

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷

نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان

مدیریت بحران کشور با مؤلفه‌های حکمرانی خوب^۱

بیژن عباسی^۲؛ محمد حسین صادقی^۳

دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۱۰

پذیرش: ۱۳۹۷/۰۲/۰۶

چکیده

نظریه حکمرانی خوب، حقوق اداری را تحت عنوان الزامات تحقق اداره خوب و شایسته، تحت تأثیر جدی قرار داده است و اداره زمانی شایسته به ارائه خدمات عمومی می‌پردازد که کارآمد و اثربخش باشد. از سوی دیگر، مسأله اصلی مدیریت بحران‌ها که از امور عمومی و اداری دولت‌های امروزی تلقی می‌شوند، کارآمدی نهادهای مدیریت بحران است؛ لذا تطبیق مؤلفه‌های حکمرانی خوب خصوصاً مؤلفه کارآمدی این نظریه با قواعد موجد صلاحیت نهادهای مدیریت بحران در نظام حقوق اداری ایران ضروری به نظر می‌رسد. در پاسخ به این پرسش اصلی که چه نسبتی میان این قواعد با مؤلفه‌های حکمرانی خوب وجود دارد؛ به نظر می‌رسد به علت عدم تجربه کافی در زمینه تشکیل نهادهای هماهنگ‌کننده مدیریت بحران، قانون‌گذار به خوبی نتوانسته است قواعد را به گونه‌ای سامان دهد تا کارآمدی حداکثری مدیریت بحران تضمین شود.

واژگان کلیدی: بحران، سازمان مدیریت بحران کشور، حکمرانی خوب، کارآمدی، اصل حاکمیت قانون.

۱. این مقاله با حمایت «مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور» تهیه شده است.

۲. دانشیار حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران bizhan_abbasy@yahoo.com

۳. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

مقدمه

نخستین حق هر فرد که حقوق دیگر با وجود این حق معنا پیدا می‌کند، حق حیات است و حقوق مانند دیگر علوم می‌بایست در خدمت انسان باشد و در درجه نخست می‌باید حق حیات انسان‌ها را تضمین کند. سلب حق حیات ممکن است توسط دیگر افراد صورت گیرد که کیفرهای پیش‌بینی شده برای آن تضمین‌گر حق حیات خواهد بود؛ اما صورت دیگری که موجب مرگ انسان‌ها می‌شود، بلایای طبیعی و انسانی است و جدا از قواعد و موازین کیفری که قانون‌گذار برای تضمین حق حیات وضع می‌کند، بلایای طبیعی و انسانی با ماهیت غیرمترقبه و ناگهانی خود می‌تواند سلب حیات باشد و ضرورت دارد، قانون به این عرصه وارد شود و با هدف نجات جان افراد، قواعد و نهادهای مدیریت بحران‌های موجد این وضعیت را تأسیس نماید.

سرزمین ایران به لحاظ جغرافیای طبیعی و انسانی به صورت بالقوه در معرض بحران‌های مختلف طبیعی و انسانی از قبیل: زلزله، خشک‌سالی، سیل و ... بوده است و همواره یک مسأله اصلی درباره مدیریت این بحران‌ها، چالش‌برانگیز معرفی شده و آن ناکارآمدی نهادهای مدیریت بحران است. این مسأله اصلی ارتباطی مؤثر با الزامات و مؤلفه‌های نظریه حکمرانی خوب خصوصاً مؤلفه کارآمدی و کارایی حکمرانی خوب دارد.

امروزه بعد از گذشت تجارب، نظریه حکمرانی خوب به نظریه‌ای غالب در حوزه حقوق اداری تبدیل شده است و هدف از پیگیری آن، دستیابی به «اداره شایسته» است. با توجه به مسأله اصلی پیش‌گفته، محقق ساختن الزامات و حکمرانی خوب در نهادهای مدیریت بحران کشور، نیازمند نسبت‌سنجی قواعد موجد نهادهای مدیریت بحران با حکمرانی خوب است. به موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷، نهاد اصلی مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی، سازمان مدیریت بحران کشور است که به عنوان مؤسسه دولتی زیر مجموعه وزارت کشور تلقی می‌شود و در رأس آن شورای عالی مدیریت بحران به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود. بعد از گذشت حدود ۶ سال از اجرای قانون مذکور بازخوانی مجدد این قانون و تطبیق آن با مؤلفه‌های حکمرانی خوب ضروری به نظر می‌رسد.

روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای و نوع تحقیق، کیفی و کاربردی است. با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش اصلی هستیم که چه نسبتی میان قواعد موجد صلاحیت

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۰۵

شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور با مؤلفه‌های حکمرانی خوب خصوصاً مؤلفه کارآمدی وجود دارد. به نظر می‌رسد قانون‌گذار تجربه کافی برای تأسیس نهادهای هماهنگ‌کننده مدیریت بحران نداشته است و به همین دلیل، ترکیبی برای شورای عالی مدیریت بحران پیش‌بینی کرده که نتوانسته کارآمدی حداکثری سازمان مدیریت بحران را تضمین کند.

درباره مدیریت بحران آثاری در بعد مدیریتی تألیف شده است و در زمینه بعد حقوقی مدیریت بحران و شناسایی و تبیین قواعد مدیریت بحران منابعی محدودی وجود دارد و کمبود منابع حقوقی از موانع تحقیق است. ویژگی متمایز این تحقیق از محدود آثار موجود حقوقی در این زمینه، ایجاد ارتباط مؤثر میان مؤلفه‌های مرتبط حکمرانی خوب با نظام حقوقی مدیریت بحران است.

حکمرانی خوب مؤلفه‌های متعدد و مرتبط با یکدیگر دارد؛ اما در این تحقیق سعی شده است، صرفاً مؤلفه‌هایی که ارتباط بیش‌تر و مؤثرتری با بعد حقوقی مدیریت بحران دارند، تبیین و نسبت‌سنجی شوند. در این راستا، مسأله و چالش اصلی مدیریت بحران در ایران، یعنی کارآمدی نهادهای مدیریت بحران دارای اهمیت است، لذا مؤلفه کارآمدی می‌باید تبیین گردد. از سوی دیگر، تبیین پاسخ‌گویی و ارتباط آن با میزان مسئولیت، صلاحیت و اختیارات نهادها قابل تأمل است. هم‌چنین، حکمرانی خوب بر اصل حاکمیت قانون تأکید دارد. ارتباط حاکمیت قانون با اختیارات نهادهای مدیریت بحران در تعلیق حقوق و آزادی‌های افراد در شرایط بحرانی از یک سو و تضمین کارآمدی این نهاد از سوی دیگر، دو ضرورتی است که جمع نمودن آنها به صورت همزمان تحقق حکمرانی خوب را ممکن می‌سازد.

با توجه به ضرورت‌های پیش‌گفته و سؤال اصلی، ساماندهی این مقاله بدین صورت خواهد بود که در مبحث نخست مفهوم حکمرانی خوب و مؤلفه‌های مرتبط آن با مدیریت بحران‌ها تبیین می‌گردد و در مبحث دوم که شامل موضوع و مسأله اصلی این مقاله می‌شود، صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور با مؤلفه‌های حکمرانی خوب نسبت‌سنجی می‌شود تا با شناسایی آسیب‌های قانون فعلی مدیریت بحران زمینه برای بازنگری در این قانون توسط وزارت کشور فراهم گردد.

مبحث نخست: تأملی بر مفهوم حکمرانی خوب و مؤلفه‌های مرتبط آن با مدیریت بحران
در مبحث نخست، کلیات و مفاهیم کلیدی مؤثر در تحلیل مبحث بعدی تبیین می‌گردد. ابتدا می‌باید روشن گردد که حکمرانی خوب چه مفهومی دارد و مؤلفه‌های کلیدی آن در ارتباط با مدیریت بحران کدامند و در نهایت، تعیین نسبت میان مفهوم بحران با حکمرانی خوب ضروری خواهد بود.

گفتار نخست: مفهوم حکمرانی خوب

نظریه حکمرانی خوب محصول تحول نظریات اندیشمندانی بوده است که یک دغدغه اصلی داشته‌اند و آن توسعه کشورها بوده است. این نظریات را به لحاظ تحول تاریخی می‌توان به سه دوره: دولت حداقلی، دولت بزرگ و حکمرانی خوب تقسیم کرد. حکمرانی خوب بر اندازه و حجم دولت‌ها و میزان مداخله آنها تأکید ندارد، بلکه راه‌حل نهایی برای دستیابی به توسعه را «خوب اداره کردن» می‌داند.

حکمرانی خوب را می‌توان از منظر توسعه و مدیریت تعریف کرد. در این رابطه برخی معتقدند: «حکمرانی خوب، مفهومی است که اخیراً در اداره عمومی و مدیریت توسعه مطرح شده است. در نظم مدیریت عمومی به عنوان یک مفهوم و الگوی جدید در نظر گرفته می‌شود که بر نقش مدیران عمومی در فراهم آوردن خدمات با کیفیت بالا تأکید دارد. حکمرانی خوب، عالی‌ترین وضعیت توسعه و مدیریت امور ملت است، بدین معنا که شکل دموکراتیکی از حکومت است که مردم در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت دارند، خدمات به طور مؤثری ارائه می‌شود، حقوق بشر رعایت شده و حکومت، شفاف و پاسخ‌گو است. حکمرانی خوب به عنوان ابزاری برای رسیدن به توسعه اقتصادی، توسعه حقوق بشر و عدالت اجتماعی مطرح می‌شود» (Agera, 2001: 1-5).

از منظری دیگر، با شناسایی صفات و عناصر حکمرانی خوب می‌توان آن از حکمرانی بد متمایز ساخت. حکمرانی خوب واجد حکومت قانون، مشارکت‌پذیری، کارآمدی و اثربخشی، شفافیت و فساد ناپذیری، انصاف و پاسخ‌گویی است (هداوند و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۹).

در نهایت، با تأکید بر بعد حقوقی، حکمرانی خوب را می‌توان آشتی آرمان‌های دولت رفاهی (در مقابل دولت ناظم) و اصل حاکمیت قانون دانست. دولت رفاهی بر اداره پاسخ‌گو و اثربخش جامعه و ارائه خدمات عمومی تأکید دارد و اصل حاکمیت قانون بر تضمین حقوق شهروندان اصرار می‌ورزد.

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۰۷

جمع نمودن میان این دو ضرورت، هنر حقوقدانان را می‌طلبد که قواعد را به گونه‌ای سامان دهند که اداره کارآمد باشد و هزینه‌های گسترده برای اداره به نتیجه برسد و همچنین، اصل حاکمیت قانون و کارکرد آن در تضمین حقوق افراد رعایت گردد.

گفتار دوم: مؤلفه‌های مرتبط با مدیریت بحران

با توجه به فراگیری و ارتباط میان مؤلفه‌های حکمرانی خوب با یکدیگر، شناسایی مؤلفه‌هایی که ارتباط بیش‌تری با مدیریت بحران داشته باشند، مشکل است؛ اما بعد از بررسی چالش‌های مدیریت بحران کشور این مؤلفه‌ها را می‌توان مؤثرتر بر تحقق حکمرانی خوب در مجموعه نهادهای مدیریت بحران کشور دانست: ۱. پاسخ‌گویی؛ ۲. کارآمدی و کارایی؛ ۳. اصل حاکمیت قانون. تأثیر بیش‌تر این سه مؤلفه بر مدیریت بحران ذیل هر مؤلفه توضیح داده می‌شود:

الف. پاسخ‌گویی

«پاسخ‌گویی به معنای مسئول بودن مقامات عمومی منتخب یا منصوب و سازمان‌ها در برابر اقدامات و تصمیماتی است که برای عموم می‌گیرند. پاسخ‌گویی در مفهوم مضیق، به معنای توانایی بر پاسخ‌گویی برای تخصیص منابع مورد استفاده و اصول حسابرسی است. در مفهوم موسع، [پاسخ‌گو بودن نسبت] به وضع و اجرای قواعد و مقررات حکومت مربوط می‌شود» (Agera, 2001: 7).

«پاسخ‌گویی مورد نظر در حکمرانی خوب مستلزم آن است که سازمان‌ها در یک مدت زمانی معقول خدمات مورد نیاز ذی‌نفعان خود را تأمین کنند» (Governance Pro, 2015: news). از این جهت، بر پاسخ‌گویی در بررسی حقوقی مدیریت بحران تأکید می‌شود که نیاز اولیه آسیب‌دیدگان از بحران، دریافت خدمات اولیه و بازگشت به شرایط عادی است. برای رفع این نیاز می‌توان از اصولی هم‌چون تفکیک صلاحیت‌ها و نظام یکپارچه یاد کرد. به نظر می‌رسد، نظام یکپارچه مدیریت بحران ضمن تفکیک صلاحیت‌ها که از اصول حقوق اداری است، پاسخ‌گویی و مسئولیت را متمرکز و منسجم خواهد کرد. بدین معنا که میان نهادهای اجرایی و امدادی مدیریت بحران و نهادهای هماهنگ‌کننده می‌باید تفکیک صلاحیت صورت گیرد (کارکرد حقوق اداری) و در نهایت، بالاترین مقام و نهاد، پاسخ‌گوی کل نظام مدیریت بحران باشد تا هدف نهایی پاسخ‌گویی یعنی ارائه خدمت در یک مدت زمانی معقول به آسیب‌دیدگان از بحران حاصل گردد.

ب. کارآمدی و کارایی

کارایی می‌تواند تناسب اقدامات با نیل به اهداف مورد نظر از آنها را مد نظر داشته باشد و مفهوم کارآمدی به رابطه میان منابع به کار گرفته شده و نتایج بدست آمده می‌پردازد (هداوند و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۷۳). توضیح آنکه اگر اداره را به مانند یک سیستم در نظر بگیریم، تعادل میان منابع مورد استفاده و نتایج حاصل از این به کارگیری به معنای کارآمد بودن اداره خواهد بود و اگر اعمال اداره منطبق با اهداف در نظر گرفته شده توسط قانون برای آن اداره باشد، کارایی محقق شده است. عدم توجه به نیازهای خدمت گیرندگان در مواقع بحرانی کارآمدی و کارایی نهاد مدیریت‌کننده بحران را به چالش می‌کشد. برخی کارشناسان معتقدند یکی از عوامل تقویت خطرپذیری بلایا و بحران‌ها، ضعف مدیریت یا به تعبیری، ناکارآمدی مدیریت بحران است. «خدمات‌رسانی به شهروندان در حوادث نیازمند خدمات تخصصی چندجانبه و مهارت‌های عملی پیچیده است که قادر باشد در شرایط اضطراری رضایت‌مندی آسیب‌دیدگان را جلب نماید.» (محمدی‌نژاد و صلاحی کجور، ۱۳۹۴: ۴۱۹). شرایط مذکور رابط میان مؤلفه کارآمدی و کارایی حکمرانی خوب با مدیریت بحران است و این هنر قانون‌گذار خواهد بود که قانون موجد نهاد مدیریت بحران را به گونه‌ای سامان دهد تا کارایی و کارآمدی تضمین شود. به نظر می‌رسد، موکول نمودن بیش از اندازه قانون به آیین‌نامه‌ها و مصوبات نهادها و شوراها منجر به ناکارآمدی می‌گردد؛ چرا که تشکیل این شوراها با ترکیبی از مقامات عالی‌رتبه خود به خود اثربخشی را از بین می‌برد و از سوی دیگر، احتمال مغایرت آیین‌نامه‌ها و مصوبات با قانون اصلی وجود دارد که ناکارایی (عدم انطباق اعمال اداره با اهداف قانون‌گذار) را موجب می‌شود.

ج. اصل حاکمیت قانون

پرسش اصلی در رابطه با نسبت میان اصل حاکمیت قانون و حکمرانی خوب این است که در حکمرانی خوب چه مفهومی از حاکمیت قانون مورد نظر می‌باشد. در این رابطه، مناسب‌تر است به آثار سازمان ملل متحد مراجعه کرد. از نظر واضعان حکمرانی خوب، «حاکمیت قانون، شامل یک مجموعه‌ای از نهادها، قوانین و رسومی می‌شود که برای جلوگیری از اعمال قدرت خودسرانه تأسیس شده‌اند.» (Office of United Nations high commissioner for human right, 2007: 45). به نظر می‌رسد معنای موسع از حاکمیت قانون مورد نظر در حکمرانی خوب است و می‌توان مفاهیم

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۰۹

انگلیسی و آمریکایی حکومت قانون و تشریفات قانونی را معادل فرآیندها در تعریف حاکمیت قانون دانست و مجموع مفاهیم دولت قانونمدار و حکومت قانون و تشریفات قانونی را مترادف با حاکمیت قانون حکمرانی خوب دانست.

اصل حاکمیت قانون ارتباطی مؤثر با محتوای حقوق بشری حکمرانی خوب دارد. قانون برای تضمین حقوق افراد وضع می‌شود؛ اما رعایت این اصل در مواقع بحرانی وضعیت متمایزی از شرایط عادی دارد. هدف اصلی اداره برای دستیابی به کارآمدی، در درجه اول، حل بحران است و رعایت آزادی رفت‌وآمد و ... شاید در درجه دوم اهمیت قرار بگیرد. مدیران حل بحران، درصدد نجات جان انسان‌ها هستند و این هدف با رعایت اصل حاکمیت قانون در مورد دیگر حقوق افراد ممکن است چالش‌برانگیز باشد. به نظر می‌رسد، نمی‌توان هیچ یک از مؤلفه‌های حکمرانی خوب را حتی در مواقع بحرانی به نفع مؤلفه دیگر کنار گذاشت؛ زیرا مؤلفه‌های حکمرانی خوب با یکدیگر در ارتباط بوده و به صورت یک مجموعه در نظر گرفته می‌شود. بنابراین، رعایت همزمان کارآمدی و حاکمیت قانون مورد تأکید حکمرانی خوب است.

گفتار سوم: مفهوم بحران و نسبت آن با حکمرانی خوب

مقدمه شناسایی مدیریت بحران‌ها و الگوهای رایج بر این مدیریت، تعریف بحران است. «بحران عبارت است از به وجود آمدن شرایطی غیرمعمول یا غیرمتعارف در روند حرکت» (اسماعیلی، ۱۳۸۸: ۱۱-۱۳). برخی دیگر از پژوهشگران با تأکید بر نتایج بحران‌ها، بحران را این چنین تعریف کرده‌اند: وجود بالقوه یا بالفعل وضعیتی است که بتواند در سطح داخلی یا خارجی، دولت یا کشوری را با یک خطر بزرگ‌تر نظیر تغییر حکومت، وقوع کودتا و بروز جنگ مواجه سازد (باباخانی، یزدانی نسب و نوری، ۱۳۹۲: ۸).

وجه مشترکی که می‌توان از تعاریف بحران داشت، یک وضعیت غیرمتعارف نسبت به نظم عمومی موجود است. وضعیت غیرعادی بحران، چه ارتباطی با حکمرانی خوب دارد؟ به نظر می‌رسد، دو مؤلفه حق بنیاد بودن و کارآمدی، ارتباطی مهم با مدیریت بحران داشته باشد. حکمرانی خوب محتوایی حقوق بشری دارد، باید پرسید وضعیت غیرعادی چه تأثیری بر حقوق افراد وارد می‌آورد و دیگر این که یک مدیریت کارآمد که منجر به رضایت‌مندی (مؤلفه دیگر حکمرانی خوب) می‌شود،

چه الزاماتی دارد؟ در مبحث بعدی، ضمن نسبت‌سنجی وظایف شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران، الزامات کارآمدی توضیح داده خواهد شد؛ اما تضمین محتوای حقوق بشری حکمرانی خوب در شرایط غیرعادی بحران، نیازمند تشریح است.

امر مدیریت بحران در دنیای امروز، یک امر حوزه عمومی محسوب می‌شود و «در قلمرو مدیریت بحران، جریان کلی و نگرش پذیرفته شده عمومی سیاست‌ها و برنامه‌ها را بر مداخله هرچه بیشتر دولت و در واقع برعهده گرفتن مسئولیت‌های بزرگ‌تر و گسترده‌تر حکومت استوار می‌کنند و بدیهی است تسهیل و تضمین اطمینان‌بخش مدیریت بحران نیازمند تکیه بر سازوکارهای قانونی و کاربست ظرفیت‌های نهفته در نظم حقوقی است. از این رو، بسیاری از دولت‌ها در سال‌های اخیر نظام حقوقی نسبتاً مفصلی را برای نهادینه کردن همه جنبه‌های مدیریت بحران به وجود آورده‌اند.» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۲۸۴). بنابراین، مدیریت بحران از تکالیف دولت محسوب می‌شود و امر عمومی است؛ چرا که ورود دولت به این عرصه تضمین‌کننده اقسام حقوق بشر از جمله حقوق نسل اول و دوم است.

دولت‌ها مکلف به تأمین رفاه و رضایت‌مندی مردم هستند و تأمین این آرمان‌ها نیازمند مداخله دولت در مدیریت بحران‌هایی است که نقض‌کننده حقوق افراد می‌شود. دولت برای تضمین محتوای حقوق بشری حکمرانی خوب موظف به ورود به این عرصه است و از سوی دیگر، برای رعایت اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب این ورود می‌باید قانونی و نهادینه باشد؛ لذا تدوین نظام حقوقی ضروری است و از مهم‌ترین ابعاد این نظام حقوقی تدوین فهرست برخی از حقوق و آزادی‌هایی است که در شرایط غیرمتعارف بحران قابل تعلیق می‌باشد. «در شرایط اضطراری یا هنگامی که یک خطر عمومی و استثنائی حیات یک ملت را تهدید می‌کند و مانند آنها، برخی از حقوق و آزادی‌ها به موجب اسناد داخلی و بین‌المللی معلق می‌گردند. این تعلیق حقوق مستلزم رعایت برخی شرایط شکلی و ماهوی است از جمله این که تدابیر با هیچ‌گونه تبعیضی همراه نباشد و در شرایط بسیار استثنائی اعمال شده و جنبه موقتی دارد. برخی از حقوق و آزادی‌ها معلق نمی‌گردند که به آنها حقوق غیرقابل نقض می‌گویند که عبارتند از: حق زندگی، ممنوعیت شکنجه، منع بردگی و به گذشته برگشتن قوانین کیفری» (عباسی، ۱۳۹۰: ۷۰-۶۸).

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۱۱

بنابراین، تعلیق حقوق و آزادی‌ها، در شرایط اضطراری مانند بحرانی‌های طبیعی و انسانی، پذیرفته شده است. این یک وضعیت متناقض‌نمایی است از یک سو، برای تضمین حقوق بشر دولت مدیریت بحران را باید امر عمومی تلقی کند و بحران را مدیریت نماید و از سوی دیگر، برای کارآمد و اثربخش بودن این مدیریت باید برخی از حقوق افراد موقتاً تعلیق شود؛ چرا که «تردید وجود ندارد که با اتکای به اختیارات معمول و متعارف نمی‌توان بحران‌ها را به ویژه در زمان وقوع آنها کنترل کرد. برخورد مؤثر با این حوادث و بلاها نیازمند در اختیار داشتن صلاحیت‌ها و اختیارات فوق العاده‌ای است.» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۳۱۳).

راه‌حل این وضعیت متناقض‌نما یعنی جمع تضمین حقوق بشر و کارآمدی اداره که هر دو از مؤلفه‌های حکمرانی خوب محسوب می‌شوند، شناسایی و تهیه فهرست حقوق قابل تعلیق از سوی قانون‌گذار است تا اصل ورود دولت به مدیریت بحران به رسمیت شناخته شود و در عین حال این ورود قانونی باشد.

مبحث دوم: آسیب‌شناسی صلاحیت‌های نظام حقوقی مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی

در راستای دستیابی به حکمرانی خوب در مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی، می‌توان زمینه‌های حقوقی را در صلاحیت‌های نهادهای مکلف به مدیریت بحران یافت که با مؤلفه‌های حکمرانی خوب ارتباط داشته باشد. گفتار نخست اختصاص به تبیین اهداف قانون‌گذار در قانون مصوب ۱۳۸۷ دارد و سعی می‌شود این اهداف در ارتباط با حکمرانی خوب تبیین گردد. در گفتار دوم به نهاد تصمیم‌گیر جمعی مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی در پرتو حکمرانی خوب پرداخته می‌شود و در گفتار سوم نسبت صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران کشور با مؤلفه‌های حکمرانی خوب بررسی خواهد شد.

گفتار نخست: اهداف قانون‌گذار در تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

برای تفسیر یک قانون ابتدا باید مشخص شود هدف قانون‌گذار از تصویب آن، چه بوده است؟ به نظر می‌رسد، فلسفه وجودی تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، ناکارآمدی دستگاه‌های مختلف در ارائه خدمات عمومی اضطراری به آسیب‌دیدگان حوادث طبیعی یا انسانی است. هماهنگی در نجات جان انسان‌ها و تأمین نیازهای نخستین برای زندگی، نیازمند آمادگی لازم است. بنابراین، تضمین

کارآمدی به عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب، علت تأسیس سازمان مدیریت بحران کشور بوده است و انگیزه این کارآمدی، تأمین خدمات عمومی در وضعیت اضطراری می‌باشد. به نظر می‌رسد، از دیگر اهداف قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور را باید در دوره زمانی تصویب این قانون جستجو کرد. زلزله بم از چالش‌برانگیزترین بحران‌های بود که دولت بلکه نظام جمهوری اسلامی ایران با آن مواجه شد. «زمین لرزه بم بدون هیچ گونه سابقه تاریخی ثبت شده، سبب کشته شدن بیش از ۴۰۰۰۰ نفر شد. عدم آمادگی و فقدان برنامه و دستورالعمل توافق شده میان دستگاه‌های امدادرسان و نیروهای اعزامی به منطقه بسیار مشهود بود. مهم‌تر از همه فقدان رهبری واحد در عملیات امداد و نجات نمودی بارز داشت» (پناهی و شاهرخی شیروان، ۱۳۹۱: ۵۵ و ۵۶).

«با وقوع زلزله بم در پنجم دی ماه ۱۳۸۲ بار دیگر نواقص موجود در قوانین و تشکیلات مدیریت بحران کشور باعث شد تا اقدامات لازم برای واکنش اضطراری به موقع اجرا در نیاید. در این زلزله نیاز به هماهنگی بیش‌تر بین کلیه دستگاه‌های اجرایی و مردمی به ویژه نیروهای لشگری و کشوری به عنوان چالش اساسی مورد توجه مسئولان قرار گرفت و با توجه به اهمیت موضوع تدوین سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه در سال ۱۳۸۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی و تصویب قرار گرفت. در همین راستا در سال ۱۳۸۵ وزارت کشور به منظور هماهنگی بیش‌تر کلیه دستگاه‌های اجرایی در زمینه مدیریت بحران و اصلاح ساختار مدیریت سوانح، پیشنهادی را در خصوص تشکیل سازمان مدیریت بحران به هیأت دولت ارائه نمود.» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۱۱) و در سال ۱۳۸۷ «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور»^۱ به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی از طریق کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به صورت آزمایشی برای مدت ۵ سال تصویب شد.

با تحلیل این دوره زمانی، هماهنگی و مدیریت یکپارچه را می‌توان از دیگر اهداف تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور دانست. در بند ۳-۲۵ سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (ابلاغی ۱۳۸۴/۰۶/۲۵)، بر ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران، تأکید شده

۱. مهلت اجرای آزمایشی به موجب قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید گردیده است و اکنون به لحاظ حقوقی اعتبار ندارد که مستلزم توجه قانون‌گذار می‌باشد.

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۱۳

است و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ در ماده ۵ خود، رئیس جمهور را رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور قرار داده است و در صورت عدم حضور وی، وزیر کشور به عنوان قائم مقام یا کفیل رئیس جمهور عمل می‌کند.

در نهایت، می‌توان اشاره کرد که دو مؤلفه کارآمدی و هماهنگی و مدیریت یکپارچه از انگیزه‌های وزارت کشور در تهیه لایحه و مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون تشکیل مدیریت بحران بوده است و شناسایی این انگیزه‌ها در تحلیل این قانون و شناسایی نقاط قوت و ضعف آن دارای اهمیت است. تصویب قانون در سال ۱۳۸۷ خلأ حقوقی ایجاد نهادی یکپارچه و هماهنگ‌کننده مدیریت بحران را حل کرد؛ اما در برخی موارد این قانون نه تنها اهداف خود را دنبال نکرد بلکه به ضد خود تبدیل شد که در ادامه (گفتار دوم و سوم) به این موارد اشاره می‌شود.

گفتار دوم: نسبت‌سنجی وظایف شورای عالی مدیریت بحران با مؤلفه‌های حکمرانی خوب

در این گفتار سعی در بررسی حقوقی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران کشور داریم، تا ضمن شناسایی وظایف و اختیارات این نهاد تصمیم‌گیر جمعی، جایگاه حکمرانی خوب در حل بحران‌های طبیعی و انسانی مشخص شود. با هدف حل بحران‌ها، قوانین و مقررات حقوقی باید به گونه‌ای تصویب شود و یا توسط مجریان تفسیر گردد تا بیشترین انطباق را با مؤلفه‌های حکمرانی خوب داشته باشد.

الف. تحلیل ماهیت حقوقی شورای عالی مدیریت بحران کشور در پرتو حکمرانی خوب

مدیریت بحران و ارائه خدمات عمومی در وضعیت بحرانی، دارای سلسله مراتبی میان نهادهای مختلف است و در رأس آن شورای عالی مدیریت بحران قرار داد.

در رابطه با ضرورت یا عدم ضرورت این شورا دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. برخی فعالان عرصه مدیریت بحران معتقدند از اساس پیش‌بینی شورای عالی مدیریت بحران ضرورتی ندارد. عمده دلایل این گروه بر محور عدم اجرای قانون استوار است و این موضوع را ناشی از عدم تشکیل جلسات شورا می‌دانند و آورده‌اند: «اجرای قانون به طور عمده منوط به تشکیل شورای عالی و اخذ تصمیمات لازم و نیز بررسی و تصویب پیشنهادهای آیین‌نامه‌ها و مصوبات مختلف است. یک نگاه کارشناسانه و واقع‌گرایانه به ترکیب شورای عالی نشان می‌دهد که تشکیل چنین شورایی اگر نگوییم

عملاً ناشدنی است، بسیار مشکل است که اینک یک جلسه رسمی با ریاست رئیس جمهور طی پنج سال اجرای آزمایشی قانون صورت نگرفته است» (پورحیدری و ولدبیگی، ۱۳۹۳: ۱۴۸). در مقابل برخی دیگر بر ضرورت وجود این شورا تأکید می‌کنند و معتقدند: «تجربه پیشین فقدان یک رکن عالی در سطح فراسازمانی در مدیریت بحران که به تشکیل ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه منجر شده بود، در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، شورای عالی مدیریت بحران کشور را جایگزین ساخت» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۴۶۶). جدا از این دو رویکرد کلی، به نظر می‌رسد انتقاد به ترکیب شورای عالی مدیریت بحران وارد است؛ اما حضور ۱۳ وزیر در این هیأت، نباید ما را رهنمون به حذف اصل شورا نماید و ساده‌انگاری خواهد بود اگر حذف شورای عالی مدیریت بحران را موجب کارآمدی مدیریت بحران در کشور بدانیم.

باید بررسی شود که به لحاظ حقوق اداری تشکیل شوراهای اداری عالی چه ضرورتی دارد و در رابطه با مدیریت بحران آیا این ضرورت وجود دارد؟ «شوراهای اداری نهادهای تصمیم‌گیری جمعی تلقی می‌شوند و تصمیم‌گیری جمعی الگوی تعاطلی افکار در یک جمع یا گروه برای دستیابی به یک تصمیم مناسب است. این امر ناشی از ضرورت اجتناب‌ناپذیر اتخاذ تصمیمات غیرفردی در دستگاه‌های اداری است.» (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۲۰ و ۲۱). حکمرانی خوب بر مشارکت‌پذیری و مشورت در اتخاذ تصمیمات و غیرفردی بودن آن تأکید دارد. مشورت میان مسئولان یک امر عمومی برای اتخاذ تصمیم نهایی مورد تأکید حکمرانی خوب خواهد بود. مدیریت بحران یک امر عمومی است و برای تضمین مشارکت‌پذیری، تصمیم‌گیری در رابطه با آن می‌باید جمعی و شورایی صورت گیرد.

ممکن است ترکیب این شورا مانع کارآمدی حکمرانی خوب باشد. پیشنهاد می‌شود در راستای رفع مشکل ترکیب شورا، ترکیبی متشکل از معاونان مرتبط وزارتخانه‌های عضو این شورا به جای وزیران در جلسات شورا عضویت یابند و برای صلاحیت‌هایی مانند تصویب دستورالعمل کمیسیون تخصصی زیرمجموعه شورا ضروری است.

تحلیل صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم نمود: صلاحیت‌هایی کلی که ناظر بر تکالیف هماهنگ‌کنندگی و سیاست‌گذاری این نهاد تصمیم‌گیر جمعی است و صلاحیت‌هایی که در ارتباط مستقیم با سازمان مدیریت بحران کشور می‌باشد.

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۱۵

ب. صلاحیت‌های هماهنگ‌کنندگی و سیاست‌گذاری شورای عالی مدیریت بحران کشور در راستای تضمین کارآمدی، هماهنگی اولویت اصلی مدیریت بحران است. از سوی دیگر، سیاست‌گذاری راهنمای عمل ارائه خدمات عمومی در سطحی پایین‌تر خواهد بود. «شوراهای سیاست‌گذاری نقش راهبری یک سازمان و یا یک امر عمومی را برعهده دارند» (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۸۰). در این چهارچوب برخی از مهم‌ترین صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران به شرح زیر است:

۱. تدوین دقیق وظایف و نقش قوای دولتی و عمومی و نیروهای نظامی و انتظامی و نهادهای جامعه مدنی در مدیریت بحران: تأکید قانون‌گذار بر تدوین دقیق وظایف دستگاه‌های مختلف، ناشی از تداخل وظایف و ناکارآمدی دستگاه‌ها در بحران‌های گذشته بوده است. در هر حال، تدوین دقیق وظایف منطبق با اصل حاکمیت قانون (تفکیک صلاحیت‌ها و اجتناب از تداخل) حکمرانی خوب است.

۲. تصویب دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده: منظور از دستورالعمل، «چهارچوب حقوقی است که در آن ضوابط فنی و علمی برای اجرای قانون یا آیین‌نامه به طور دقیق و روشن بیان می‌شود. دستورالعمل معمولاً توسط کمیسیون‌های تخصصی تهیه و وضع می‌شود و چنین مقرراتی در هیأت وزیران مطرح نمی‌گردد.» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۶۳). ترکیب شورای عالی مدیریت بحران نشان‌دهنده یک هیأت تخصصی که دستورالعمل‌های فنی وضع و تصویب می‌کند، نیست و تا حدودی شبیه هیأت وزیران است. در این شورا، ۱۳ وزیر حضور دارند (ماده ۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران). از این جهت، واگذاری این صلاحیت به این شورا، منطبق با تعریف دستورالعمل نمی‌باشد. سلسله مراتب اصل حاکمیت قانون، بر مقامات و سازمان‌های وضع‌کننده قاعده نیز دلالت دارد. شأن تصویب دستورالعمل بر عهده شورایی با حضور وزیران نیست. برخی در رابطه با ترکیب این شورا معتقدند: «ترکیب این مجموعه و مشغله‌های فراوان هر یک از ایشان سبب شده است که امکان برگزاری جلسات این شورا با حضور کلیه اعضای آن به سختی میسر شود. ترکیب شورا ترکیبی سیاسی-امنیتی می‌باشد که ضرورتاً با تغییر اعضای هیأت دولت یا رؤسای سازمان‌های ذی‌ربط تغییر می‌کند و افراد جدید تا با شرح وظایف خود آشنا شوند، زمان زیادی از دست خواهد رفت.» (مرکز

پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۱۲ و ۱۳). در صورت تشکیل این کمیسیون، به جهت تخصصی بودن اعضای آن، وضع دستورالعمل توسط آن با تعریف دستورالعمل، منطبق خواهد بود.

ج. صلاحیت های شورای عالی مدیریت بحران در ارتباط مستقیم با سازمان مدیریت بحران کشور

۱. تصویب ساختار و تشکیلات تفصیلی سازمان مدیریت بحران: هرچند به موجب بند ۸ ماده ۴ قانون تشکیل سازمان، حکم عام مندرج در ماده ۳۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر ضرورت تصویب تشکیلات تفصیلی توسط سازمان مدیریت تخصیص خورده؛ اما بهتر است به گونه ای نظارت سازمان مدیریت برای تضمین حکمرانی خوب رعایت شود. ۲. اختیار تأیید پیشنهاد وزیر کشور در رابطه با انتصاب رئیس سازمان مدیریت بحران کشور: برخی ضرورت تأیید صلاحیت رئیس پیشنهادی سازمان مدیریت بحران را غیرضروری می دانند و معتقدند: «تأیید صلاحیت یک معاون وزیر حتی در هیأت دولت که صرفاً قوه مجریه را تشکیل می دهد، ضرورت ندارد و معمول نیست» (پورحیدری و ولدبیگی، ۱۳۹۳: ۱۴۸ و ۱۴۹). در حالی که مهم ترین مقامات عمومی در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری فهرست شده است و استانداران و معاونان وزراء از جمله این مقامات اند. هم چنان که تأیید استانداران توسط هیأت دولت صورت می گیرد؛ چرا که استانداران نماینده دولت در استان ها هستند، معاونان وزراء از جمله رئیس سازمان مدیریت بحران هم می تواند توسط شورای عالی تأیید صلاحیت شود. این تأیید صلاحیت ناشی از سلسله مراتب نهادی میان شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران است.

در نهایت، می توان اشاره کرد که به غیر از دو وظیفه شورای عالی مدیریت بحران که جنبه نهایی از سوی این شورا دارد؛ دیگر وظایف این شورا جنبه تدوینی داشته و باید توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شود و این موضوع ناشی از اصل حاکمیت قانون است که حقوق و تکالیف سازمان ها باید از سوی مجلس وضع گردد.

گفتار سوم: نسبت‌سنجی صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران کشور با مؤلفه‌های حکمرانی خوب

در این گفتار، نخست بررسی می‌شود که آیا تشکیل سازمان مدیریت بحران در زیرمجموعه وزارت کشور منطبق با تجارب دیگر کشورها و حکمرانی خوب است؟ سپس، صلاحیت‌های این سازمان در راستای تطبیق با حکمرانی خوب تحلیل می‌گردد.

الف. تحلیل تشکیل سازمان مدیریت بحران به عنوان مؤسسه دولتی وابسته به وزارت کشور سازمان مدیریت بحران، «به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز ... تشکیل می‌گردد» (ماده ۶).

تأسیس سازمان مدیریت بحران کشور عموماً توسط صاحب‌نظران مثبت‌ارزیابی شده است و برخی معتقدند «یکی از نقاط قوت مدیریت بحران در کشور تدوین قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران است» (ریبیعی و سادات حسینی، ۱۳۹۳: ۲۱۸)؛ اما از سوی دیگر، برخی با دیده تردید به تشکیل این سازمان نگریسته و معتقدند در وزارت کشور مأموریت‌های متعددی تعریف شده که مأموریت مدیریت بحران‌ها در انتهای فهرست مأموریت‌ها قرار گرفته و امکان توجه کافی به آن به دست نمی‌آید و در نهایت، پیشنهاد داده‌اند: وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران با تجمیع سازمان‌های حفاظت از جنگل‌ها، آتش‌نشانی، امداد و نجات،^۱ مدیریت بحران تشکیل شود. (پورحیدری و ولدبیگی، ۱۳۹۳: ۱۴۹ و ۱۸۵ و ۱۸۹)

این پیشنهاد به دلایل متعدد قابلیت اجرایی شدن در نظام حقوق اداری ایران را ندارد. نخست این که در سیاست‌های کلی نظام اداری بر چابک‌سازی تشکیلات اداری تأکید شده است (بند ۱۰) و این موضوع در راستای هدف کوچک‌سازی دولت است. به موجب ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه دولت مکلف است، تعداد وزارتخانه‌ها را تقلیل دهد و تشکیل یک وزارتخانه جدید مغایر این هدف است. از سوی دیگر، روح حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری، کوچک‌سازی دولت بوده است که

۱. ماهیت سازمان امداد و نجات و سازمان آتش‌نشانی مؤسسه وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی است. پیشنهاد تجمیع این سازمان‌ها یک وزارتخانه منطبق با استقلال این نهادها از دولت نمی‌باشد.

این هدف خود ناشی از الزامات حکمرانی خوب است. لذا تأسیس وزارتخانه مدیریت بحران، مغایر قانون مدیریت خدمات کشوری و حکمرانی خوب خواهد بود. آنچه در مدیریت بحران اهمیت دارد، هماهنگی سازمان‌های مختلف است و نه تجمیع و تشکیل یک وزارتخانه جدید. نفس تشکیل وزارتخانه مدیریت بحران نمی‌تواند کارآمدی آن را تضمین کند.

مناسب‌ترین گزینه برای جایگاه این سازمان وابستگی آن به وزارت کشور است. ماهیت وزارتخانه‌ای مانند وزارت کشور، فرابخشی است و دارای صلاحیت‌های متعدد در اداره امور داخلی کشور می‌باشد. هم‌چنان که «در برخی کشورها مانند فرانسه مدیریت بحران‌ها بر عهده یک اداره دولتی زیرمجموعه وزارت داخلی این کشور است. در بند ۱۲ فرمان‌های سند استراتژی امنیت ملی فرانسه، وزارت داخلی این کشور مکلف است مرکز مدیریت بین وزارتخانه‌ای بحران را برای هدایت و کنترل عملیات‌های واکنش به بحران‌ها در داخل کشور تأسیس کند.» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۲۸۸ و ۳۰۰). مدیریت بحران در بخشی از وزارت کشور در ایران می‌تواند کارآمدتر هم باشد؛ چرا که سازمان مدیریت بحران صرفاً به بحران‌های طبیعی و انسانی رسیدگی می‌کند، در حالی که در برخی کشورها بحران‌ها تقسیم‌بندی نشده‌اند و یک نهاد مجموعاً به آنها رسیدگی می‌کند.

در نهایت، در پاسخ به ناکارآمدی مقطعی مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی در ایران می‌توان گفت علت اصلی این موضوع موکول کردن بیش از اندازه وظایف سازمان مدیریت بحران به مصوبات شورای عالی مدیریت بحران و مجلس شورای اسلامی است و بدلیل بی‌توجهی مقطعی برخی کارگزاران در دوره‌های قبلی و عدم تمایل آنان به اصل تأسیس و تشکیل شوراهای عالی، جلسات شورای عالی عملاً تشکیل نشده است. البته، اصل تأسیس شورای عالی مدیریت بحران و تقدیم مصوبات آن به مجلس شورای اسلامی، مطابق با رعایت سلسله مراتب تخصصی میان نهادها و اصل حاکمیت قانون است؛ اما می‌توان پیشنهاد داد قانون‌گذار در یک قانون نسبتاً مفصل، وظایف سازمان و نهادهای مختلف مدیریت بحران را در قانون اصلاح تشکیل سازمان مدیریت بحران پیش‌بینی نماید تا هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادها موکول به تصویب مجلس نباشد.

ب. صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران در پرتو مؤلفه کارآمدی حکمرانی خوب
مهم‌ترین صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران به عنوان یک نهاد هماهنگ‌کننده مدیریت بحران در پرتو تطبیق آن با مؤلفه کارآمدی حکمرانی خوب به شرح زیر است:

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۱۹

۱. ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌ها: «با توجه به آنچه در حقوق داخلی برخی کشورها آمده است می‌توان دریافت که به طور کلی نهادها و سازمان‌های دولتی را می‌توان از نظر نوع مأموریت و وظایف مدیریت بحران به سه دسته کلی تقسیم کرد: ۱. سازمان سیاست‌گذار و برنامه‌ریز؛ ۲. سازمان عملیاتی؛ ۳. سازمان پشتیبانی» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۳۰۱). شورای عالی و سازمان مدیریت بحران نهادهای سیاست‌گذار و برنامه‌ریز محسوب می‌شوند و عمده وظایف هماهنگی بر این عهده این نهادها است و سازمان‌های عملیاتی مانند سازمان امداد و نجات هلال احمر وظایف عملیاتی بر عهده دارند. مناسب‌تر است که قانون‌گذار در یک قانون مفصل وظایف این سه قسم سازمان را به طور تفصیلی پیش‌بینی کند (اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب)؛

۲. اختیار سازمان مدیریت بحران به پیشنهاد اعمال انعطاف‌پذیری بودجه مدیریت بحران به دولت: منابع مالی برای مقابله با سوانح پیش‌بینی نشده و جبران خسارت از مواردی است که عدم پیش‌بینی آن می‌تواند به ناکارآمدی سازمان مدیریت بحران منجر شود؛ لذا در ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، عملیات خزانه پیش‌بینی شده است و به دولت اجازه داده شده است تا معادل ۱/۲٪ از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند. با توجه به ماهیت غیرمترقبه بلایای طبیعی این نوع انعطاف‌پذیری منطبق با الزامات کارآمدی اداره در حل بحران تلقی می‌شود. هزینه این اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولتی است و با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس جمهور صورت می‌گیرد. بر این نوع اعتبارات، قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند (مصوب ۱۳۶۴)، حاکم است؛ لذا اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب در هزینه این اعتبارات رعایت می‌گردد.

ج. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران با مؤلفه اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب هم‌چنان که در مبحث نخست آمد، اصل حاکمیت قانون در نظریه حکمرانی خوب معنایی موسع دارد؛ بنابراین از یک سو، حداقلی‌ترین معنای این اصل یعنی لزوم تعیین صلاحیت‌های مأموران مدیریت بحران توسط قانون و از سوی دیگر، رعایت شئون اصل حاکمیت قانون و تناسب منابع حقوقی با

مقامات واضع آن، مجموعاً به اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب منجر می‌شود. صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران در پرتو این اصل به شرح زیر است:

۱. پیگیری اجرا مصوبات شورای عالی مدیریت بحران: مجری بخشی از مصوبات این شورا، سازمان مدیریت بحران است و اگر منظور از پیگیری، نظارت است، مقام مجری و ناظر نمی‌تواند یکی باشد؛ لذا این نوع پیگیری را باید اجرا مستمر و مداوم دانست؛ اما در مواردی که مجری مصوبات شورای عالی بحران، سازمان‌های دیگر باشند، با توجه به وظیفه دیگر سازمان مدیریت بحران در بند ۱۸ این ماده و ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مبنی بر نظارت عالیه و دریافت گزارش از قوای عمومی و دولتی و تشکل‌های مدنی فعال، پیگیری به معنای نظارت قانونی (نه سلسله مراتبی) خواهد بود که با استناد به وظایف دقیق تصویب شده به وسیله مجلس شورای اسلامی (بند ۳ ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) صورت می‌گیرد.

۲. تدوین ضوابط تعیین سطوح حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌ها: بخشی از پیش‌بینی سطوح حالت اضطرار در واقع قانون نحوه اجرای اصل ۷۹ قانون اساسی است. در قانونی که برای اجرایی نمودن اصل مذکور می‌بایست تصویب شود باید سطوح مختلف اضطرار شناسایی شود و اضطرار مذکور در این اصل از سایر موارد اضطراری سطح پایین‌تر تمییز داده شود؛ چرا که اگر تمامی این سطوح موقوف به رعایت تشریفات اصل ۷۹ باشد در آن صورت چابکی و کارآمدی مدیریت بحران با مشکل مواجه خواهد شد. در اصل ۷۹ محدودیت‌های ضروری بحران باید توسط دولت پیشنهاد گردد و مجلس آن را تصویب نماید.

۳. انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات قوای دولتی و عمومی: مطابق اصل حاکمیت قانون، در اختیار گرفتن امکانات باید متناسب با وظایف تصویب شده سازمان‌ها توسط مجلس شورای اسلامی باشد. تبصره ۱ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور تا زمان تصویب وظایف دقیق دستگاه‌ها، وظایف ابلاغی در طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ هیأت وزیران را لازم‌الاجرا دانسته است. از منظر حقوقی، مطابق ماده ۱۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، قوانین و مقررات مغایر قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ملغی‌الآثر است و استناد آیین‌نامه اجرایی به مقررات که توسط قانون لغو شده است، به معنای خارج شدن آیین‌نامه از حدود قانون می‌باشد و مغایر سلسله مراتب قواعد حقوقی حاکمیت قانون

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۳۹۱

است. از سوی دیگر، هدف از ارائه لایحه برای وضع قانون جدید کنار گذاشتن معایب موازین پیشین است؛ لذا قانون مدیریت بحران، پاسخی به نقایص قواعد گذشته از جمله طرح جامع امداد و نجات می‌باشد. برخی معتقدند: «پیش‌تر نقایص طرح مذکور مورد توجه دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گرفته بود و ضرورت تحول در این حوزه منجر به تهیه و تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور شده بود. بر این اساس، ارجاع مجدد به طرح جامع امداد و نجات، نوعی بازگشت به عقب محسوب می‌شود.» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۱۶).

۴. تدوین ضوابط برخورد با آشوبگران در زمان بروز حوادث و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب: آنچه آشوبگری نامیده شده، مترادف با عناوین مجرمانه نیز محاربه، تخریب و احراق اموال و ... است که در قانون مجازات اسلامی تصویب شده است و شان مصوبه هیأت وزیران ندارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

یکی از مسائل اصلی حقوق اداری امروز، تضمین کارآمدی و اثربخشی اداره در کنار حفظ و رعایت اصل حاکمیت قانون توسط اداره است و مجموعه نهادها و ادارات مدیریت‌کننده بحران‌های طبیعی و انسانی به عنوان سازمان‌هایی که عهده‌دار ارائه خدمات عمومی در وضعیت غیرمتعارف و غیرعادی بحران هستند، خارج از این مسأله اصلی تعریف نمی‌شوند.

تضمین کارآمدی اداره و در عین حال رعایت اصل حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی آن مورد تأکید حکمرانی خوب است و اساساً مسأله اصلی حقوق اداری امروز در پرتو نظریه حکمرانی خوب و در سطح حقوق اداری، نظریه اداره خوب شکل گرفته است. پرسش اصلی این مقاله این است که چه نسبتی میان قوانین موجد مدیریت بحران ایران با مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب در زمینه مدیریت بحران وجود دارد. در جمع‌بندی نهایی نمی‌توان درباره مغایرت یا انطباق کامل این قواعد با مؤلفه‌های حکمرانی خوب نظر داد، بلکه به نظر می‌رسد در مواردی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور منطبق با مؤلفه‌های حکمرانی خوب خصوصاً اصل حاکمیت قانون تصویب شده است و در مواردی موکول کردن بیش از اندازه پیشبرد مدیریت بحران به وضع قوانین از سوی مجلس شورای اسلامی و تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور موجب ناکارآمدی مدیریت بحران شده است. تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به این شکل و زیر نظر شورای عالی مدیریت بحران

تجربه جدید و نوپایی محسوب می‌شود؛ اما با استفاده از تجارب دیگر کشورها و تطبیق مؤلفه‌های حکمرانی خوب با قواعد شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور، دستیابی به کارآمدی و در عین حال، تضمین حکومت قانون بر اداره ممکن به نظر می‌رسد. در بسیاری از کشورها، مدیریت بحران را یک امر حوزه عمومی تلقی کرده‌اند و قوانین مفصلی برای ساماندهی مدیریت بحران کشور تصویب نموده‌اند.

مسأله مهم دیگر به لحاظ حقوق مدیریت بحران، تعیین متولی مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی است. در برخی کشورها مدیریت بحران برعهده یک وزارتخانه است و در برخی دیگر، یک اداره دولتی زیر نظر دولت، ریاست جمهوری و یا یک وزارتخانه متولی امر مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی است. در نظام حقوقی فرانسه یک اداره دولتی زیرمجموعه وزارت کشور، بحران‌ها را مدیریت می‌کند. در نظام حقوقی ایران قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران در پاسخ به معضلات و ناهماهنگی‌ها و از همه مهم‌تر ناکارآمدی دستگاه‌ها و نهادهای مختلف متولی مدیریت بحران، سازمان مدیریت بحران یک سازمان سیاست‌گذار، هماهنگ‌کننده و برنامه‌ریز محسوب می‌شود و برخی وظایف پشتیبانی برعهده دارد که وابسته و زیرمجموعه وزارت کشور است. برخی فعالان عرصه مدیریت بحران پیشنهاد تجمیع سازمان مدیریت بحران را در قالب یک وزارتخانه جدید به همراه سازمان امداد و نجات و سازمان آتش نشانی، داده‌اند، در حالی که این مؤسسات وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و نمی‌توان آنها در دولت تجمیع نمود و از آن مهم‌تر کوچک‌سازی و منطقی ساختن نظام اداری مورد تأکید سیاست‌های کلی نظام اداری و قوانین برنامه پنجم توسعه و مدیریت خدمات کشوری است. هم‌چنان که صاحب‌نظران کارآمدی را توانایی اداره کشور توسط مدیران شایسته دانسته‌اند، تشکیل یک وزارتخانه جدید به خودی خود منجر به کارآمدی مدیریت بحران نمی‌شود حتی می‌تواند موجب ناکارآمدی بیشتر دولت باشد؛ چرا که هزینه‌های تشکیل یک وزارتخانه جدید بدون دورنمای واقعی از آینده آن، دولت را ناکارآمدتر نشان می‌دهد.

هدف از مدیریت بحران کسب حداکثر رضایت‌مندی از دولت است. بنابراین، با توجه به صلاحیت‌های فرابخشی و گسترده وزارت کشور در اداره امور داخلی کشور مناسب‌ترین گزینه برای سازمان مدیریت بحران وابسته بودن این سازمان به وزارت کشور است؛ اما در رأستای تضمین کارآمدی بیشتر این سازمان می‌توان پیشنهادهایی را ارائه داد: ترکیب شورای عالی مدیریت بحران

مقاله ۵. نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور ۱۳۳

از سطح وزیران پایین‌تر بیاید و برای جلوگیری از عدم تشکیل جلسات این شورا به معاونان مرتبط وزارتخانه برسد. البته با توجه به مسئولیت و در رأستای تحقق پاسخ‌گویی حکمرانی خوب حضور وزیر کشور در این ترکیب الزامی است. برخلاف آنچه برخی پیشنهاد داده‌اند تشکیل یک «کمیسیون عالی» در زیرمجموعه این شورا منطبق با سازوکارهای موجود حقوق اداری کشور نیست و کمیسیون عالی در قانون‌گذاری سابقه‌ای ندارد؛ لذا پیشنهاد می‌شود در رأستای تضمین سلسله مراتب اصل حاکمیت قانون برای برخی صلاحیت‌های تخصصی این شورا یک «کمیسیون فنی و تخصصی» مرکب از کارشناسان این موضوع تشکیل گردد.

قانون باید مفصل‌تر تدوین و تصویب شود و موکول به مصوبات بعدی شورای عالی و مجلس شورای اسلامی نباشد و مجلس در رأستای اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب و تفکیک صلاحیت‌های اداره خوب، تکالیف و مسئولیت‌های سازمان‌های مختلف عملیاتی و ... در قانون مشخص سازد تا ایراد فعلی نظام مدیریت بحران کشور که مصوبه منسوخ هیأت وزیران در رابطه با وظایف سازمان‌ها را کماکان لازم‌الاجرا می‌داند، رفع گردد.

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

- کتب

۱. اسماعیلی، علیرضا (۱۳۸۸)؛ مدیریت بحران در حوزه ترافیک، تهران: نشر دانشگاه علوم انتظامی.
- ۲- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری، جلد دوم، تهران: نشر میزان.
- ۳- پورحیدری، غلامرضا و برهان‌الدین ولدبیگی (۱۳۹۳)؛ تاب‌آوری بحران: الزامی ملی به انضمام بازنگری و ارتقای قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، تهران: نشر آرویح ایرانیان.
- ۴- ربیعی، علی و سمیرا سادات‌حسینی (۱۳۹۳)؛ مدیریت بحران، تهران: نشر تپسا.
- ۵- عباسی، بیژن (۱۳۹۰)؛ حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: نشر دادگستر.
- ۶- محمد ربیعی، سید کمال‌الدین (۱۳۸۹)؛ درآمدی بر نظام حقوقی مدیریت بحران، تهران: نشر گپ.
- ۷- مشهدی، علی و مسعود فریادی (۱۳۸۹)؛ حقوق شوراهای اداری، تهران: نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- ۸- هداوند، مهدی و همکاران (۱۳۹۱)؛ آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران: نشر خرسندی.

- مقالات و منابع اینترنتی

- ۱- باباخانی، فرهاد و یزدانی‌نسب، محمد و نوری، مهدی (۱۳۹۲)؛ «بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت نیروهای مردمی در زمان بحران»، مجله مدیریت بحران، شماره ۲، دوره ۲، صفحه ۱۳-۵.
- ۲- پناهی، هاجر و حمید شاهرخی شیروان (۱۳۹۱)؛ «مخاطرات طبیعی؛ نگاهی موردی به زلزله بم»، مجله رشد آموزش جغرافیا، شماره ۳، دوره ۲۶، صفحه ۵۷-۵۲.
- ۳- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱)؛ «ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور»، تهران: نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صفحه ۳۷-۱.
- ۴- محمدی نژاد، قربانعلی و مصطفی صلاحی کجور (۱۳۹۴)؛ «تمرکز زدایی و کاهش خطرپذیری بلایا و بحران‌های غیرطبیعی در کلان شهرها»، مجموعه مقالات همایش تمرکز زدایی و ساماندهی پایتخت، صفحه ۴۲۳-۴۱۶.

ب. منابع لاتین

- 1-Agera, S. (2001); Promoting good governance: principles, practices and perspectives, Commonwealth, London, UK.
- 2-Office of United Nations high commissioner for human right. (2007); Good governance practices for the protection of human rights, New-York and Geneva.
- 3-Governance Pro, Eight Elements of Good Governance, news, 25 May 2015 , <http://www.governancepro.com/news>.