کس باید از حقی برابر، متناسب با گسترده‌ترین نظام کلی آزادی‌های اساسی که با نظامی مشابه از آزادی‌ها برای همه سازگارتر باشد، برخوردار باشد.

دوم: نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی باید به گونه‌ای تنظیم شود که اولاً، بیشترین منفعت را برای کم‌بهره‌ترین افراد، دربر داشته باشد. ثانیاً، مناصب و مشاغل، تحت شرایط مناسب و متناسب با نظام فرصت‌های برابر در دسترس همگان باشد (ر.ک: «نظریه عدالت رالز و منتقدانش»، مجله دانش‌پژوهان بهار و تابستان 1385، شماره 8).

این مفهوم مستلزم این است که خیرات اولیه اجتماعی به گونه‌ای برابر توزیع شوند، مگر اینکه توزیع ناهماهنگ، به نفع همه باشد. بنابر عقیده رالز اگر ما بخواهیم از چشم‌انداز کسی که در جامعه دارای موقعیت و دیدگاه‌های فرهنگی و سیاسی خاصی نیست، یعنی از موضعی مجرد و نظری به امور نگاه کنیم، به‌سوی درکی منصفانه از عدالت گرایش پیدا خواهیم کرد.

دیدگاه رالز به‌نوعی متکی بر عدالت استحقاقی انصاف‌محور است که نباید صرف لیاقت و شایستگی بالفعل را مبنای توزیع امکانات در راستای فقرزدایی قرار داد؛ بلکه می‌توان براساس در نظر گرفتن کلیه مستحققات بالقوه‌ای امکانات را توزیع نمود که بنابر دلایلی، فرد از آن محروم شده است. از لوازم این نگاه، تقویت حرکت‌های جبرانی هدفمند در کنار اقدامات پیشگیرانه است. ازجمله مهم‌ترین راهکارهای جبرانی محرومیت‌های پیشین افراد در پارادایم این رویکرد از عدالت را می‌توان اقدامات مثبتی دانست که بسیاری از کشورهای دنیا در راستای رفع آثار تبعیضات پیشین در قبال زنان، سیاه‌پوستان و... تحت عنوان سیاست‌های تبعیض مثبت انجام داده‌اند که از نظر نگارنده راهکار بسیار مناسبی جهت تسریع فقرزدایی در کشورهای در حال توسعه، خصوصاً کشورهای اسلامی و جمهوری اسلامی ایران است؛ چراکه شباهت مفهومی و تئوریک آن با آموزه‌های اسلامی، امکان بومی‌سازی این مفهوم با نظام حقوقی کشورهای اسلامی را تسهیل نموده، حتی در مواردی دین مبین اسلام فراتر از چارچوب‌های مفهومی متداول قابلیت ارتقای مفهوم، مصادیق و کارایی سیاست‌های تبعیض مثبت را دارد.

بی‌شک حرکت به‌سوی اعمال سیاست‌های تبعیض مثبت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سازوکارهای کوتاه‌مدت مقابله با فقر و آثار آن در نظام تقنینی جوامع اسلامی، در گرو ترسیم دقیق مبانی حقوقی آن است؛ و گرنه بیم آن می‌رود که به‌سان بسیاری از مفاهیم وارداتی علم حقوق، در کشاکش تطبیق آن با نظام حقوقی و تقنینی بومی به بن‌بست یا تضاد یا ناکارآمدی منتهی شود. لذا سعی شده در این نوشتار با ترسیم تاریخچه و شاخص‌های مفهومی تبعیض مثبت در خاستگاه خود، در پی توسعه مفهومی و مصادیق اعمال این سیاست‌های حمایتی از اقشار کم‌برخوردار جامعه در راستای تسریع جریان فقرزدایی در نظام تقنینی ایران باشیم.

1. تبعیض مثبت در بستر تاریخ و اسناد بین‌المللی

مفهوم‌شناسی دقیق تبعیض مثبت، فارغ از بررسی خاستگاه تاریخی آن ممکن نمی‌باشد. این مقوله اولین بار به‌صورت تقنینی در کشور آمریکا در راستای رفع قومیت‌گرایی افراطی مورد توجه قرار گرفت؛ قومیت‌گرایی که در ایالات متحده به زمان شکل‌گیری‌اش به‌عنوان یک کشور یا کشف آن به‌وسیله سکنه سفیدپوست اروپایی برمی‌گردد. اهالی بومی آمریکا در معرض سلب مالکیت بی‌رحمانه قرار داشتند؛ در نتیجه سکنه جدید بر املاک و بیشتر منابع طبیعی سلطه یافتند. پیشرفت اقتصادی بعدی که مبتنی بر کار اجباری بردگان سیاه‌پوست بود، براساس برده‌داری از آفریقا نشئت گرفت (Dietrich and Guilkey, 1997: 301-305). سیاهان هیچ حقوقی نداشتند. مصادیق تبعیض نژادی عبارت بود از: ممنوعیت تحصیل، محدود کردن سیاهان به درآمد اندک، مشاغل پست، تبعیض اجتماعی و اقتصادی، خشونت و رفتار کلیشه‌ای منفی، حریق عمدی اموال سیاهان و... (American Anthropological Association, 1998: available online at www.aanet.org/stmts/racepp.htm).

اولین اقدامات برابری رسمی در امریکا در قانون حقوق مدنی 1966 آورده شد که حقوق شهروندی را به تمام اشخاص مقیم ایالات متحده تسری داد و محروم نمودن هر شهروند از این حقوق تحت پوشش هر قانونی را یک جرم کیفری تلقی کرد. اصلاحیه چهاردهم قانون حقوق مدنی 1964 که شروط حمایت برابر و تشریفات قانونی را دربرمی گرفت، احتمالاً مهم ترین نقطه عطف در آزادی سیاه پوستان بود (Dietrich and Guilkey, 1997: 301-305).

در نظام حقوقی آمریکا از تبعیض مثبت یا «Positive Discrimination»، با نام اقدام مثبت یا «Action Affirmative» (فکوهی، 1384: 116) یاد می شود. اولین بار واژه «تبعیض مثبت» در قانون روابط ملی کار ایالات متحده در سال ۱۹۳۵ مورد استفاده قرار گرفت (Fiscus, 1996: p.13). طبق قانون «واگنر» که همه آن را به همین نام می شناسند، کارفرمایانی که عضو اتحادیه کار هستند، حق ندارند برای استخدام خصوصی تبعیضی قائل شوند (Ibid, p.13). این قانون اختیارات و وظایف سازمان ملی کار را طوری تعیین می کرد که روش های نامطلوب عوض شود و گروه های تحت تبعیض حمایت شوند که این امر را منطبق با برنامه های تبعیض مثبت در نظر گرفتند.

هدف اصلی این اقدامات، به وجود آمدن قوانین و شرایطی بود که در آن حساسیت نسبت به مسئله رنگ وجود نداشته باشد؛ اگرچه بسیاری از مردم عقیده داشتند سیاست ایستادگی در برابر تبعیض به تنهایی کافی نیست و انجام اقدامات مثبت برای افزایش برابری لازم است. رئیس جمهور، لیندون جانسون، در سخنرانی خود در دانشگاه هاروارد در سال 1965 - که بعدها این سخنرانی در رابطه با برابری ملی و نژادی به عنوان مبدأ برای تغییر آمریکایی بدون تبعیض در نظر گرفته شد - درخصوص مسئله اعمال تبعیض مثبت این گونه بیان نمود که شما نمی توانید شخصی را درحالی که پاهایش را با زنجیر بسته اید، نگه دارید و سپس او را آزاد کنید و به خط شروع مسابقه (نقطه صفر) برسانید و به او

بگویید که تو آزادی برای اینکه با دیگران رقابت کنی و به این صورت شما اعتقاد داشته باشید که عدالت و انصاف را کاملاً رعایت کرده‌اید (Terry, 2004: p. 88).

اهمیت تبیین مفهوم و مبانی تبعیض مثبت زمانی آشکارتر می‌شود که به جایگاه و اهمیت آن در اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی برخورد نماییم؛ مقوله‌ای که فارغ از تعریفی مشخص و چارچوب‌مدار، ناظر به مفاهیم مشترک میان کشورهای دنیا در این اسناد گنجانده شده و مورد مطالبه جهانی قرار گرفته است. این مقوله هم‌زمان با اسناد اولیه بین‌المللی چون اعلامیه جهانی حقوق بشر متولد نشده و در اسنادی چون میثاق‌نامه‌های بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حقوق مدنی و سیاسی ظهور و بروز کمرنگی داشته است؛ لیکن شاهد آن هستیم که با گسترش سطح تعاملات مشترک میان کشورها، در سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله کنوانسیون رفع هرگونه اشکال تبعیض نژاد و در کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است. براساس کنوانسیون رفع هرگونه اشکال تبعیض نژاد، کشورهای عضو باید اقداماتی مثبت را در راستای حذف تبعیض بر مبنای نژاد، رنگ، تبار یا خاستگاه ملی یا قومی انجام دهند. برخلاف نظر مخالفان تبعیض مثبت که استدلال می‌کنند این امر منتج به «تبعیض معکوس» در برابر طبقه‌بندی اکثریت می‌باشد، این کنوانسیون به صراحت اعلام می‌کند که نباید این نوع حمایت‌ها تبعیض نژادی تلقی شوند.

بند یک ماده یک این کنوانسیون به مفهوم و دامنه تبعیض اشاره داشته و در سایر بندها استثنائات مفهومی تبعیض، از جمله تبعیض مثبت را تبیین می‌نماید و چنین مقرر می‌دارد:

الف) در این میثاق واژه «تبعیض نژادی» به معنای هرگونه تبعیض، محرومیت، محدودیت یا امتیازی بر مبنای نژاد، رنگ، اصل و ریشه ملی یا قومی است که به منظور لغو کردن یا آسیب رساندن به شناسایی و برخورداری و اجرای تساوی حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سایر زمینه‌های مربوط به زندگی عمومی تلقی می‌شود.

ب) تبعیض‌ها، محرومیت‌ها و محدودیت‌هایی که به وسیله دولت عضو این میثاق مابین شهروند و غیر شهروند (بیگانه) اعمال می‌شود، شامل (تعریف مذکور) نیست.

ج) هیچ چیزی در این میثاق نباید به نحوی تفسیر گردد که مقررات قانونی دولت‌های عضو مبنی بر اعطای تابعیت، ملیت و حق شهروند به مفهوم تبعیض در مقابل ملیت خاصی باشد.

د) دولت‌های عضو، اقداماتی ویژه و سریع را به منظور حفاظت از گروه‌های نژادی، بومی یا افراد خاصی که مستلزم حفاظت‌های ضروری در جهت برخورداری مساوی از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی هستند، به عمل خواهند آورد. این اقدامات ویژه به مثابه تبعیض نژادی محسوب نمی‌شود؛ زیرا پس از رسیدن به این اهداف (برابری و رفع تبعیض نژادی) با همه به طور یکسان رفتار خواهد شد و حقوق ویژه‌ای برای گروه‌های بومی یا نژادی افراد به وجود نخواهد آمد (ماده یک کنوانسیون بین‌المللی رفع هر نوع تبعیض نژادی، 1965). در ادامه ماده دو این کنوانسیون مشخص می‌سازد که تبعیض مثبت نباید منجر به تبعیض شود:

«دولت‌های عضو با پذیرفتن این تعهدات، اقداماتی واقعی و ویژه‌ای را در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سایر زمینه‌ها در جهت برخورداری گروه‌های نژادی و افرادی که متعلق به این گروه‌ها هستند، از حقوق کامل بشر و آزادی‌های اساسی، به عمل خواهند آورد. این اقدامات ویژه به مفهوم نابرابری و جدایی حقوق گروه‌های نژادی متفاوت نمی‌باشد؛ زیرا پس از رسیدن به این اهداف (برابری و رفع تبعیض) با همه به طور یکسان رفتار خواهد شد» (همان، ماده دو).

2. شاخص‌های مفهومی تبعیض مثبت

با بررسی تبعیض مثبت در خاستگاه تاریخی و اسناد بین‌المللی می‌توان به مشترکات مفهومی رسید که به نوعی شاخص‌های مفهومی عام تبعیض مثبت می‌باشند که در چارچوب تمایزگذاری حقوقی، موقتی بودن، لزوم تجویز قانونگذار، منفعت گروهی از اشخاص، زیان

گروهی از اشخاص، رفع نابرابری‌ها و وقوع نابرابری‌ها در گذشته (گرگی ازندریانی، 1388: 98) قرار می‌گیرد. در کنار این شاخص‌های مفهومی عام شاهد آن هستیم که مصادیق مطروحه به‌عنوان تبعیض مثبت در سایر نظام‌های حقوقی، از جمله ایران و آفریقا به‌صورت کامل در دامنه مفهومی مذکور قرار نمی‌گیرند؛ بلکه تابع شاخص‌های مفهومی دیگری از قبیل برابری فرصت‌ها، رعایت تفاوت‌ها، جبران محرومیت‌ها و اقدامات ویژه می‌باشند که منجر به دوگانگی و صعوبت هرچه بیشتر ارائه مفهومی واحد از این مقوله در بیان اندیشمندان شده است. در ادامه با تبیین این شاخص‌های مفهومی عام و خاص سعی شده است از دیدگاه برخی از اندیشمندان حقوقی، تبعیض مثبت، فرایند اعمال تبعیض به‌وسیله تصویب قوانین یا اجرای سیاست‌هایی در راستای توزیع منافع اجتماعی، امتیازات و فرصت‌ها بدون لحاظ نیازها، استحقاق‌ها و علایق فردی، بلکه صرفاً با لحاظ ملاک‌های نامتعارف از قبیل نژاد، جنس، مذهب، زبان قومیت، نژاد و... می‌باشد. به عبارت دیگر تبعیض مثبت به مفهوم توزیع موارد مذکور بر مبنای نژاد، جنس، مذهب، زبان قومیت، نژاد و... است (Kellough, 2006, p. 87).

عده‌ای نیز تبعیض مثبت را نوعی تبعیض‌زدایی از طریق تبعیض دانسته و در همین راستا، تعریف‌هایی ارائه شده؛ مانند اینکه تبعیض مثبت، عبارت است از تفاوت حقوقی موقت در رفتار که قانونگذار آن را به نفع گروهی از اشخاص، جهت از میان برداشتن نابرابری‌های گذشته تجویز می‌کند (گرگی ازندریانی، 1388: 95).

برخی از حقوق‌دانان نیز سعی در ارائه تعریفی حقوقی از تبعیض مثبت نموده‌اند. گفتنی است که در غالب تعاریف حقوق‌دانان، ملاک‌ها و دغدغه‌های حقوق عمومی مطرح می‌باشد. برای نمونه، میلن سوکر در کتاب «اصل برابری در رویه شورای قانون اساسی» تبعیض مثبت را عبارت از تفاوت حقوقی موقت در رفتار می‌داند که قانونگذار آن را به نفع گروهی از اشخاص (حقیقی یا حقوقی) و به زیان گروهی دیگر و باهدف رفع نابرابری‌های پیشین تجویز می‌کند (Soucramanien, 1997: p. 207).

بنابر تعاریف فوق، می‌توان تبعیض مثبت به مفهوم مصطلح آن را مشتمل بر کلیه سیاست‌ها و دستورالعمل‌هایی دانست که از سوی قانونگذار باهدف جبران نابرابری‌های ایجادشده، به‌طور موقتی و برای یک دوره محدود، مورد استفاده قرار می‌گیرد تا بدین وسیله تفاوت‌های حقوقی ناشی از شرایط خاص گروه‌های اقلیتی که تحت تأثیر عواملی نظیر رنگ، نژاد، جنسیت، عقیده، اصالت ملی یا قومی، در وضعیتی متفاوت با سایر افراد و گروه‌های اجتماعی به سر می‌برند، جبران و تا حد امکان مرتفع گردد. بدیهی است در نتیجه اتخاذ چنین سیاستی، منافعی به سود گروه‌های خاصی از جامعه برقرار می‌گردد که غالباً به زبان سایر گروه‌هایی است که اکثریت جامعه را تشکیل می‌دهند.

براساس تعاریف فوق، می‌توان شاخص‌های عمومی تبعیض مثبت را به شرح ذیل برشمرد:

(الف) تمایزگذاری حقوقی؛

(ب) موقتی بودن؛

(ج) لزوم تجویز قانونگذار؛

(د) منفعت گروهی از اشخاص؛

(ه) زیان گروهی از اشخاص؛

(و) با هدف رفع نابرابری‌ها؛

(ز) وقوع نابرابری‌ها در گذشته (گرگی ازندریانی، 1388: 98).

آنچه تاکنون در باب شاخص‌های مفهومی تبعیض مثبت طرح گردید، عموماً شاخص‌هایی است که به‌صورت عام و مشترک در تعاریف مختلف از اندیشمندان در این باب وجود دارد؛ لیکن مطالعه مصادیق این حمایت‌ها در کشورهای مختلف، از جمله ایران دربردارنده این حقیقت است که فارغ از این شاخص‌ها معیارهای دیگری در اعمال این حمایت‌ها در جوامع مختلف وجود دارد که می‌تواند در بازتعریف مفهومی تبعیض مثبت

بسیار مؤثر باشد؛ بازتعریفی که بستر مناسب‌تری از مفهوم سنتی خود در راستای فقرزدایی از جوامع ایجاد می‌کند.

2.1. برابری فرصت‌ها

از دیدگاه برخی اندیشمندان تبعیض مثبت مرتبط است با درمان ناعدالتی‌های تاریخی، فراهم آوردن فرصت‌های برابر برای همگان، مشارکت همه در تصمیم‌گیری و اعطای کمک‌های ویژه به مناطق حاشیه‌رانده و درنهایت، حصول اطمینان از عزت، برابری و عدالت. (Soucramanien, p. 575).

توجه به مقوله تحقق فرصت برابر در دامنه مفهومی تبعیض مثبت اهمیت بسیاری دارد؛ چراکه می‌توان در تعریف تبعیض مثبت، نه از نگاه سلبی در جایگاه حمایت‌های ویژه در راستای رفع نابرابری‌ها، بلکه با نگاهی ایجابی شامل مجموعه اقدامات مثبت در راستای ایجاد فرصت‌های برابر میان افراد جامعه یاد کرد. از همین رو تبعیض مثبت و اقدام مثبت به یک معنا و مفهوم تصور شده است و درواقع تبعیض مثبت گام‌های مثبتی را پیشنهاد می‌دهد تا شرایط بخشی از مردم جامعه که به دلایلی از مزایای توسعه محروم شده‌اند، بهبود یابد. به عبارتی دیگر الگویی پیشنهاد می‌دهد که به واسطه آن به گروهی از مردم جهت رسیدن به بقیه جامعه و فرصتی برابر کمک می‌کند. تبعیض مثبت به مفهوم هریک از این دو تعبیر رایج می‌باشد (Patrick Wasson, 2004).

2.2. تحقق حقوق بنیادین

بررسی قوانین کشورهای در حال توسعه و آسیایی در زمینه پذیرش و اعمال سیاست‌های حمایتی در قالب اقدامات مثبت، تقویت‌کننده این نظریه بوده که برخی از این کشورها در گام نخست پیش از داعیه حرکت به سوی برابری فرصت‌ها در راستای تحقق عدالت عالی اجتماعی، به دنبال اعمال حمایت‌های ویژه از اقشار ضعیف‌تر جامعه خود در راستای تأمین حداقل‌های اجتماعی و تأمین حقوق اصلی و اولیه ایشان بوده‌اند؛ چنان‌که قانون اساسی سال

1963 کنیا به دنبال حمایت و گنجاندن اقلیت‌ها در سیستم حاکمیت کشور می‌باشد و از سویی در اصل 82 خود اشاره به لزوم حمایت از افراد در برابر نژاد، قبیله و عقاید سیاسی و اعتقادات و حتی روابط جنسی تأکید دارد. در مجموع اگرچه لحن اتخاذ شده در قانون اساسی کنیا منعکس کننده فلسفه اقدام و تبعیض مثبت نیست، ولی در پی آن است که همه افراد به حداقل حقوق و آزادی‌های اساسی خود دست یابند. از دیدگاه نگارنده برخی اقدامات تقنینی در جمهوری اسلامی ایران نیز در بطن خود تابع این نوع نگاه می‌باشد. برای نمونه می‌توان به مقوله یارانه‌های پرداختی بسیار مختصر به اقشار و دهک‌های پایین جامعه اشاره نمود که در واقع نمی‌تواند تأمین کننده شرایط و فرصت برابر در جامعه باشد، بلکه به نوعی حرکت به سمت تأمین حداقل حقوق اقتصادی افراد در جامعه می‌باشد.

2.3. رعایت تفاوت‌ها

علاوه بر شاخص‌های مفهومی فوق، از جمله مهم‌ترین شاخص‌های مفهومی در بازتعریف مفهوم تبعیض مثبت، توجه به جایگاه رعایت تفاوت‌ها در اعمال سیاست‌های حمایتی تبعیض مثبت است؛ خصوصاً زمانی که بخواهیم از منظر حقوق داخلی به مصادیق تبعیض مثبت به مفهوم‌شناسی آن پردازیم؛ چراکه کلیه تعاریف موجود متکی بر منطق تاریخی است و نمی‌تواند تبیین کننده اطراد مفهومی امروزی از تبعیض مثبت در جامعه ما باشد. حال آنکه از منظر محققان داخلی در تبیین مصادیق تبعیض مثبت مواردی چون حمایت از معلولین در زمره این سیاست‌ها جای داده شده یا نظر به تفاوت‌های طبیعی میان زن و مرد، برخی اقدامات حمایتی از زنان در قالب مقرراتی چون حق نفقه، نه به صورت موقت، بلکه به صورت دائمی تجویز شده است (محمدی، 1395: 110-30).

اگرچه تا حدودی توجه به این شاخص‌ها، تبعیض مثبت را از مفهوم مصطلح و مبنای فلسفی و تاریخی خود دور می‌سازد و تا حدودی دامنه آن را بسیار وسیع‌تر می‌سازد و حتی بیماران خاص و... هم تحت شمول این سیاست‌های حمایتی قرار می‌گیرند، به نظر ما این به

معنای قلب مفهومی تبعیض مثبت نبوده، بلکه توجه به همین نیازهای روز در بازتعریف مفهومی تبعیض مثبت، از حجم انتقادات کاسته و سبب مقبولیت هرچه بیشتر آن در جامعه می‌شود و تا زمانی که نهادی قانونی مقبولیت داشته باشد، حیات خواهد داشت.

2.4. جبران محرومیت

همان‌طور که بیان شد، در برخی کشورها مفهوم تبعیض مثبت معنایی عام‌تر از لزوم وقوع ظلم پیشین یافته؛ به گونه‌ای که صرف محرومیت فارغ از پیشینه ظلم، مجوزی است جهت اعمال سیاست‌های تبعیض مثبت؛ چنان‌که در حوزه اعمال سیاست‌های تبعیض مثبت، قانون اساسی افریقای جنوبی با وجود آنکه در اصل 9 تأکید دارد که اقدامات مثبت می‌تواند برای برآورده‌سازی قیده‌های برابری عمومی اخذ گردد تا جبران‌کننده تبعیضات غیرمنصفانه گذشته باشد، یک استثنا برای قید برابری عمومی ایجاد می‌کند: قربانیان و محرومین در دستیابی به زمین، تحصیلات، مسکن و غیره که به قیده‌های تبعیض گذشته محدود نمی‌شود و در اصل 25 بر دولت تکلیف می‌کند اقدامات لازم جهت برنامه‌ریزی به منظور دسترسی عادلانه به زمین، مسکن و بهداشت را انجام دهد؛ بدون آنکه اشاره و ارجاعی به تبعیض گذشته نموده باشد (Patrick Wasson, 2004).

درحقیقت مبنای تبعیض مثبت در ایالات متحده امریکا و اقدامات ترجیحی صورت گرفته توسط دولت امریکا، همان‌طور که بیان گردید، ریشه در گذشته کشور امریکا دارد؛ گذشته‌ای که طی آن اقلیت سیاه‌پوستان، تحت تبعیض بوده و حق دسترسی به هیچ‌یک از مناصب و مقامات و پست‌های سیاسی و اداری و اجرایی را نداشتند. البته در کشور هند نیز به خاطر وجود کاست‌ها (طبقه)، محرومیت تاریخی از جمله مبانی اصلی سیاست تبعیض مثبت محسوب می‌شود.

اما در برخی نظام‌های حقوقی چون افریقای جنوبی و نظام حقوقی ایران موضوع محرومیت را می‌توان از نگاه دیگری موردتوجه قرار داد. در کشورهای هند و امریکا

محرومیت گذشته، به دلیل اتخاذ سیاست‌هایی بود که دولت‌ها در راستای آن، گروه‌ها یا طبقاتی را از حق برابری و حق رفتار برابر محروم می‌کردند. به بیان دیگر عدم به رسمیت شناختن برابری در بین همه مردم، موجب محرومیت گروه‌هایی از جامعه از تمامی امکانات و فرصت‌ها گردید. تبعیض مثبت در واقع اقدامی است در راستای جبران و از میان بردن آثار این سیاست‌های تبعیض‌آمیز. در نظام حقوقی ایران حق برابری در هیچ زمانی انکار نشده است، اما به دلیل عدم توانایی دولت‌ها در توزیع مناسب فرصت‌ها و ارزش‌های اجتماعی، حق رفتار برابر نادیده گرفته شده؛ بنابراین در این نگاه سیاست تبعیض مثبت اقدامی است در راستای رفع محرومیت‌های ناشی از کوتاهی و قصور دولت‌ها.

با توجه به اینکه عدم توانایی دولت در توزیع برابر فرصت‌ها، امری بدیهی است، بنابراین تلاش جهت رفع این نابرابری‌ها جزء وظایف دولت است و دولت با اتخاذ تدابیر اجرایی، از جمله در بخش آموزش، سعی در جبران این محرومیت دارد. به عبارت دیگر دولت تلاش می‌کند قصور و کوتاهی خود در عدم توانایی توزیع برابر امکانات را به نحوی جبران نماید. بنابراین در این دیدگاه ملاک اصلی برخورداری از این امکانات و امتیازهای جداگانه، تعلق داشتن به بخش‌های محروم جامعه است و فارغ از هرگونه ویژگی نژادی، جنسیت، قوم، رنگ و مانند اینها، افراد می‌توانند از این اقدامات ترجیحی برخوردار شوند. البته در مواقعی نیز دولت تلاش کرده است با تخصیص سهمیه‌هایی به بخش‌هایی از جامعه که در فقر مطلق به سر می‌برند، به نحوی مرهمی بر دردهای آن گروه از جامعه بگذارد؛ از جمله اختصاص سهمیه‌های ورودی کنکور به دانش‌آموزان (محمدی، 1395: 164-168).

نکته شایان ذکر در این شاخص مفهومی، تفاوت بسیار اندکی است که با شاخص مفهومی برابری فرصت‌ها دارد؛ چراکه در آنجا ایجاد فرصت برابر میان افراد جامعه، غایت اصلی تبعیض مثبت تعریف شده و دامنه وسیع‌تری داشته و چه‌بسا شامل حال معلولان و سایر اقشار خاص جامعه نیز می‌شود؛ حال آنکه در این شاخص مفهومی، غایت رفع نابرابری نسبت به افراد محروم جامعه می‌باشد.

3. تعریف برگزیده

با قرار دادن شاخص‌های مفهومی عام و خاص نمی‌توان به تعریفی واحد از سیاست‌های تبعیض مثبت رسید. چه‌اینکه اشاره شد در مواردی این شاخص‌ها در اصل تعریف اختلاف مفهومی ایجاد می‌کنند. به نظر می‌رسد بهترین تعریف و تبیین ممکن از سیاست‌های تبعیض مثبت، تفکیک غایت محور از این سیاست‌هاست. به این معنا که سیاست‌های تبعیض مثبت را این‌گونه تعریف نماییم: تبعیض مثبت مجموعه اقدامات حاکمیت در حمایت از اقشار خاصی از جامعه در راستای رفع ظلم پیشین، تحقق حقوق بنیادین، جبران محرومیت‌ها، برابری فرصت‌ها، رعایت تفاوت‌ها و جبران اقدامات ویژه ایشان می‌باشد که این اقدامات نظر به غایت خود می‌تواند به صورت موقت یا دائمی تجویز شود یا به صورت بالسبب از طریق فراهم آوردن شرایط رقابت عادلانه میان افراد یا به صورت بالنتیجه از طریق اعطای امتیاز مستقیم صورت پذیرد.

4. فقرزدایی و سیاست‌های تبعیض مثبت در نظام تقنینی ایران

بی‌شک فقرزدایی همواره یکی از دغدغه‌های بنیان‌گذاران انقلاب اسلامی و مسئولان بوده است؛ امری که اولین تجلی آن را می‌توان در سه سطح نظام تقنینی ایران مشاهده نمود.

4.1. قانون اساسی

قانون اساسی ایران اشاره‌هایی مستقیم و غیرمستقیم به رفاه و تأمین اجتماعی دارد که از جمله آنها می‌توان به اصول دوم،^۱ سوم،^۲ هفتم،^۳ بیستم،^۴ سی و یکم^۵ و چهل و سوم^۶ و برخی دیگر از اصول فصل سوم (حقوق ملت) قانون اساسی اشاره کرد.

1. جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: 1. خدای یکتا (لا اله الا الله) و اختصاص حاکمیت و تشریع به او و لزوم تسلیم در برابر امر او، 2. وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین، 3. معاد و نقش سازنده آن در سیر تکاملی انسان به سوی خدا، 4. عدل خدا در خلقت و تشریع، 5. امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلام، 6. کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا، که از راه:

الف) اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط براساس کتاب و سنت معصومین (سلام الله علیهم اجمعین)، ب) استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آنها، ج) نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند.

4.2. سند چشم‌انداز

در سند چشم‌انداز ویژگی‌های جامعه ایرانی در پایان اجرای این سند چنین آورده شده است: سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع منصب، درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مندی از محیط زیستی مطلوب.

1. همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.
2. دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد:
 - (الف) ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او
 - (ب) حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، و حمایت از کودکان بی‌سرپرست
 - (ج) ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کبان و بقای خانواده
 - (د) ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست
 - (ه) اعطای قیمومت فرزندان به مادران شایسته در جهت غبطه آنها در صورت نبودن ولی شرعی
3. داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند، به‌خصوص روستانشینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.
4. برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:
 - (الف) تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.
 - (ب) تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.
 - (ج) تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.
 - (د) رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری.
 - (ه) منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.
 - (و) منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات.
 - (ز) استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور.
 - (ح) جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.
 - (ط) تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.

4.3. سایر قوانین

الف) قوانین و مصوبات قوه مقننه، شامل برنامه‌های توسعه و قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛

ب) مقررات و برنامه‌های دولت: سند کاهش فقر، برنامه‌های توانمندسازی زنان خودسرپرست خانوار و برنامه ملی رفاه اجتماعی از این زمره‌اند (ر.ک: صالحی، 1395).
باوجود اهمیت و جایگاه این مسئله در نظام تقنینی ایران، متأسفانه آن‌چنان‌که باید و شاید فقرزدایی با موفقیت همراه نبوده است که به‌طور کلی می‌توان ریشه‌های آسیب‌شناختی عدم موفقیت برنامه‌های فقرزدایی در ایران را در محورهای ذیل خلاصه نمود:

- آشفتگی و پراکندگی در سیاست‌ها و برنامه‌های فقرزدایی در ایران؛

- تعدد نهادهای متولی فقرزدایی و عدم وجود مسئول و مرجع ملی در حوزه فقر؛

- برخورد منفعلانه با اندیشه‌ها و آموزه‌های وارداتی فقر (ارایی، 1384: 404).

در این میان آشفتگی و پراکندگی در سیاست‌های فقرزدایی، اولین مانع جدی در مسیر فقرزدایی است که ناشی از ابهام در رویکرد نظام تقنینی نسبت به سیاست‌های حمایتی از افراد آسیب‌پذیر در جامعه است؛ به‌گونه‌ای که علی‌رغم تأکیدات فراوان بر لزوم حمایت از افراد محروم جامعه، دامنه حمایت‌های ناشی از رویکرد عدالت‌استحقاقی در چارچوب اعمال سیاست‌های تبعیض مثبت محدود بوده و به موارد ذیل خلاصه می‌شود.

• 4.3.1. تبعیض مثبت و زنان

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بناست بر عموم و اطلاق کلیه قوانین حاکم باشد، مقدمتاً ضمن تأکید بر برابری زن و مرد، زنان را به دلیل ستم بیشتری که در دوران حاکمیت طاغوت بر ایشان رفته، مستحق استیفای حقوق بیشتر دانسته است. همچنین صراحت قانون اساسی بر ضرورت «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین تکالیف دولت»، «تأمین حقوق همه‌جانبه افراد اعم از زن و مرد» و

«حمایت یکسان از همه افراد ملت در مقابل قانون» راه را برای اعمال تبعیض مثبت نسبت به زنان هموار کرده است. قانون اساسی، نه تنها اعمال تبعیض مثبت نسبت به زنان را مجاز دانسته، بلکه خود نیز رأساً در اصل بیست و یکم، به معرفی نمونه‌هایی در این خصوص اقدام کرده؛ ولی در این زمینه متأسفانه علی‌رغم تدوین منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان، سیاست‌گذاری مشخصی صورت نگرفته است و از محدود مواردی که می‌توان آن را مصداق نوعی تبعیض مثبت انگاشت، بندهای 79 این منشور است که به موجب آن «حق برخورداری زنان و دختران مناطق محروم از حمایت‌های خاص در امر آموزش» به رسمیت شناخته شده و علی‌رغم تأکیدات فراوان بر لزوم توجه ویژه به تفاوت‌های طبیعی زن و مرد، راهکار حمایتی مشخصی جهت رفع محرومیت‌های اقتصادی ناشی از این تفاوت‌ها لحاظ نشده است و صرفاً در حد یک گذاره (هست) مانده و به (بایدی) ختم نمی‌شود.

• 4.3.2. تبعیض مثبت و معلولان

یکی دیگر از اقشار کم‌برخوردار و عموماً محروم جامعه که در معرض فقر قرار دارند، معلولان گران‌قدر می‌باشند که فقط با حمایت جهت برابری فرصت‌ها مورد توجه قانونگذار ایران قرار گرفته‌اند، بی‌آنکه قانونگذار در پی علت تفاوت‌ها یا تأمین حقوق بنیادین اقتصادی این اقشار از جامعه باشد. براین اساس به استناد بند الف ماده (7) قانون جامع حمایت از معلولین (مصوب 1383/2/16)،¹ دولت موظف شده است جهت ایجاد فرصت‌های شغلی برای افراد معلول حداقل 3٪ از مجوزهای استخدامی (رسمی، پیمانی و کارگری) دستگاه‌های دولتی و عمومی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای عمومی و انقلابی را کسر کند و در اختیار سازمان بهزیستی کشور قرار دهد تا با برگزاری آزمون استخدامی اختصاصی برای معلولان واجد شرایط با همکاری سازمان مدیریت و

1. قانون جامع حمایت از حقوق معلولان در تاریخ 1383/2/16 به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و بدون ارائه نظر از سوی شورای نگهبان، در مهلت مقرر در تاریخ 1383/3/17 جهت اجرا ابلاغ شد.

برنامه‌ریزی کشور، معلولان واجد شرایط پذیرفته‌شده را حسب مورد به دستگاه مربوطه معرفی نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) در اجرای تبصره 2 ماده مذکور، اقدام به صدور دستورالعمل شماره 1806/17778 مورخه 1385/4/25 به کلیه دستگاه‌ها نمود. طبق دستورالعمل مذکور، برای اختصاص 3٪ از مجوزهای استخدامی دستگاه‌ها جهت اشتغال معلولان، در ستاد اشتغال سازمانی تشکیل شد که در راستای اشتغال معلولان اقدامات مؤثری به عمل آورد. در بندهای «و» و «ز» ماده 7 قانون جامع حمایت از حقوق معلولان نیز مقرر شد که حداقل 60٪ پست‌های سازمانی تلفنچی (اپراتور تلفن) دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی به افراد نابینا و کم‌بینا و معلولان جسمی و حرکتی و 60٪ از پست‌های سازمانی متصدی دفتری و ماشین‌نویسی دستگاه‌ها، شرکت‌ها و نهادهای عمومی به معلولان جسمی - حرکتی اختصاص یابد. هرچند قانون مذکور به صراحت تخصیص سهمیه 3٪ مجوزهای استخدامی به معلولان را مورد تأکید قرار داده است.

• 4.3.3. تبعیض مثبت و ساکنین مناطق محروم

یکی از مصادیق بارز تبعیض مثبت در نظام حقوقی ایران را می‌توان تخصیص سهمیه برای گروه‌هایی دانست که در مناطق محروم کشور زندگی می‌کنند. با پیروزی انقلاب اسلامی، توجه به مناطق محروم در صدر برنامه‌های دولت قرار گرفت. این امر به‌ویژه با تشکیل جهاد سازندگی و همچنین تشکیل کمیته امداد امام خمینی برای کمک به نیازمندان، به‌ویژه در مناطق روستایی، موجب افزایش امکانات معیشتی و تسهیلات بهداشتی در نقاط محروم و روستایی کشور شد. رویکرد حمایتی نظام جمهوری اسلامی و تلاش‌های پیگیر دولت‌ها برای محرومیت‌زدایی و حمایت از نیازمندان در نقاط مختلف کشور موجب شد در کنار سازمان‌های بیمه‌گر، نهادها و مؤسسه‌های حمایتی و خدمات‌دیگری تأسیس شود. نتایج برخی پژوهش‌ها حاکی از آن است که در این مدت بیش از سی سازمان، نهاد و صندوق مختلف در امور بیمه‌ای، حمایتی و امدادی فعالیت داشته‌اند (مسعودی اصل،

1388: 56-55). هرچند تعریف «مناطق محروم» کار دشواری است، ولی برای سنجش میزان محرومیت، شاخصه‌های مختلفی، از جمله امکانات رفاهی، راه، برق، دسترسی به شبکه بهداشت و امکانات آموزشی دخالت دارد. به عبارت دیگر با توجه به اینکه دولت توانایی و امکان توزیع متناسب امکانات رفاهی را در سراسر کشور به نحو یکسان ندارد، برای جبران قصور خود از روش‌های مختلفی، از جمله طبقه‌بندی کشور به مناطق مختلف جهت متقاضیان ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی استفاده می‌کند. این تدبیر در جای خود می‌تواند بخشی از محرومیت‌ها را جبران کند؛ البته نه برای همه اهالی، بلکه برای آن تعدادی که قصد تحصیلات عالی را دارند. با وجود این قطعاً سهم ساکنان مناطق محروم در زمینه سیاست‌گذاری حمایتی باید بسیار بیش از اینها باشد. می‌توان به واسطه اعمال سیاست‌های تبعیض مثبت با رویکرد جبران محرومیت یا تأمین حقوق اولیه و رعایت تفاوت‌ها در همه زمینه‌ها بستر فقرزدایی در این مناطق را بیش از پیش فراهم آورد؛ مقوله‌ای که امروزه تحت تأثیر سردرگمی سیاست‌گذاری فقرزدایی در کشور بسیار گنبد پیش می‌رود.

با بررسی موارد فوق باید گفت در مجموع رویکرد مشخصی در راستای اعمال این حمایت‌ها مشاهده نمی‌شود؛ به گونه‌ای که نمی‌توان داعیه حرکت نظام تقنینی ایران به سوی تحقق عدالت انصاف‌محور را از طریق اعمال سیاست‌های تبعیض مثبت داشت.

نتیجه

فقرزدایی به عنوان راهکاری جهت نیل به عدالت اجتماعی تحت تأثیر برداشت‌های متفاوت از مفهوم عدالت مسیرهای متفاوتی پیدا کرده؛ به گونه‌ای که در برداشت لیبرالیستی از عدالت، فقط بر عدالت توزیعی با اتکا بر رعایت شایستگی‌های فردی تأکید شده و عموم راهکارهای پیشنهادی در این رویکرد به صورت کلان و در راستای پیشگیری از فقر در جامعه است. حتی در رویکردی افراطی بر لزوم وجود حدی از فقر، جهت حفظ انگیزه

اقتصادی افراد تأکید می‌شود؛ حال آنکه در رویکرد انصاف محور به عدالت، بر لزوم توجه به تفاوت‌های فردی و محرومیت‌های پیشین افراد و قانونگذاری جهت تأمین حداکثری منفعت افراد آسیب‌پذیر جامعه تأکید می‌شود. تجلی این اندیشه در اعمال سیاست‌های حمایتی در نظام‌های تقنینی قابل مشاهده است که از آن تحت عنوان سیاست‌های تبعیض مثبت یاد می‌شود. خود این مفهوم تحت تأثیر برداشت‌های متفاوت، شاخص‌های مفهومی متفاوتی از لزوم اعمال سیاست‌های حمایتی در راستای جبران محرومیت، رعایت تفاوت‌ها، تأمین حقوق بنیادین و برابری فرصت‌ها پیدا کرده است.

اهمیت بررسی بایسته‌های فقرزدایی در بستر نظریه تبعیض مثبت زمانی آشکار می‌شود که بدانیم علی‌رغم کثرت قوانین مرتبط با حوزه فقرزدایی در ایران، به سبب عدم انسجام و ابهام در حوزه سیاست‌گذاری حمایتی از افراد محروم جامعه از جمله زنان، معلولان و ساکنان مناطق محروم، نظام تقنینی فعلی اثرگذاری لازم جهت فقرزدایی در جامعه را نداشته است. از همین رو لازم می‌نماید با رویکردی معین در چارچوب شاخص‌های مفهومی طرح‌شده برای سیاست‌های تبعیض مثبت، این سیاست‌های حمایتی در نظام تقنینی ایران بازبینی، توسعه و منسجم گردند تا به مدد الهی جمهوری اسلامی ایران به الگویی موفق در زمینه فقرزدایی تبدیل شود.

منابع

الف) فارسی

1. ارایی، سید محمد مهدی، (پاییز 1384)، «آسیب شناسی برنامه های فقرزدایی در ایران»، مجله رفاه اجتماعی، شماره 18.
2. بشیریه، حسین، (1376)، تاریخ اندیشه سیاسی در قرن بیستم، ج 2، تهران: نی.
3. خان، فویاسل، (پاییز 1390)، «وقف ابراری اسلامی برای کاهش فقر در بنگلادش»، ترجمه فرزانه عالی نژادیان، مجله وقف میراث جاویدان، شماره 75.
4. صالحی، مرتضی، (مرداد 1395)، درآمدی بر فقر و فقرزدایی در اسلام، قم: مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.
5. عباس پور، طیب، (بهار و تابستان 1377)، «زکات و کاهش فقر در جهان اسلام»، مجله مشکات، شماره 58.
6. عسگری، محمد مهدی، (تابستان 1392)، «مسئولیت اولیه کشورهای فقیر در خصوص فقرزدایی در اسناد بین الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره 13.
7. فکوهی، ناصر، (پاییز 1384)، «سازوکارهای تبعیض مثبت به مثابه ابزار محرومیت زدایی»، مجله پژوهش زنان، دوره 3.
8. گرجی ازندریانی، علی اکبر، (1388)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل.
9. مسعودی اصل، ایروان، (1388)، نظام رفاه اجتماعی در جهان (مطالعه تطبیقی)، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
10. محمدی، حمزه، (1395)، تبعیض روا در نظام حقوقی ایران، تهران: مجد.
11. میراحمدی، محمد، (بهمن 1385)، «عدالت اجتماعی»، مجله معارف، شماره 43.
12. «نظریه عدالت رالز و منتقدانش»، (بهار و تابستان 1385)، مجله دانش پژوهان، شماره 8.

ب) قوانین

13. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
14. ماده یک و دو کنوانسیون بین‌المللی رفع هر نوع تبعیض نژادی، 1965.
15. قانون جامع حمایت از حقوق معلولان، مصوب 1383/2/16.

ج) انگلیسی

16. Fiscus, Ronald, J., (1996), "The Constitutional Logic of Affirmative Action", Durham, North Carolina: Duke University Press.
17. American Anthropological Association, (1998), American Anthropological Association Statement on "Race", available online at www.aanet.org/stmts/racepp.htm
18. Patrick Wasson, Gabriel, (2004), Affirmative Action: Equality or Reverse Discrimination, A Senior thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for graduation the Honors Progr, Liberty University, New York: Spring.
19. Terry, H. Anderson, (2004), THE PURSUIT OF FAIRNESS: A HISTORY OF AFFIRMATIVE ACTION, Oxford University Press.
20. J. Dietrich and D. K. Guilkey: "Racial and Ethnic Inequality in the United States: A Secular Perspective", American Economic Review, 1997.
21. Kellough, J. Edward, (2006), "Understanding Affirmative Action", Washington D.C.: Georgetown University Press.
22. Soucramanien, Mélin, (F.), (1997), Le principe d'égalité dans la Jurisprudence du Conseil constitutionnel, Paris, Economica et P. U. A.M