

## جایگاه سازمان‌های دولتی مسوول بحران‌ها و تهدیدهای اجتماعی در ایران

امیر حمزه زینالی\*

زمانی که یک آسیب یا مسأله اجتماعی از نظر کمی و کیفی به نقطه‌ای برسد که سیستم موجود قابلیت و توانایی کنترل آن را از دست بدهد و یا ظرفیت کاهش آن را نداشته باشد، یک بحران اجتماعی ظهور می‌یابد. در نتیجه وضعیتی پیش می‌آید که طی آن سیر حوادث مختل می‌شود.

با توجه به وقت‌گیر و پرهزینه بودن مدیریت بحران‌های اجتماعی، نهادهای دولتی می‌توانند نقش بسیار مهمی در سیاست‌گذاری و مدیریت بحران‌ها ایفا نمایند و یا آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی مؤثر در بروز بحران را شناسایی و کنترل کنند.

از این‌رو ارزیابی جایگاه این نهادها در پرتو قوانین و مقررات جاری ایران، ضروری به نظر می‌آید و در این مقاله سعی نگارنده معطوف این نوع بررسی است.

**کلید واژه‌ها:** آسیب اجتماعی، بحران اجتماعی، قانون اساسی، قوانین و مقررات عادی

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۳/۴/۶ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۸۳/۱۲/۱۸

### مقدمه

جوامعی که با رویکرد انقلابی، تمام شئون خود را در سایه‌ی یک ایدئولوژی قراردادده‌اند؛ طبیعتاً به اقتضای هویت خویش، جامعه بحران‌زا و به بیانی دیگر بحران‌زی قلمداد می‌شوند.

در چنین جامعه‌ای، یک تصادم اتفاقی و یا تزاخم ساده میان سیاست و قضاوت، نیز یک تلاقی نابهنگام بین چند گفتمان سیاسی \_ ایدئولوژیک متفاوت، یا یک گره‌خوردگی ناگهانی در سطحی از سطوح نظام؛ می‌تواند به چالشی شالوده‌شکن و ساخت‌برانداز تبدیل شود (تاجیک، ۱۳۷۹: ۸). حتی می‌توان گفت که مسائل و مشکلات اجتماعی در چنین جامعه‌ای

\*دانشجوی دکترای حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه تربیت مدرس <[h\\_zeinali@modares.ac.ir](mailto:h_zeinali@modares.ac.ir)>

در مراحل بحرانی خود، عمدتاً رنگ و بوی سیاسی و امنیتی به خود می‌گیرند. بی تردید، اگر استراتژیست‌ها و تصمیم‌سازان این جامعه نتوانند به عنوان عامل رفع مشکلات یا بحران‌ها وارد کار شوند، به جزئی از مشکل تبدیل می‌شوند. دولت‌ها نیز شامل همین حکم هستند، زیرا ایشان بازیگرانی حرفه‌ای محسوب می‌شوند که توان و استعداد بازیگری خود را در صحنه وقوع بحران به نمایش می‌گذارند. در هیئتی دیگر، دولت‌ها می‌توانند هم در نقش کلید و هم در هیئت یک قفل ظاهر شوند. یا همچون حجابی بر پیچیدگی اوضاع بیافزایند یا حجاب از چهره‌ی ناآشنای بحران برگیرند. نیز ممکن است اولین خاکریزی باشند که هجوم بحران، آن را تصرف می‌کند و یا برعکس، خاکریزی در خط مقدم مقابله با بحران باشند که در مقابل آن قد می‌آراید (تاجیک، ۱۳۷۹: ۱۴-۱۳). بدیهی است که حکومت و نهادهای متبوع آن، به دلیل برخورداری از امکانات و توانایی‌های بالقوه و بالفعل، ایفاگر نقش محوری و اساسی در مدیریت و مهار بحران‌های اجتماعی هستند که این جایگاه با توجه به هزینه بر و وقت‌گیر بودن پیشگیری و مدیریت بحران و ضرورت اتخاذ رهیافت‌های کلان و جامع در مهار آن، بیش از پیش بر اهمیت این نقش می‌افزاید.

پرواضح است که در کنار دولت، به نقش و اهمیت مشارکت جامعه مدنی، در پیشگیری، مدیریت و مهار بحران‌های اجتماعی، باید تأکید نمود.

در این مقاله پس از تعریف بحران و خصایص و گونه‌شناسی آن، ابتدا به جایگاه نهادهای دولتی مسؤول کنترل و کاهش و پیشگیری از بحران در مفاد قانون اساسی خواهیم پرداخت و سپس به قوانین و مقررات عادی در پرتو سه رویکرد (۱) سیاسی، امنیتی و قضایی؛ (۲) اصلاحی، درمانی و اجتماعی؛ (۳) کلان و شورایی؛ به مدیریت بحران‌های اجتماعی نظر می‌افکنیم.

در آغاز توضیحی مختصر درباره‌ی مفهوم بحران و انواع آن ضروری به نظر می‌رسد:

## ۱) تعریف بحران، مفهوم و خصایص آن

در خصوص معنی لغت بحران که گروهی آن را عربی (معین، ۱۳۶۲) و گروهی دیگر سریانی (دهخدا، ۱۳۷۵) گفته‌اند، چنین آمده است: «تغییر عظیم که دفعتاً در مرض واقع شود از مقاومت طبیعت با مرض، یا به سوی صحت کشیده شود یا به سوی هلاکت. طبیعت را به سلطان، مرض را به شهر و بدن را به ملک و روز بحران را به روز قتال تشبیه کرده‌اند. پس اگر در این روز سلطان (طبیعت) دشمن (مرض) را از ملک براند «بحران تام جید» گویند و اگر دشمن غالب شود و سلطان را بکشد و ملک را فرو گیرد «بحران تام ردی» گویند.» (دهخدا، ۱۳۷۵)

در متون قدیم پزشکی لفظ بحران زیاد استعمال می‌شد، بطوری که بحران را در این شاخه علمی اینگونه تقسیم کرده‌اند:

- ۱ - بحران ردی: بحرانی که روی به هلاکت دارد.
  - ۲ - بحران تام: بحرانی که مرض بدان منقضی شود یا به استفراغ و یا به انتقال.
  - ۳ - بحران جید: بحرانی که رو به بهبودی دارد و آن را بحران محمود و بحران کامل نیز گویند.
  - ۴ - بحران محنت: کنایه از در رنج بزرگ افتادن است.
  - ۵ - بحران طرب: بحرانی که کنایه از رستن از محنت باشد.
  - ۶ - بحران مرکب: مراد بحران جید ناقص یا بحران ردی ناقص است (دهخدا، ۱۳۷۵).
- همچنین بحران: «به حالت کسی گفته می‌شود که پس از مدت طولانی اعتیاد به مواد مخدر و مشروبات الکلی آن را ترک نماید یا بدان دسترسی نیابد.» (الفاروقی، ۱۹۸۸: ۲۰۷).
- ملاحظه می‌گردد که تمام تعاریف فوق ناظر به تغییر و تحولات در اوضاع و احوال جمعی آدمیان و یا محیط بهداشتی آنان است.

به جرات می‌توان گفت که اگرچه تاریخ جوامع بشری، روایتی مستمر و بلاانقطاع از بازی بحران‌ها است، لکن تاکنون گفتمان و ادبیات واحد و شفاهی پیرامون آن شکل نگرفته است. بدین سان، ارائه تعریفی مشخص و قابل اجماع از مفهوم بحران غیرممکن

می‌نماید. به بیان چارلز مک‌کلایند (Charles McClelland) در پنجاه سال گذشته از منظرهای گوناگون تحقیقاتی. مطالعات بسیاری درباره بحران انجام گرفته، لکن چنین تلاش‌هایی نه تنها موجب پیشنهاد تعریفی شفاف از این مفهوم نشده است، بلکه دلالت‌های آن را بس پیچیده‌تر نموده‌اند (Jonathan m. Roberts. 1988:9) جانانان روبرتر تصریح می‌کند که: «به راستی، تعریف «بحران» امر ساده‌ای نیست. زیرا این مفهوم از یک خلاء معنایی تکنیکی، عملیاتی و مورد اجماع به سبب ماهیت همه جا حاضری (Ubiquitous) یا بهره‌وری فراگیر آن رنج می‌برد (Jonathan m, Roherts. 1988:9).

با رویکردی روانشناختی و نسبی‌گرا، اندیشمندانی همچون کاپرمن (Kapperman)، ویل کاکس (Wilcox) و اسمیت (Smith) معتقدند: «آنچه که نزدیک یک فرد و یا یک گروه بحران تعریف می‌شود، ممکن است در نزد دیگری بحران تعریف نشود. اگرچه، به طور کلی بحران‌ها به لحاظ حالت اضطرار و دل‌مشغولی نسبت به اینکه مشکل در فقدان اقدام وخیم‌تر نشود، از شرایط عادی متمایز می‌شوند (Kapperman, R.H., Wilcox and Smith, 1975:404). با توجه به رویکرد فوق می‌توان بر نسبی بودن تعریف بحران تأکید کرد، ممکن است مسأله‌ای در جامعه‌ای بحران تلقی گردد ولی نزد جامعه‌ای دیگر نشانه پیشرفت و ترقی باشد و یا این‌که مردمان این جامعه آنرا امری عادی و بهنجار بدانند. بنابراین شاید بتوان گفت که با چنین رویکردی نمی‌توان در عرصه بحران‌شناسی و مدیریت بحران به یک تئوری فراگیر و جامع فکر کرد.

بحران، اصطلاحی عامیانه است که در پی یافتن معنایی علمی است. برخی دانش‌پژوهان این اصطلاح را با همان معانی فشار، اضطراب، فاجعه، بلا، خشونت، یا خشونت احتمالی به کار می‌برند. برخی دیگر با عنایت به حوزه پزشکی، این عبارت را به عنوان یک نقطه عطف میان تحول مساعد و نامساعد در حال ارگانسیم می‌دانند. در تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری، «بحران» نوعی وضعیت یا گونه‌ای رخداد است. (رابینسون، ۱۳۷۸: ۱۱۵)

با توجه به دیدگاه کارکردگرایانه پارسونزی، اختلال در هریک از کارکردهای چهارگانه یک جامعه یعنی: کارکرد تطبیق با شرایط جدید؛ کارکرد حل تنش‌های اجتماعی؛ کارکرد نیل به اهداف و کارکرد حفظ همبستگی اجتماعی؛ شکل دهنده نوعی خاص از بحران ناظر به

یک یا ترکیبی از عوامل چهارگانه ایجاد انسجام و همبستگی (ارزش‌ها، هنجارها، نقش‌ها و تجمعات) است (کرایب، ۱۳۷۸: ۵۴ - ۵۳).

بحران‌گویای شرایط و اوضاع و احوال خطرناک و فاقد اطمینان است. در حالت بحرانی، تعادل، ناپدید شده و حاکی از انتقالی نسبتاً اجتناب‌ناپذیر به سوی شرایط و اوضاع دیگری است. سخن از بحران هنگامی به میان می‌آید که پدیده‌ای به طور منظم و معمولی جریان نیافته، و ضمن بوجود آمدن نابسامانی و مختل شدن نظم، حالتی غیرطبیعی رخ بنماید. اعتصاب‌ها بیانگر یک بحران اجتماعی و جنگ‌گویای یک بحران بین‌المللی است. بحران از جهت ماهوی، به طور مستقل قابل تصور نیست و تعریف آن اصولاً براساس عوارض، تبعات و توالی آن روشن می‌گردد. در هر نوع سیستم، عوامل متغیر تشکیل دهنده آن، بایستی در حدود و قلمرو معینی نگهداری و محافظت شوند. در غیر این صورت حالت تعادل سیستم به هم می‌خورد تا جایی که امکان اضمحلال و محو کامل آن و جایگزینی سیستم دیگری به جای آن وجود دارد. چهارچوب فکری یک بحران عبارت است از وضعیتی که نظم سیستم اصلی یا سیستم‌هایی از آن را که سیستم فرعی خوانده می‌شود، مختل کرده و پایداری آن را به هم زند. (کاظمی، ۱۳۶۶: ۱۳)

بدین سان می‌توان گفت که بحران در حوزه‌ای هویدا می‌شود که آن حوزه نتواند کارکردهای مورد انتظار را انجام دهد. اما اگر بخواهیم جامع‌نگر باشیم باید با نظر ادگار مورن (Edgard morin) موافق باشیم. او برای یک بحران چهار خصیصه عمده برمی‌شمرد: ۱ - اختلالاتی که موجب ناتوانی و عجز نظام در برابر مسائلی می‌شود که تا پیش از این قادر به حل آن‌ها بود.

۲ - عدم موفقیت نظام در مهار بی‌نظمی‌ها و نوسان‌های رو به تزاید.

۳ - تصلب نظام و عدم انطباق آن با تحركات پیرامونی.

۴ - بالاخره آغاز فعالیت‌های پژوهشی به منظور یافتن راه‌حلی‌هایی برای خروج از بحران

(گسن، ۱۳۷۱: ۲۷۸).

## ۲) انواع بحران و تعریف بحران اجتماعی

بحران‌ها و محیط‌های پیرامون آن‌ها بسیار متفاوتند. بنابراین قبل از مدیریت و تدبیر هر بحران، گونه‌شناسی (Topology) آن ضروری و غیرقابل اجتناب است. با رویکردی کلی بحران را به انواع مختلف زیر می‌توان تقسیم نمود:

### ۲-۱) از نظر منشأ

اول: بحران‌های ناشی از رشد یا توسعه که در جوامع نوپا و در حال پیشرفت به چشم می‌خورد.

دوم: بحران‌های ناشی از تحول که جوامع رشد یافته را متأثر می‌کند.

بحران‌های ناشی از تحول خود به دو دسته از بحران قابل تقسیم‌اند:

الف: بحران‌های ناشی از پیشرفت و ترقی

ب: بحران‌های ناشی از زوال و افول

معیار اساسی این تفکیک باید در خصیصه پدیده مخمل که بوجود آورنده بحران است، جستجو شود: زمانی با بحران ترقی و پیشرفت روبرو هستیم که بحران در جهت استحکام، انسجام یا کارآیی همه جانبه نظام متمایل باشد و بحران افول زمانی است که پدیده در انتظار یک انفجار، از هم گسیختگی، تلاشی یا فروپاشی باشد (گسن، ۱۳۷۱: ۲۸۶ - ۲۸۷).

### ۲-۲) از نظر نتیجه

فارغ از منشأ ایجاد کننده می‌توان بحران را از نظر نتیجه چنین تقسیم نمود:

اول - بحران به دلیل بروز یک وضعیت کاملاً بحرانی و نابسامان یا در اثر وجود بحران‌های متعدد سیاسی، اجتماعی پدید می‌آید. انقلاب، کودتا، جنگ و شورش از جمله تبعات ناشی از این گونه بحران‌هاست.

دوم - بحران عادی که منجر به یک حرکت درونی فروفکنی می‌گردد و با پدید آمدن بن بست، عدم کارآیی و اختلال در نهادهای مربوطه، سرانجام سبب تحول و دگرگونی در

سیستم یا نظام بحران زده می‌گردد (کاظمی، ۱۳۶۶: ۴۳۳ - ۴۴۵).

### ۲-۳) از نظر موضوع

به اعتبار موضوع، بحران در اشکال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی... بروز و ظهور می‌یابد.

اول: بحران سیاسی (Political Crisis): این نوع بحران، بحران مشروعیت نظام حاکم است. آنگاه که نخبگان سیاسی یک جامعه استعداد و قابلیت تولید و بازتولید ارتباطات و مناسبات مبتنی بر اعتماد و مقبولیت خود را از دست می‌دهند و سیستم سیاسی دچار ناکارآمدی می‌شود، بحران سیاسی حادث می‌شود. آرنولد تاین بی، جوامع سیاسی را همچون نهادهایی که به دنبال هدف مشخص هستند فرض کرده و علل بروز بحران در آنها را در سه لایه یا سطح زیر جستجو می‌کند:

الف: از کف رفتن قوه خلافت در اقلیت حاکمه که بعد از آغاز دوره زوال، خاصیت خود را از دست داده و تنها مبدل به یک اقلیت حاکمه می‌گردد.

ب: پاسخ و عکس‌العمل اکثریت به اثر مزبور که عبارتست از: عقب نشینی و خودداری از همکاری و اتحاد با اقلیت حاکمه و نیز خودداری از اصل تقلید در طریق رشد و ترقی.

ج: فقدان وحدت اجتماعی در مجموع پیکر جامعه که نتیجه دو اثر فوق است (تاجیک، ۱۳۷۹: ۲۸ - ۲۹).

دوم: بحران فرهنگی (Cultural Crisis): بحران‌های فرهنگی صور گوناگون دارند. گاه در تضاد میان خرده فرهنگ‌ها و فرهنگ مسلط سکنی می‌گزینند و گاه به عنوان نوعی از خودبیگانگی فرهنگی و یا به تعبیر دیگر، اغتشاش و سردرگمی هویت فرهنگی قلمداد می‌شوند، زمانی نیز در هنگامه بازگشت به «خودفرهنگی» حادث می‌شوند. انسداد و گره‌خوردگی فرهنگی می‌تواند بحران‌زا باشد. در این حالت، سترون بودن فرهنگ، انجماد و ارتجاع را به همراه داشته و چنین پدیده‌ای به نوبه خود شکاف‌های مختلف هنجاری و اجتماعی را موجب می‌شود (تاجیک، ۱۳۷۹: ۲۹).

سوم: بحران اقتصادی (Economic Crisis) «موقعیتی است که در آن ضمن کاهش تولید و اشتغال و ایجاد عدم تعادل بین عرضه و تقاضای کالا و خدمات، قیمت‌ها سقوط کرده و ظرفیت تولیدی جامعه کم می‌شود، و نتیجه آن افزایش بیکاری به واسطه عدم سرمایه‌گذاری است، که در این هنگام بسیاری از موسسات اقتصادی ورشکست می‌شوند. مارکسیست‌ها، بحران را بخش ماهوی و لایتجزای سرمایه‌داری می‌دانند (گلریز، ۱۳۶۸: ۱۲۶).

چهارم: بحران اجتماعی (Social Crisis) زمانی حادث می‌شود که اختلالات پدید آمده در جامعه، تعادل عمومی، عملکرد بهنجار و معمول حیات را به مخاطره افکند. یک بحران عمومی اجتماعی نشان از آن دارد که جامعه فاقد توانایی سامان‌یابی و تامین و تحفظ نظم اجتماعی است و استعداد و قابلیت درونی خود را برای حل مسائل مرتبط با تطور و توسعه جامعه از دست داده است (تاجیک، ۱۳۷۹: ۲۸).

از منطری مشابه بحران اجتماعی را اینگونه تبیین کرده‌اند: «هرگاه در دل جامعه، اختلالاتی پدید آید که عملکرد بهنجار و معمولی حیات اجتماعی را به مخاطره افکند، سخن از این نوع بحران است. اگر بحران اجتماعی فقط جزئی از جامعه را فرا گیرد و یا با مسائل اجتماعی خاصی مرتبط شود (نظیر نابسامانی‌هایی که معمولاً از نارسایی دستمزدها ناشی می‌شوند)، جزئی خوانده می‌شوند و زمانی بحران اجتماعی عمومی خواهد بود که مجموع ساخت‌ها و نهادهای یک جامعه، به جهت عدم انطباق آن با انتظارات موجود در جهت پیشروی جامعه جدید و مرفعی، موجب نابسامانی عمومی و فراگیر در جامعه گشته و پیدایی دگرگونی‌های اجتماعی بسیاری نظیر انقلاب را قابل پیش‌بینی سازد. یک بحران عمومی اجتماعی ناشی از آن است که جامعه توانایی سازمان‌یابی و حفظ نظم اجتماعی را ندارد و دیگر از نیروی درونی جهت حل مسائل مرتبط با تطور و توسعه‌اش برخوردار نیست و... با این همه، چنانچه یک نیروی اجتماعی غالب و موافق دگرگونی‌ها و هدایت آنان وجود داشته باشد و یا اگر اصلاحات اجتماعی ضروری و به هنگام صورت گیرد، چنین بحران‌های اجتماعی را می‌توان کنترل و هدایت کرد (ساروخانی، ۱۳۶۶: ۳۵۰).

بدین سان می‌توان بیان نمود که زمانی نشانگان یک بحران اجتماعی ظهور می‌یابند که



یک آسیب اجتماعی یا مسأله اجتماعی از نظر کمی و کیفی به نقطه‌ای می‌رسند که سیستم، قابلیت توانایی و ظرفیت کاهش و کنترل آن‌ها را از دست می‌دهد و وضعیتی خاص پیش می‌آید که در طی آن مسیر طبیعی حوادث مختل می‌گردد. این اختلال سبب می‌گردد که نظام، دیگر برای مسائلی که تا پیش از این قادر به حل آن‌ها بوده، ناتوان باشد و این امر منجر به افزایش بی‌نظمی‌ها و نوسان‌هایی می‌گردد که نظام دیگر موفق به مهار آن نیست. آنچه که نایستی در تحلیل و تبیین یک بحران اجتماعی و مدیریت آن غافل شد، رابطه آن با بحران‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی است و هرگونه رویکرد یک سویه در بررسی مدیریت آن‌ها منجر به شکست خواهد شد.

### ۳) نهادهای دولتی مسؤول کنترل و مدیریت بحران‌های اجتماعی در قانون اساسی

از منظر کلان، قانون اساسی مجموعه‌ای است متضمن اصول و قواعد رفتاری یا سازمانی که در یک متن رسمی و تشریفاتی، به وسیله مقامات صالح به تصویب رسیده و بر افراد و سازمان‌ها و متصدیان امور و قوانین عادی حاکم است. آنچه که در این متن مصوب وجود دارد دارای خصلت قانون برتر است و سایر قوانین و مقررات و مجریان اداری و قضایی باید از آن تبعیت کنند و بدان سر بسپارند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۷: ۳۶).

مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحی ۱۳۶۸ چنین بیان می‌دارد:

«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران براساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد.»

حال سوال این است که این میثاق ملی مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی آیا در مورد نهادها و مؤسسات مسئول بحران‌های اجتماعی به ترسیم خطوط کلی و تدوین اصول یا اصلی راهبردی مبادرت نموده است یا نه؟

با نگاهی به اصول قانون اساسی مشخص می‌گردد که مفهومی به نام «بحران‌های اجتماعی» برای خبرگان قانون اساسی کاملاً غریب و ناآشنا بوده است و انقلابیونی که استبداد سیاسی رژیم پهلوی و وضعیت اسفبار اجتماعی - و شاید بروز بحران‌های اجتماعی متعدد ناشی از سیاست‌های رژیم حاکم - یکی از علل عمده شورش و طغیان آن‌ها بود، در ترمیم و تدوین نظم جدید از توجه جدی و کلان به بحران‌های اجتماعی غافل شدند. شاید از دید خبرگان قانون اساسی با برچیده شدن رژیم پهلوی و جایگزینی حکومت اسلامی، اصلاً بحران اجتماعی بروز و ظهور نمی‌یابد تا نوبت به مدیریت آن برسد. اگر هم بحران اجتماعی ظاهر شود مسأله‌ی حاشیه‌ای و فرعی تلقی می‌شود. خبرگان قانون اساسی در مقدمه این قانون ذیل موضوع «قضاء در قانون اساسی» مقرر نموده‌اند: «مسأله قضاء در رابطه با پاسداری از حقوق مردم در خط حرکت اسلامی، به منظور پیشگیری از انحرافات موضعی در درون امت اسلامی امری است حیاتی که نشانگر رویکردی حاشیه‌ای به مسایل و مشکلات اجتماعی است.»

با این وجود، با مداخله در اصول قانون اساسی و بررسی وظایف قوای سه گانه و سایر نهادهای پیش بینی شده در این قانون، به اصولی برخورد می‌کنیم که تا حدودی - هرچند به طور غیرمستقیم - می‌توان آن‌ها را با مسأله مدیریت بحران‌های اجتماعی مرتبط دانست.

### ۳-۱) قوه مقننه

فصل ششم قانون اساسی به قوه مقننه اختصاص داده شده است و اصل ۷۱ ذیل همین فصل بیان می‌دارد که: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» همچنین اصل ۷۶ بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» نیز اصل ۸۴ مقرر می‌دارد: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسؤول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.» بنابراین ملاحظه می‌گردد که مجلس شورای اسلامی از طریق وضع قوانین و مقررات برای حل بحران‌های اجتماعی و تحقیق و تفحص در این زمینه می‌تواند نقش مهمی در مدیریت بحران‌های اجتماعی داشته باشد.

در این راستا براساس آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ کمیسیون‌های مختلفی از قبیل کمیسیون اجتماعی، بهداشت و درمان، قضایی و حقوقی پیش‌بینی شده است:

براساس ماده ۵۹ آیین نامه داخلی مجلس در مسایل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می‌آید، تشکیل کمیسیون ویژه‌ای برای رسیدگی و تهیه گزارش ضرورت پیدا می‌کند و بنا به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان و با تصویب مجلس این کمیسیون تشکیل می‌شود. پس مجلس می‌تواند با تشکیل کمیسیون ویژه برای بحران‌های اجتماعی پیش آمده نقش مهمی در رسیدگی و تهیه گزارش راجع به آن‌ها داشته باشد.

### ۲-۳) قوه مجریه

به کلیه متصدیان و دستگاه‌هایی که کار ویژه آن‌ها جنبه «اجرایی» دارد، در قانون اساسی، قوه مجریه می‌گویند و وظایف آن را زیر سه عنوان طبقه‌بندی می‌کنند:

الف: اجرای تصمیمات قوای دیگر.

ب: تهیه و تدارک تصمیمات.

ج: اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۷: ۲۵۷-۲۵۸).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اختصاص فصل نهم خود به قوه مجریه، ساختار، تشکیلات و وظایف آن را مشخص نموده است.

رئیس جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی بعد از رهبری، مسؤلیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را برعهده دارد (اصل ۱۱۳) او ریاست هیات وزیران را برعهده داشته برکار آن‌ها نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه‌ها و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند (اصل ۱۳۴).

براساس اصل ۱۲۷ قانون اساسی: «رئیس جمهوری می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت یا تصویب هیات وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین

نماید.»

قوه مجریه به عنوان یک نهاد اجرایی گسترده همچنین در تنظیم سیاست دولت و تهیه لوایح قانونی برای تسلیم به قوه مقننه در هدایت مسؤلیت قانونگذاری نقش تعیین کننده‌ای را برعهده دارد. با وجود نهادها و موسسات و شوراهای اجرایی مختلف خارج از قوه مجریه، می‌توان ادعا نمود که قوه مجریه عمده‌ترین و مهم‌ترین نهادی است که از نزدیک درگیر مسایل و مشکلات اجتماعی است. این قوه است که در ارتباط مستمر با قوه مقننه به ترسیم و تهیه برنامه‌های توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور می‌پردازد و بودجه‌بندی و تخصیص اعتبارات برعهده اوست. سازمان برنامه و بودجه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان دو نهاد مهم در سیاست‌گذاری‌های کلان در این راستا خودنمایی می‌کنند. رئیس جمهور می‌تواند براساس اختیار داده شده در اصل ۱۲۷ قانون اساسی به تعیین هیات‌های ویژه برای تحقیق در مورد بحران‌های اجتماعی مبادرت کند. در ارتباط با نهادها و موسسات مسؤل مهار بحران‌های اجتماعی زیرنظر قوه مجریه بیشتر سخن خواهیم راند.

### ۳-۳) قوه قضائیه

اصل ۱۵۶ قانون اساسی بیان می‌دارد: « قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسؤل تحقق بخشیدن به عدالت» و عهده‌دار وظایف زیر است:

- ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند.
- ۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.
- ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.
- ۴- کشف جرم و مجازات، تعقیب و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
- ۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.

و در راستای اصل فوق، اصل ۱۵۷ مقرر می‌دارد که وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است:

الف - ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم

ب - تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی ایران  
هرچند قانون اساسی بطور مستقیم برای مهار بحران‌های اجتماعی مسئولیتی برعهده قوه قضائیه ننهاده است، اما نقش این قوه در مهار، مدیریت و پیشگیری از بسیاری مشکلات اجتماعی که امروزه به یک بحران اجتماعی تبدیل شده‌اند و یا در حال تبدیل شدن هستند، بسیار حائز اهمیت است. در این راستا با توجه به اصول فوق می‌توان به دو دلیل عمده اشاره نمود:

۱ - از آنجایی که دیدگاه سرکوبگرانه و کیفرمدار در حل مسایل و مشکلات اجتماعی در بعد از انقلاب غلبه داشته است، بسیاری از رفتارهای فاصله‌گیر از میانگین رفتارهای اجتماعی (انحرافات) و رفتارهای خصوصی شهروندان از طریق ساز و کار جرم‌انگاری عنوان جرم گرفته و به قانون کیفری راه یافته‌اند، امروزه بسیاری از مسایل و مشکلات اجتماعی که از آن‌ها تحت عنوان یک «بحران اجتماعی» نام می‌برند با نگاهی به سیاهه قوانین کیفری «عنوان مجرمانه‌ای» را نیز با خود یدک می‌کشند.

به عنوان مثال اگر امروزه در ایران از «بحران جنسی» و گسترش پدیده روسپیگری سخن به میان می‌آید، با نگاهی به قوانین کیفری موجود، جرم‌انگاری‌های گسترده‌ای را در مورد این موضوع مشاهده می‌نماییم. یا اگر مساله مواد مخدر و اعتیاد در ایران امروز به یک بحران اجتماعی تبدیل شده است، در کنار پاسخ‌های غیرکیفری ما شاهد جرم‌انگاری‌های وسیع در مبارزه و پیش‌گیری کیفری در این حیطه هستیم.

بدین سان، با زدن برجسب مجرمانه بر روی یک بحران اجتماعی با توجه به بند ۴ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، وظیفه پیشگیری از آن، از طریق سازوکارهای کیفری به دستگاه قضایی سپرده می‌شود. بنابراین نهاد دادگستری در ایران امروز به دلیل تلقی مجرمانه از بحران‌های

اجتماعی، نقش پیشگیری کیفری از آن‌ها را برعهده دارد.

۲- علاوه بر پاسخ‌های کیفری که بعد از وقوع عمل مجرمانه اعمال می‌گردند، خبرگان قانون اساسی با وضع بند ۵ اصل ۱۵۶ وظیفه دیگری را برعهده قوه قضائیه نهاده‌اند و آن اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم است. آیا وجود این بند بدین معناست که قوه قضائیه مسئولیت و تولید پیشگیری از جرم به معنای علمی و متداول را برعهده دارد؟ و یا فقط مدیریت و سیاست‌گذاری برعهده اوست؟

در پاسخ می‌توان گفت که با توجه به گستردگی و متنوع بودن قلمرو پیشگیری از جرم، واگذاری مسئولیت آن به یک نهاد نمی‌تواند چندان کارساز باشد؛ از طرف دیگر بیشترین وظایف قوه قضائیه پس از ارتکاب جرم مطرح می‌شود و مداخله نهاد دادگستری به عنوان نهادهای سرکوبگر قبل از وقوع جرم برای پیشگیری از ارتکاب آن بسیار خطرناک بوده و حقوق و آزادی‌های فردی را در معرض خطر تجاوز جدی قرار می‌دهد (زینالی، ۱۳۸۱: ۱۰۷).

از طرف دیگر اکنون واقعیتی به نام قانون اساسی داریم که هنوز معلوم نیست چه زمانی بازنگری شود، پس برای وضع موجود باید راه‌حلی یافت که علمی باشد. بدین ترتیب با این قرائت که بند ۵ اصل ۱۵۶ ترجمه عنوان کنگره‌های پنج ساله پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین سازمان ملل متحد است، قوه قضائیه باید با استفاده از مطالعات این کنگره‌های پنج ساله پیشگیری از وقوع جرم، در سطح جامعه مدیریت و سیاست‌گذاری کند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۹: ۸۰).

بدین سان اگر بگوییم که قوه قضائیه مسؤل و مجری پیشگیری از جرم به معنای علمی و متداول آن، یعنی پیشگیری اجتماعی و وضعی است، این ایده با ماهیت وظایف قوه و ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل آن در تضاد است.

به هر حال اگر بپذیریم که قوه قضائیه مدیریت و سیاست‌گذاری در زمینه پیشگیری از جرم را برعهده دارد، نقش این قوه در پیشگیری از بحران‌های اجتماعی برجسته خواهد شد، زیرا همانگونه که گفته شد بحران‌های اجتماعی ایران امروز با مساله بزهکاری آن چنان در

هم تنیده شده‌اند که سیاست‌گذاری مجرد برای هر یک بدون در نظر گرفتن دیگری تقریباً غیر ممکن است و بسیاری از بحران‌های اجتماعی از عنوان مجرمانه بر خوردارند.

#### ۴-۳) شورای عالی امنیت ملی

برطبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی یکی از وظایف شورای عالی امنیت ملی، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاع امنیتی، تعیین گردیده است.

گذشته از اینکه پیش‌بینی مسئولیت فوق برای شورای عالی امنیت ملی، نشان از رویکرد امنیتی، سیاسی به مسائل و فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی دارد، با این وجود شورای عالی امنیت ملی با توجه به حضور رؤسای سه قوه در آن و قدرت واقعی آن در حکومت، می‌تواند نقش بنیادینی در زمینه بحران‌های اجتماعی و مدیریت آن‌ها، ایفا نماید. و همچنین براساس بند سه اصل ۱۷۶ یکی دیگر از وظایف آن «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی تعیین گردیده است. و می‌توان با اندکی مسامحه بروز و ظهور برخی بحران‌های اجتماعی را از جمله تهدیدات داخلی تلقی کرد.

#### ۴) نهادهای دولتی مسؤول کنترل و مدیریت بحران‌های اجتماعی در قوانین و مقررات عادی

با نگاهی به سیر قانون‌گذاری راجع به مدیریت بحران در ایران مشخص می‌گردد که نه تنها در ادبیات قانون‌گذاری ایران مفهومی به نام «بحران اجتماعی» به رسمیت شناخته نشده است. بلکه به طریق اولی یک نهاد فراگیر و کلان‌نگر دولتی برای مهار بحران‌های اجتماعی شکل نگرفته است.\* برعکس در مورد بحران‌ها و بلایای طبیعی، قانون‌گذار با جامع‌نگری خاصی به پیش‌بینی نهادهای خاص و در سطح کلان اقدام نموده است. به عنوان مثال در این زمینه می‌توان از قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۹ مرداد ۱۳۷۰ نام برد. به موجب این قانون «کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی» به منظور مبادله اطلاعات،

\* البته این رویکرد با تاسیس شوراهای فرابخشی در حوزه مسائل، مشکلات و آسیب‌های اجتماعی در سال‌های اخیر در حال شکل‌گیری است.

مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راهکارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش‌های لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن به ریاست وزیر کشور و عضویت وزراء و مسؤولان سازمان‌ها (در غیاب وزرا، معاونان ذیربط شرکت می‌کنند) و عضویت سازمان هواشناسی، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت مسکن و شهرسازی، موسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگل‌ها و مراتع، وزارت بازرگانی و هر وزارتخانه، موسسه، نهاد و نیروی انتظامی و یا نظامی که ریاست این کمیته جهت انجام مطالعات و تحقیقات دامنه‌دار بر روی بلایای کشور، تاریخچه آن‌ها، پیش‌آگاهی و همچنین برای اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله یا جبران خسارت‌ها با کمیته‌های فرعی موردنیاز مشخص می‌کند، تشکیل خواهد شد. براساس آیین‌نامه اجرای قانون فوق کمیته‌های فرعی نه‌گانه‌ای پیش‌بینی گردیده است.

ملاحظه می‌گردد که قانون‌گذار با چه دقت و ظرافت و جامع‌نگری نسبت به وضعیت‌های بحرانی و اضطراری ناشی از بلایای طبیعی سیاست‌گذاری نموده و کمیته خاص را پیش‌بینی نموده است، اقدامی که در مورد بحران‌های اجتماعی هرگز انجام نداده است.

با این وجود، هرچند سیاست واحد و منسجم و هماهنگی راجع به مدیریت بحران‌های اجتماعی شکل نگرفته است اما بطور کلی نمی‌توان ادعا نمود که سیاستگذاران ما از مساله بحران‌های اجتماعی غافل بوده‌اند. در مورد مهار بسیاری از مسایل و مشکلات اجتماعی که امروزه به مرحله بحرانی رسیده‌اند، قانون‌گذار ایران به طور خودآگاه و ناخودآگاه نهادها و سازمان‌هایی را پیش‌بینی نموده است. وجه غالب سیاست‌های تقنینی ایران در این است که بیشتر ناظر به بعد از بروز و ظهور آسیب‌های اجتماعی است و به رویکردهای پیشگیرانه کمتر توجه شده است. به طور کلی می‌توان بیان کرد که در واگذاری مسؤولیت مدیریت و کنترل بحران‌های اجتماعی به نهادهای دولتی سه رویکرد عمده به آن‌ها، موثر واقع شده‌اند:



اول) رویکرد سیاسی، امنیتی و قضایی به مسایل و مشکلات اجتماعی. در این رویکرد بیشتر تمرکز بر روی خود «پدیده» مشکل‌زا و بحران‌زا است و به دنبال حفظ نظام و سازکارهای موجود هستند. دوم) رویکرد اصلاحی، درمانی و پزشکی به مسایل و مشکلات اجتماعی که در این نوع رهیافت تمرکز بر روی «فرد» ایجادکننده مشکل و بحران به عنوان یک بیمار است و نهادهای مسئول به دنبال اصلاح و بازپروری و باز اجتماعی کردن او برای بازگشت به جامعه و پیروی از هنجارهای مورد قبول، هستند. سوم) رویکرد پیشگیرانه و کلان در مدیریت بحران‌های اجتماعی که منجر به واگذاری مسؤلیت مدیریت و سیاست‌گذاری به نهادهای فرابخشی (شورایی) گردیده است.

#### ۴-۱) رویکرد امنیتی، سیاسی و قضایی و نهادهای مسؤول

آنچنان که نگاه مجرد به بحران‌های اجتماعی فارغ از مسایل و مشکلات سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور شیوه درست و صحیحی در بررسی و مدیریت آن‌ها نیست، رویکرد صرف سیاسی و امنیتی به بحران‌های اجتماعی و گره زدن آن‌ها به سرنوشت نظام سیاسی موجود نیز ما را به بیراهه‌های خطرناک خواهد کشاند. همچنین وجود دیدگاه‌های خاص و تحلیل‌های «توطئه‌گرا» راجع به مسایل و مشکلات اجتماعی که آن‌ها را حتی زمانی که به مرحله بحرانی می‌رسند حاصل اغفال و یا توطئه عده‌ای می‌دانند که در برابر ارزش‌های مورد قبول حکومت قد علم نموده‌اند و حتی ربط بحران‌های اجتماعی به خارج از کشور، عامل مهم دیگری است که جریان «امنیت‌گرا» و «سرکوبگر» را تقویت می‌کند.

به هر حال، در پرتو رویکرد امنیتی و سیاسی و قضایی، مسؤولیت مهار بحران‌های اجتماعی - و البته در بیشتر موارد بطور غیرمستقیم - به نهادهای سیاسی، امنیتی و قضایی سپرده شده است.

#### ۴-۱-۱) شورای امنیت کشور

براساس ماده ۱ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور: «به

منظور بررسی جریان‌ات و پیش‌آمدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیمات و تدابیر هماهنگ در جهت پیشگیری و مقابله با مسائل مربوط به آن شورای امنیت کشور به مسؤلیت وزیر کشور عهده‌دار وظایف زیر خواهد بود:

الف- جمع‌بندی و بررسی اخبار، گزارش‌ها و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به وقایع حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی کشور جهت بهره‌برداری سریع به منظور ترسیم وضع موجود و پیش‌بینی تحولات آتی...»

ملاحظه می‌گردد که «وقایع حساس اجتماعی» در کنار وقایع سیاسی و امنیتی ذکر گردیده و اتخاذ تصمیمات در جهت پیشگیری و مقابله با آن‌ها به شورای امنیت کشور سپرده شده است.

ماده ۴ قانون فوق‌الذکر در برشمردن وظایف استاندار به عنوان مسول امنیت استان، تشکیل جلسات فوق‌العاده شورا در مواقع ضروری را به تشخیص او پیش‌بینی کرده است. همچنین ماده ۵ در تبیین وظایف شورای تامین استان چنین بیان می‌دارد:

الف - جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان.

ب - گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان به شورای امنیت کشور.

## ۲-۱-۴) نیروی انتظامی

براساس ماده ۳ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷: «هدف از تشکیل نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، استقرار نظم و امنیت و تامین آسایش عمومی و فردی و نگهبانی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی در چارچوب این قانون در قلمرو کشور جمهوری اسلامی ایران است.»

طبق ماده ۴: «ماموریت و وظایف نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:

۱ - استقرار نظم و امنیت و تامین آسایش عمومی و فردی

۲ - مقابله و مبارزه قاطع و مستمر با هرگونه خرابکاری، تروریسم، شورش و عوامل و

حرکت‌هایی که محل امنیت کشور باشد، با همکاری وزارت اطلاعات... همچنین بند ۸ تبصره ۳ ماده ۴ مأموریت این نیرو را چنین بیان می‌دارد: «انجام وظایفی که برطبق قانون به عنوان ضابط قوه قضائیه به عهده نیروی انتظامی محول است از قبیل: الف) مبارزه با مواد مخدر ب) مبارزه با قاچاق ج) مبارزه با منکرات و فساد د) پیشگیری از وقوع جرم».

ملاحظه می‌گردد بسیاری از مسایل اجتماعی که امروزه با هررویکردی به آن رنگ بحران داده‌اند، در حیطه وظایف نیروی انتظامی قرار می‌گیرد. اصولاً این نهاد پلیس در کشور است که با شهروندان در ارتباط مستمر است، چه زمانی که در نقش پلیس اداری وظیفه حفظ نظم عمومی را برعهده دارد و چه زمانی که به عنوان ضابط قوه قضائیه عمل می‌کند.

### ۳-۱-۴) دادگاه انقلاب اسلامی

از جمله نهادهای قضایی و امنیتی که از همان سال‌های اولیه پیروزی انقلاب ایران تاسیس گردید، دادگاه انقلاب اسلامی بود. دادگاهی که ابتدا با تصویب شورای انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ براساس یک آیین نامه شکل گرفت و بعدها با تصویب مجلس شورای اسلامی جایگاه خود را در نظام قضایی بعد از انقلاب تثبیت کرد.

اما دادگاه انقلاب اسلامی چه ارتباطی با بحران‌های اجتماعی دارد؟ و آیا می‌توان آن را به عنوان نهادی به شمار آورد که مسؤول مهار برخی بحران‌های ملی اجتماعی در ایران امروز است؟

براساس ماده ۵ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی انقلاب یکی از وظایف دادگاه انقلاب اسلامی: «رسیدگی به توطئه علیه جمهوری اسلامی ایران و کلیه جرایم مربوط به قاچاق و مواد مخدر» است.

و براساس ماده ۲۱ قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن مصوب ۱۳۶۷/۸/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۶۷/۸/۱۷ رسیدگی به جرایم ارتكابی مندرج در این قانون برعهده دادرها و دادگاه‌های انقلاب اسلامی است و اعتیاد نیز که

براساس ماده ۱۵ این قانون جرم اعلام گردیده است در دادگاه انقلاب رسیدگی می‌شود. به نظر می‌رسد یکی از عواملی که سبب گردیده است اعتیاد همچنان جرم باقی بماند و رسیدگی به آن در دادگاه انقلاب باشد، همان تداوم نگاه امنیتی به پدیده اعتیاد در ایران است. سیاستی که در اوایل انقلاب به شدت سرکوبگر بود، امروزه با حفظ همان نگاه سرکوبگر و کیفری به پدیده اعتیاد، واگذاری رسیدگی به آن در دادگاه انقلاب اسلامی حفظ گردیده است. اما این نگاه سرکوبگر با اندکی انعطاف در سال‌های اخیر منجر به تعیین پاسخ‌های اصلاحی و درمانی در کنار ضمانت اجرای کیفری گردیده است.

از جمله مسایل دیگری که از چالش‌های اولیه فراروی حکومت بود، موضوع نحوه پوشش افراد و بویژه زنان در بعد از انقلاب بود. موضوعی که بعد از گذشت ۲۵ سال از وقوع انقلاب همچنان از موضوعات بحث برانگیز اجتماعی است. اما از جمله عکس‌العمل‌های اولیه کارگزاران حکومتی در برابر این موضوع، راندن آن به محدوده قوانین کیفری از طریق توسل به سازوکار جرم‌انگاری‌های گسترده و مبهم بود. در این زمینه می‌توان از قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و مجازات فروشندگان لباس‌هایی که استفاده از آن‌ها در ملاء عام خلاف شرع است و یا عفت عمومی را جریحه‌دار می‌کند (مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۲۸) نام برد. سیاست جرم‌انگاری‌های گسترده و کلی در مورد نحوه پوشش افراد و واگذاری رسیدگی به جرایم موضوع قانون فوق به دادگاه انقلاب اسلامی (براساس ماده ۷ آن)، نشان از دیدگاه امنیتی، سیاسی به یک پدیده اجتماعی دارد. یا می‌توان از امور سمعی و بصری به عنوان یکی دیگر از موضوعات اجتماعی در بعد از انقلاب نام برد که در سال ۱۳۷۳ با توجه به رویکرد قضایی - امنیتی به تصویب قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌کنند، منجر گردید. قانونی که با جرم‌انگاری‌های گسترده در قلمرو امور سمعی و بصری، رسیدگی به جرایم مشروحه در موضوع این قانون را در صلاحیت دادگاه‌های انقلاب قرار داده است.

#### ۴-۱-۴) ستاد حفاظت اجتماعی

در سال ۱۳۸۳ به موجب آئین‌نامه رئیس قوه قضائیه، ستاد حفاظت اجتماعی در کشور تأسیس گردید. بر طبق ماده این آئین‌نامه: «در اجرای بند اول اصل سوم و بندهای ۴ و ۵ اصل ۱۵۶ و بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برای عینیت بخشیدن به اصل هشتم قانون اساسی که وظیفه‌ای است همگانی در جهت حفظ جامعه از هر گونه آلودگی، جرم و جنایت و تشکیل اجتماعات مضر به امنیت و سلامت جامعه و احیای سنت امر به معروف و نهی از منکر ... و کاهش و دفع مفاسد در جامعه و با استناد به بند الف ماده یک قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ نهادی در قوه قضائیه تحت عنوان «ستاد حفاظت اجتماعی» تأسیس می‌گردد ...»

بر طبق ماده ۲ این آئین‌نامه، ستاد، نهادی غیرانتفاعی و غیرسیاسی بوده و وابسته به تشکیلات دادگستری استان و زیر نظر دادستان مرکز استان و با نظارت رئیس کل دادگستری استان در جهت حفاظت جامعه از جرم و جنایت فعالیت می‌نماید. این ستاد تحت نظارت ریاست قوه قضائیه و توسط شورایی مرکزی با عضویت معاون اجرایی قوه قضائیه، دادستان کل کشور و رئیس ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر کشور سازمان‌دهی و اداره می‌گردد. (ماده ۴).

بر طبق ماده ۳ اهداف ستاد تشریح شده است که از آن جمله می‌توان به مواردی نظیر: «پیشگیری از جرم» و «پاکسازی جامعه از عناصر مجرم» اشاره کرد. بدین‌سان این ستاد به منظور ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی براساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی و امر به معروف و نهی از منکر، کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام و اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین، تشکیل شده است.

#### ۴-۲) رویکرد اصلاحی، درمانی و پیشگیرانه و نهادهای مسؤؤل

در پرتو دیدگاه‌های فردمدارانه و رویکرد اصلاحی و درمانی به آسیب‌های اجتماعی در

ایران، مسئولیت مهار و یا مدیریت برخی از آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی (که امروزه برخی رنگ بحران به خود گرفته‌اند)، به نهادها و مؤسسات خاصی سپرده شده است، که یا کارکرد و وظیفه اصلی آن‌ها پزشکی و اجتماعی است یا اصلاح و تربیت افراد بزهکار به عنوان یکی از وظایف اصلی آن‌ها تعریف شده است.

با توجه به این دیدگاه بایستی راه حل غلبه بر آسیب‌های اجتماعی را در درمان و بازپروری و دوباره اجتماعی کردن عاملین آن‌ها جستجو کرد و فرد فاصله‌گیر از میانگین هنجارهای اجتماعی به عنوان فردی بیمار نگریسته می‌شود که نیاز به تربیت دوباره و درمان دارد.

#### ۱-۲-۴) سازمان بهزیستی کشور

شاید به جرات بتوان گفت که امروزه سازمان بهزیستی کشور - زیر نظر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - تنها نهاد دولتی است که به طور خاص برای مدیریت و مهار بحران‌های اجتماعی بوجود آمده است.

به موجب لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور مصوب ۵۹/۴/۲۵ و قانون اصلاحی آن به تاریخ ۷۵/۱۰/۹ یکی از عمده‌ترین هدف‌های تشکیل سازمان بهزیستی: «تدارک امکانات پیشگیری، درمانی و توانبخشی حرفه‌ای و اجتماعی معلولان جسمی و روانی و تجدید تربیت منحرفان اجتماعی و ...» بیان شده است.

هرچند در سازمان بهزیستی به پیشگیری هم توجه شده است و «معاونت امور فرهنگی و پیشگیری» به عنوان یکی از معاونت‌های تشکیلات بهزیستی وظیفه امور مربوط به پیشگیری را در این سازمان عهده‌دار است، اما اقدامات درمانی و بازپروری و تربیت دوباره منحرفان اجتماعی، عمده‌ترین مسئولیت این سازمان است. تشکیل مراکز ویژه برای درمان معتادان، مراکز مداخله در بحران‌های اجتماعی از جمله مراکز نگهداری زنان ویژه، در این زمینه از مثال‌های بارز هستند.

## ۲ - ۲ - ۴) سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور

براساس ماده ۳ آیین نامه اجرای سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۲۶/۴/۱۳۸۰: «زندان محلی است که در آن محکومین مقطعی با معرفی مقامات ذی صلاح و قانونی برای مدت معین یا به طور دائم به منظور اصلاح، تربیت و تحمل کیفر نگهداری می‌شوند.» ملاحظه می‌گردد که در این ماده بر نقش اصلاحی و تربیتی زندان قبل از نقش سزادهنده آن یعنی تحمل کیفر اشاره شده است. و از روح موارد دیگر آیین نامه و فحوای آن‌ها نیز چنین استنباط می‌شود که نقش اصلاحی - درمانی زندان در اولویت قانون‌گذار بوده است و حضور افرادی اعم از مددکار و متخصصین تربیتی و روانشناسی در شورای پذیرش و تشخیص و طبقه بندی برای تشکیل پرونده شخصیت این مساله را تایید می‌کند.

با توجه به اینکه زندان به عنوان مهم‌ترین مجازات و اصلی‌ترین آن در ایران است و همچنین بسیاری از آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی در ایران توسط قانونگذار کیفری، جرم دانسته شده‌اند، بنابراین با ورود به فرایند کیفری احتمال محکومیت آن‌ها به حبس زیاد است. پس زندان به عنوان آخرین ایستگاه نظام عدالت کیفری، نمادی از بحران‌های اجتماعی در جامعه ایران است. هرچند آیین‌نامه سازمان زندان‌ها براساس مدل اصلاحی و درمانی تدوین گردیده است، اما به نظر می‌رسد که سازمان زندان‌ها در عمل قادر به اعمال سیاست‌های اصلاحی خود به طور موفقیت‌آمیز نبوده است و شاید افزایش بی‌رویه جمعیت کیفری در سال‌های اخیر از مهم‌ترین عوامل باشد.

به گفته رئیس سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، در سال ۱۳۸۱ تعداد ۱۷۱ هزار و ۱۰۵ نفر در زندان‌های کشور حبس بوده‌اند که از این تعداد، ۱۰۲ هزار نفر (یعنی حدود دوسوم) آن به جهت جرم‌های مواد مخدر و اعتیاد و ۱۷/۲۰۰ نفر به دلیل صدور چک پرداخت نشدنی و بقیه نیز به اتهام‌های دیگر زندانی‌اند. از سوی دیگر، این رقم سالانه در حال افزایش است. برای نمونه، بنابر گفته‌های مقام یاد شده، در شش ماهه نخست سال جاری، ۳۴۰ هزار نفر وارد زندان شده‌اند که نسبت به سال پیش از آن، ۱۷ درصد رشد داشته است (آشوری، محمد. ۱۳۸۲: ۹).

به نظر می‌رسد که امروز، با افزایش جمعیت کیفری زندان‌ها، مصرف زیاد مواد مخدر، بیماری‌های ایدز و عدم توانایی سیستم برای پاسخگویی و اداره این افراد، در ایران با پدیده «بحران زندان» مواجه هستیم. این مساله مسؤولان قوه قضاییه را به چاره اندیشی واداشته است که نمونه بارز سیاست مقابله با این بحران را می‌توان در لایحه مجازات‌های اجتماعی مشاهده نمود که در راستای اعمال تدابیر جایگزین زندان توسط مرکز توسعه قضایی تدوین شده است.

### ۳-۲-۴) ستاد مبارزه با مواد مخدر

براساس ماده ۳۳ قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن مصوب ۱۳۶۷/۸/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۶۷/۸/۱۷: «به منظور پیشگیری از اعتیاد و مبارزه با قاچاق مواد مخدر از هر قبیل، اعم از تولید، توزیع، خرید، فروش و استعمال آن‌ها و نیز موارد که در این قانون ذکر شده است، ستادی به ریاست رئیس جمهور تشکیل و کلیه عملیات اجرایی و قضایی و برنامه‌های پیشگیری و آموزش عمومی و تبلیغ علیه مواد مخدر در این ستاد متمرکز خواهد بود...».

براساس ماده ۳۴ قانون فوق، به ستاد مبارزه با مواد مخدر اجازه داده شده است که بر اساس ضرورت، آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز را تهیه و تدوین کند، از این رو ستاد به تاریخ ۱۳۷۷/۱۱/۲۰ «آیین‌نامه‌های پیشگیری از اعتیاد، درمان معتادان به مواد مخدر و حمایت از افراد در معرض خطر اعتیاد را تصویب کرد.

این آیین‌نامه با جامع‌نگری خاص و با الهام از سطوح سه‌گانه پیشگیری در الگوی پزشکی یعنی پیشگیری اولیه، ثانویه و ثالث، به مدیریت و مهار مساله اعتیاد در ایران توجه کرده است. ستاد مبارزه با مواد مخدر از جمله مهم‌ترین نهادهای دولتی است که در پاسخ به بروز بحران در مساله مواد مخدر بویژه اعتیاد بوجود آمده است. نهادی که در ضمن وابستگی به نهاد ریاست جمهوری از نهادها و مؤسسات حکومتی درگیر با معضل مواد مخدر نیز استفاده نموده است. به نظر می‌رسد این ستاد الگوی بسیار مناسبی برای مدیریت و مهار



بحران‌های اجتماعی مشابه است.

#### ۴-۲-۴) وزارت رفاه و تأمین اجتماعی

بر طبق ماده ۱۱ قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۳/۱۷) در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و جهت اجرای این قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل می‌گردد. براساس ماده ۱۶ این قانون به منظور نیل به اهداف و اجرای وظایف مصرح در فصل اول و تحقق اصول و سیاست‌های مصرح در فصل دوم این قانون، اختیارات و مسؤولیت‌های وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تعیین گردیده است. طبق بند الف این ماده، یکی از وظایف این وزارتخانه زمینه سازی برای تحقق اصول فراگیری، جامعیت و کفایت نظام و بسط پوشش‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی کشور (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) بیان گردیده است. یکی از اهداف و وظایف حوزه حمایتی در بند ب ماده ۴ این قانون: «هماهنگی بخش‌های مختلف دولت در راستای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» ذکر شده است. براساس بند «ی» ماده ۱۶ «تأمین خدمات پیشگیری از بروز یا تشدید معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی در گروه‌های هدف و تحت پوشش قرار دادن آن‌ها در سه سطح پیشگیری، درمان و توانبخشی» به عنوان یکی دیگر از وظایف این وزارتخانه نوپا آمده است.

با توجه به اینکه نشانگان یک بحران اجتماعی زمانی ظهور می‌کند که یک آسیب یا مشکل اجتماعی از نظر کمی و کیفی به نقطه‌ای برسد که سیستم، قابلیت، توانایی و ظرفیت کاهش و کنترل آن را از دست می‌دهد، در چنین وضعیتی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در راستای پیشگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی چه در مرحله قبل از بروز آن‌ها و چه در مرحله بعد از آن، نقش بسیار مهمی در کنترل و مدیریت یک بحران اجتماعی دارد.

#### ۵) رویکرد شورایی و مدیریت بحران‌های اجتماعی

بعد از سال‌ها تجربه رویکرد بخشی به مدیریت بحران‌های اجتماعی و در نتیجه واگذاری

مسئولیت مهار آن‌ها به نهادهای مختلف در قوه قضائیه و مجریه، دیدگاه مسئولین و سیاستگذاران حکومتی به سمت رویکرد فرابخشی حرکت نموده، زیرا، تجربه نشان داده بود که به دلیل ایجاد گسترده و علل مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی وقوع بحران‌های اجتماعی پیشگیری، کاهش و یا کنترل و مدیریت بخشی در این حوزه چندان مؤثر نیست. بدین سان، رویکرد شورایی و کلان در زمینه مدیریت بحران‌های اجتماعی مطرح گردید و منجر به تصویب قوانین و مقرراتی در این حوزه شد.

### ۱-۵) شورای اجتماعی کشور و استان‌ها

براساس ماده ۱ آئین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور مصوب ۱۳۸۰/۹/۱۰ هیات دولت: «به منظور سیاستگذاری، هماهنگی، ایجاد وحدت رویه و تنظیم سازوکارهای اداری در زمینه پیش‌بینی، پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، معضلات و آسیب‌های اجتماعی و هماهنگی بین کار گروه‌های (کمیته‌های) مندرج در آیین‌نامه اجرای ماده (۷۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ... شورای اجتماعی کشور که در این آیین‌نامه به اختصار شورا نامیده می‌شود تشکیل می‌گردد». بند ۲ ماده ۲ این آئین‌نامه یکی از وظایف این شورا را: «بررسی و تعیین سیاست‌های عمومی بر چگونگی پیش‌بینی، پیشگیری و برخورد با مسایل و آسیب‌های اجتماعی» دانسته است. براساس ماده ۳ این آئین‌نامه نیز اعضای شورا (۲۴ عضو) مشخص گردیده‌اند که ترکیب اعضا نشانگر رویکرد فرابخشی به حوزه مسایل و آسیب‌های اجتماعی می‌باشد. اعضای از نهادهای سیاسی و امنیتی (وزیر کشور، وزیر اطلاعات، فرمانده نیروی انتظامی) قضایی (معاون رئیس قوه قضائیه) آموزشی و فرهنگی (وزیر آموزش و پرورش، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، رئیس سازمان صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی) اجتماعی (وزیر کار و امور اجتماعی) بهداشتی و درمانی و پیشگیرانه (وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان بهزیستی کشور) و... در آن حضور دارند.

یکی از اولین طرح‌هایی که این شورا به تصویب رساند؛ «طرح ساماندهی کودکان

خیابانی» بود. اما متأسفانه به دلیل عدم پیش‌بینی سازوکاری برای عملی ساختن تصمیمات این شورا و وظایف نهادهای مختلف در قبال مصوبات آن، در عمل موفقیت‌چندانی حاصل نگردید. از دیگر سو، به دلیل عدم حضور اکثریت اعضا در جلسات شورا، نتوانست جایگاه واقعی و پیش‌بینی شده را در حوزه مدیریت و سیاست‌گذاری راجع به پیش‌بینی، پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، معضلات و آسیب‌های اجتماعی، پیدا نماید.

به عنوان یکی دیگر از نهادهای شورایی مربوط به مسایل اجتماعی در سطح استان‌ها، می‌توان از شورای اجتماعی استان‌ها نام برد. این شورا به موجب آئین‌نامه شورای اجتماعی استان‌ها (مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۲۳) تشکیل گردیده است. به موجب ماده ۱ این آئین‌نامه هدف از تاسیس آن چنین ذکر شده است: «به منظور فراهم آوردن شرایط و امکانات لازم برای ارتقای سطح معنوی و فرهنگی جامعه در چهارچوب سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و دفع مفاسد و ناهنجاری‌ها و آفات اجتماعی، شورای اجتماعی استان‌ها تشکیل می‌گردد.»

بند الف ماده ۲ یکی از وظایف شورا را «کوشش در جهت شناخت مسائل و مشکلات و جریانات مخرب اجتماعی و بررسی راه‌های مقابله با آن» دانسته است و در بند ۱ این ماده نیز «تنظیم برنامه جامع برای توسعه امکانات اجتماعی در سطح استان» از جمله وظایف این شورا عنوان شده است. در ترکیب اعضای شورا افراد مختلفی از نهادهای سیاسی (استاندار) فرهنگی و آموزشی (مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش و مدیر مرکز صدا و سیما استان ...) اجتماعی (مدیرکل کار و امور اجتماعی) و امنیتی (فرمانده نیروی انتظامی استان) و ... حضور دارند.

## ۲-۵) شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی

با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ براساس ماده ۱۳ این قانون: «به منظور هماهنگی سیاست‌های اجتماعی در حوزه‌های اشتغال، آموزش و پرورش، تربیت بدنی، مسکن و بهداشت و درمان و سایر بخش‌های مرتبط با حوزه تأمین

اجتماعی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به ریاست رئیس جمهور و دبیری وزیر رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل گردید « دبیرخانه شورا در وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مستقر می‌باشد و تصمیمات شورای عالی با تصویب وزرای عضو شورای مزبور و تأیید رئیس جمهور، دارای اعتبار خواهد بود.

وظایف این شورا براساس ماده ۱۵ این قانون، ذکر گردیده است. در بند الف این ماده «هماهنگی سیاست‌های اجتماعی» و در بند ب: در تعامل با شورای اقتصاد و سایر شوراهای فرابخشی برای حل مسائل اجتماعی «از جمله این وظایف است.

اعضای این شورا همگی از قوه مجریه می‌باشند که براساس ماده ۱۴ شامل:

رئیس جمهور (رئیس شورا)، وزیر رفاه و تأمین اجتماعی (دبیر شورا)، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزیر کشور، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر آموزش و پرورش، وزیر مسکن و شهرسازی، وزیر کار و امور اجتماعی، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و وزیر اقتصاد و دارایی، می‌باشند.

برخلاف شورای اجتماعی کشور، اعضای این شورا محدودتر بوده و فقط شامل برخی اعضای هیأت دولت می‌شود. در صورتی که به دلیل فرابخشی بودن وظایف این شورا در حوزه مسایل و سیاست‌های اجتماعی بهتر بود که حضور اعضای از سایر نهادهای مرتبط نظیر نیروی انتظامی، قوه قضائیه، رئیس سازمان ملی جوانان، رئیس سازمان بهزیستی و ... در آن پیش‌بینی می‌گردید. بدین سان، این شورا تا حدودی از مؤلفه‌های یک نهاد فرابخشی فاصله گرفته و به نهادی در داخل قوه مجریه (هیأت دولت)، تنزل پیدا کرده است.

## ۶) نتیجه‌گیری و جمع بندی

مدیریت بحران‌های اجتماعی در ایران امروز خود در بحران به سر می‌برد چرا که در مواجهه با مسئولیت، مهار، کنترل، کاهش و پیشگیری از آسیب‌های و مشکلات اجتماعی از نظر قانونی در وضعیت ناهماهنگ، مشتت و در اکثر موارد خُرد نگر به سر می‌برد. افزایش بحران‌ها از نظر کیفی و کمی سبب می‌گردد که سیستم، قابلیت، توانایی و ظرفیت کاهش و

کنترل آن‌ها را از دست بدهد و در نتیجه به وضعیت بحرانی برسد. لفظ «بحران اجتماعی» در شرح وظایف هیچ نهاد و سازمان دولتی به رسمیت شناخته نشده است و آنچه که بیان گردیده است به مدیریت و سیاستگذاری در حوزه سیاست‌های اجتماعی، مسایل، مشکلات، پدیده‌ها، آفات، منحرفان و نابهنجاری‌های اجتماعی و پیشگیری از جرایم، مربوط می‌گردد. بدین سان، بصورت غیرمستقیم به مدیریت بحران‌های اجتماعی، در قوانین و مقررات جاری ایران پرداخته شده است. و نگاه امنیتی، سیاسی و قضایی به مسایل و مشکلات اجتماعی موجب گردیده است تا مسئولیت سیاستگذاری، مدیریت، مهار، پیشگیری، کاهش و کنترل آن‌ها به نهادهای سیاسی، امنیتی و قضایی واگذار گردد. در این زمینه نهادهایی نظیر؛ قوه قضائیه، شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور، نیروی انتظامی و ستاد حفاظت اجتماعی، قابل ذکر هستند. رویکرد، اصلاحی، درمانی و پیشگیرانه به مسایل، مشکلات و آسیب‌های اجتماعی نیز موجب واگذاری مسئولیت سیاستگذاری، مدیریت، کنترل، کاهش و پیشگیری از آن‌ها به نهادهایی نظیر؛ سازمان بهزیستی کشور، سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، ستاد مبارزه با مواد مخدر و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، گردیده است.

در کنار دو رویکرد فوق‌الذکر در سیاست تقنینی ایران، رهیافت شورایی و کلان به کنترل و مدیریت بحران‌های اجتماعی قابل توجه است. بر این اساس، مسئولیت سیاستگذاری، هماهنگی، ایجاد ساز و کارهای اجرایی در زمینه پیش‌بینی، پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، معضلات، آسیب‌های اجتماعی و دفع مفاسد و نابهنجاری‌ها و آفات اجتماعی به شورای اجتماعی کشور و استان‌ها واگذار گردیده است، از سوی دیگر، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به ریاست رئیس جمهور و به منظور هماهنگی سیاست‌های اجتماعی و تعامل با سایر شوراهای فرابخشی برای حل مسائل اجتماعی، پیش‌بینی شده است.

به نظر می‌رسد در زمینه تولید مهار بحران‌های اجتماعی در ایران امروز با یک تشتت، ناهماهنگی و بی‌برنامگی مواجه هستیم و کشور ما از فقدان یک نهاد ملی فراگیر و جامع‌نگر در این زمینه، رنج می‌برد. این مساله بر اثر غلبه سیاست انکار به جای قبول واقعیت‌ها، گر

خوردن مسائل سیاسی و امنیتی با بحران‌های اجتماعی، تشدید گردیده است. بدین سان، در زمینه واگذاری مسؤلیت و مدیریت مهار بحران‌های اجتماعی، به نهادی خاص، در ایران امروز با یک «بحران» مواجه هستیم. برای خروج از این بحران دو راهکار ذیل پیشنهاد می‌گردد:

۱- واگذاری مسؤلیت مهار بحران‌های اجتماعی به نهاد و سازمانی خاص، بدون توجه به علل و عوامل بروز و ظهور بحران‌های اجتماعی در ایران امروز، یک سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری انتزاعی و ذهنی‌گرایانه خواهد بود. تا زمانی که مشخص نگردیده علل یک بحران اجتماعی چیست و میزان شیوع آن چقدر است، هرگونه تصمیم‌گیری راجع به واگذاری مسؤلیت مهار آن به یک سازمان دولتی محکوم به شکست است و یا با غلبه رویکرد معلول‌نگر و مقطعی و فاصله‌گیری از رویکردهای علت‌یاب و کلان‌نگر، روز به روز وضعیت بدتر خواهد شد. بنابراین ضروری است قبل از هرچیز یک کمیته ملی در سطح کشور و به صورت منطقه‌ای برای شناسایی علل بروز بحران‌های اجتماعی در ایران تشکیل شود. این کمیته موظف خواهد بود با استفاده از متخصصان امر به تحقیقات گسترده و همه‌جانبه دست بزند تا در نهایت با تهیه گزارشی کلان بتواند نقش پشوانه‌ای را برای سیاست‌گذاری در زمینه مدیریت بحران‌های اجتماعی ایفا کند.

۲- بعد از تدوین گزارش ملی راجع به علل بروز بحران‌های اجتماعی، نوبت به تدوین برنامه ملی و مهار بحران‌های اجتماعی خواهد رسید که با برنامه‌ریزی دقیق و مرحله به مرحله افق‌های آینده را مشخص می‌کند.

۳- در نهایت نیز «کمیسیون ملی بحران‌های اجتماعی» و یا «شورای ملی مهار بحران‌های اجتماعی» باید تشکیل گردد. این کمیسیون یا شورا که متشکل از تمام نهادها و مؤسسات دولتی و حکومتی مرتبط با بحران‌های اجتماعی و نهادهای مدنی خواهند بود، می‌تواند راجع به تک تک مسائل و مشکلات اجتماعی (که از نظر کمی و کیفی براساس گزارش ملی مشخص گردیده که به مرز بحرانی رسیده‌اند نظیر ایدز، اعتیاد، فحشا، خشونت علیه زنان و کودکان) کمیته‌های فردی داشته باشند، که به تناسب موضوع هر یک از نهادهای حوزه

بخشی می‌توانند مسؤلیت کنترل و مدیریت کاهش و پیشگیری از بروز و تشدید دامنه‌ آنها را عهده‌دار شوند.

- ۱ - اشوری، محمد. (۱۳۸۲). جایگزین‌های زندان یا مجازات‌های بینابین. تهران: نشر گرایش
- ۲ - الفاروقی، حازم (۱۹۹۸). المعجم القانونی. لبنان: مکتب
- ۳ - بونک، برنار (۱۳۷۷). کیفرشناسی. (ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی). تهران: مجد
- ۴ - تاجیک، محمدرضا (۱۳۷۹). مدیریت بحران. فرهنگ گفتمان، تهران.
- ۵ - دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۵). لغت نامه دهخدا. دانشگاه تهران، تهران.
- ۶ - رابینسون، جیمز (۱۳۷۸). بحران (گزیده مقالات سیاسی - امنیتی). ج اول، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.
- ۷ - ساروخانی، باقر (۱۳۶۶). فرهنگ علوم اجتماعی. تهران: کیهان.
- ۸ - صانعی، پرویز (۱۳۸۲). حقوق و اجتماع. تهران: طرح نو.
- ۹ - زینالی، حمزه (۱۳۸۱). پیشگیری از بزهکاری و مدیریت آن در پرتو قوانین و مقررات جاری ایران، فصلنامه علمی پژوهش رفاه اجتماعی. دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، سال دوم، شماره ۶.
- ۱۰ - کلانتری، کیومرث (۱۳۸۱). تحلیل بحران در حقوق موضوعه کیفری ایران و راهکارهای خروج از آن. پایان نامه دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشگاه تربیت مدرس.
- ۱۱ - کاظمی، سید علی اصغر (۱۳۶۶). مدیریت بحران‌های بین المللی. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی
- ۱۲ - گسن، ریموند. (۱۳۷۰). جرم شناسی کاربردی. (ترجمه مهدی کی) تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی
- ۱۳ - گسن، ریموند. (۱۳۷۱). بحران سیاست جنایی کشورهای غربی. (ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی) مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی. شماره ۱۰
- ۱۴ - گلریز، حسن (۱۳۶۸). فرهنگ توصیفی لغات و اصطلاحات علوم اقتصادی (انگلیسی - فارسی). تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۱۵ - کرایب، یان (۱۳۷۸). نظریه اجتماعی مدرن: از پارسونز تا هابرماس. (ترجمه عباس مخیر). تهران: نشر آگه
- ۱۶ - قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۷). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: نشر دادگستر



## References

- ۱۷ - نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۸۰ - ۱۳۷۹). *تقریرات درس جرم شناسی*.  
دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- ۱۸ - نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۷۹). *پیشگیری از بزهکاری و پلیس محلی*.  
مجله امنیت، شماره ۱۷ و ۱۸.
- 19- Jonathan. M,Roberts (1988). **Decision during International crises**.  
London. Macmillan press LTD.
- 20- Kapperman, R.H., wilcox, R.H. and Smith, H.A. (1975). **Crisis  
managment: Some Opportunities**. science, 187. 7th february