

نهضت آزادی ایران

تأسیس ۱۳۴۰

نامه دکتر یزدی به وزیر کشور در مورد اجرای قانون شوراها

جناب آقای عبدالله نوری، وزیر محترم کشور

با سلام و آرزوی توفیق خدمت به ایران و اسلام در فرصت جدیدی که پیدا کرده‌اید و با امید به انجام خدمتی ماندنی و درخور یادگار، لازم می‌دانم که مطالب زیر را یادآوری کنم.

برادر عزیزمان آقای خاتمی، رئیس محترم جمهوری، در طی مبارزات و تبلیغات انتخاباتی و بعد از آن، علاوه بر تأکید و تکیه مکرر بر هدف قانونمند شدن جامعه و ایجاد جامعه مدنی و اولویت توسعه سیاسی بر توسعه اقتصادی به طور عام، درباره رفع موانع آزادی فعالیت احزاب سیاسی و اجرای اصول مربوط به شوراها، به طور خاص سخن گفته‌اند.

در مورد فعالیت آزاد احزاب به نظر می‌رسد که به زعم برخی از مسئولان مشکلی بر سر راه موفقیت در این امر وجود دارد و آن وضعیت ویژه نهضت آزادی ایران است که امیدواریم راه حل عاقلانه و منصفانه‌ای از سوی شما و دولت برای آن پیدا شود زیرا چه بخواهیم و بخواهید یا نخواهیم و نخواهید، مجوز فعالیت نهضت آزادی به شاخص و معیاری برای سنجش آزادی احزاب در ایران تبدیل شده است. در واقع، وجود آزادی احزاب را بدون آزادی فعالیت نهضت آزادی، کسی باور نمی‌کند. پس این سؤال مطرح می‌شود که این گره مصنوعی چگونه باید باز شود؟ ولی غرض من از ارسال این نامه پاسخ‌گویی به این سؤال نیست. شاید بهتر آن باشد که در فرصتی مناسب، حضوری درباره این موضوع بحث کنیم تا بلکه راه حل مرضی‌الطرفین پیدا شود.

و اما مقصود اصلی من از ارسال این نامه تذکر نکاتی در مورد قانون شوراها است که جنابعالی نیز اخیراً اجرای آن را در راستای ایفای تعهدات رئیس جمهور محترم وعده داده‌اید. در این باره نکات و توصیه‌هایی را به شرح زیر مطرح می‌کنم:

۱- قانون فعلی شوراها نواقص اساسی دارد. بنابراین، لازم است که قبل از اجرا اصلاح و تکمیل شود.
۲- شور و شورا ریشه در آموزش‌های الهی قرآن دارد و این کتاب آسمانی شاید قدیم‌ترین سند در تاریخ آرا و عقاید سیاسی درباره مشارکت مردم در امورشان و حاکمیت ملت، در برابر حاکمیت طواغیت، باشد.

۳- مسلمانان در طی قرون گذشته، در چارچوب امکانات و شرایط، با الهام از سنت نبوی، مکانیسم‌هایی را برای اجرای این دستور قرآنی پیدا کردند. اما آن مکانیسم‌های تاریخی تجربه شده، با شرایط پیچیده کنونی جامعه تطبیق نمی‌کند و باید قالب‌های جدیدی برای آن پیدا و ابداع کرد.

۴- اغلب مسلمانان جهان پذیرفته‌اند که مجلس شورای منتخب مردم جایگزین مناسب و بهتری برای شورای سنتی «اهل حل و عقد» می‌باشد. مجلس شورا راهبردی عملی و مناسب برای تحقق حاکمیت ملت و مشارکت مردم در سطح ملی می‌باشد. در اجرای این راه حل و قالب جدید، کشورهای اسلامی، از جمله ایران، از تجارب سایر ملت‌ها بهره برده‌اند، اگرچه آن را با ویژگی‌های فرهنگی خود تطبیق داده‌اند.

۵- شوراهای محلی، به ترتیبی که در فصل هفتم قانون اساسی آمده است، قالب‌ها و ابزارهای عملی و مناسبی را برای مشارکت مردم در تعیین سرنوشت و تکالیف روزمره خود، در سطح محلی، ارائه می‌دهد. موفقیت در اجرای این اصول، یعنی نهادی کردن مبانی جمهوریت و مردم‌سالاری، خدمتی در

خور ستایش و ماندنی خواهد بود. اما متأسفانه، ما در ایران تجربه‌ای در باب نحوه اجرای این اصول نداریم و مطالعات جدی در این باره صورت نگرفته و بحث‌ها از حد کلیات فراتر نرفته است. قوانین مصوب، چه آنهایی که در زمان دولت موقت توسط شورای انقلاب تصویب شد و چه قوانین بعدی، ناقص و کم خاصیت است. به همین دلیل، شوراهای منتخب مردم در زمان دولت موقت ناموفق بودند. شاید بدانید که اولین انتخابات مردمی در ایران بعد از انقلاب و در تاریخ کردستان، در سنندج صورت گرفت. مردم سنندج با اشتیاق وافر در انتخابات شورای شهر که به ابتکار مرحوم طالقانی و زیر نظر یک هیأت پنج نفری برگزار شد، شرکت کردند و در نتیجه، یازده نفر عضو شورا (هشت نفر از مسلمانان و سه نفر از گروه‌های چپ) انتخاب شدند. البته این شورا تا حدود زیادی ناکام ماند، زیرا حدود اختیارات و امکاناتش نامعلوم و تعریف نشده بود.

در قانون اساسی مشروطه نیز فصلی به انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختصاص یافته بود اما به همین دلایل و بعضی علل دیگر، هرگز اجرا نشد.

۶- برای تحقق اصول مربوط به شوراها می‌توان از تجارب سایر ملت‌ها نیز بهره‌مند شد. در بسیاری از کشورهای جهان، از جمله کشورهای اسلامی و جهان سومی‌ها، اصول شوراها به اجرا گذارده شده و تجارب گرانمایی به دست آمده است که نمی‌توان نسبت به آنها بی‌تفاوت بود. به عنوان مثال می‌توان ساختار شوراهای محلی در کشورهای آلمان، استرالیا، فرانسه، ترکیه، هند، مالزی و چگونگی کارکرد آنها و نیز رابطه آنها را با دولت مرکزی بررسی کرد، بدون آن که الزاماً از آنها گرفته‌برداری و تقلید ناآگاهانه صورت گیرد.

۷- در مسأله شوراها دو محور اصلی و اساسی باید به طور روشن و شفاف و سنجیده مشخص شود: اول، توزیع عادلانه قدرت میان شوراهای محلی و دولت مرکزی؛ دوم، چگونگی کسب درآمدها. اگر شوراهای محلی (ده، بخش، شهرستان، استان) حق قانونگذاری در چارچوب قلمرو جغرافیایی خود را نداشته و فاقد هرگونه درآمدی باشند، نخواهند توانست که نقشی ایفا نمایند و لذا بی‌اثر خواهند بود.

توزیع قدرت تنها در ارتباط با شوراهای محلی و دولت مرکزی نیست، بلکه باید قدرت شوراها در هر سطحی نسبت به سایر سطوح روشن و تعریف شده باشد. منظور از حق قانونگذاری، صرفاً در محدوده جغرافیایی هر واحد است. مثلاً شورای ده منتخب مردم، باید حق قانونگذاری در محدوده ده را داشته باشد و هكذا، شوراهای بخش و شهرستان و استان؛ و روابط متقابل این شوراها با یکدیگر - مثلاً روابط شورای ده با شوراهای بالاتر یعنی شوراهای بخش، شهرستان، استان و مرکز و برعکس - باید مشخص باشد.

علاوه بر این، باید روشن شود که شوراهای محلی در کدام یک از قلمروهای اقتصادی، قضایی، حقوقی و اجتماعی حق قانونگذاری داشته و در چه مواردی حق ورود ندارند. اصل یکصد و پنجم قانون اساسی، به اجمال، محدودیت را معین کرده است، اما کافی نیست.

این نکات و نظایر آن همه در محدوده اصل «توزیع قدرت» است. مسأله دوم، نحوه کسب و توزیع درآمدهاست. شوراهای محلی، در هر سطحی، باید بتوانند برای محدوده جغرافیایی خود مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم دریافت کنند و درآمدها و هزینه‌ها را پیش‌بینی و تصویب نمایند.

اینکه چه سهمی از این درآمدها باید به خزانه شورای بالاتر واریز شود و چه سهمی باید در محل مصرف گردد و مواردی از این دست باید در قانون شوراها به طور دقیق روشن شده باشد تا امر مشارکت مردم - اهالی هر محل - در رقم زدن سرنوشت خویش تحقق یابد.

۸- ایران یک کشور کثیرالمله است و با مشکلات جدی در بعضی از استانها روبرو می‌باشد. عده‌ای، از ترس بروز و گسترش این مشکلات و خطرات احتمالی ناشی از آنها، با اجرای قانون شوراها مخالفت می‌کنند. اما آنان فراموش کرده‌اند که در برخی از کشورهای همسایه ما، نظیر هند و پاکستان، کثرت فرهنگها و اقوام به مراتب بیشتر از ایران است.

با تدوین قانون سنجیده‌ای برای شوراها و با اجرای مرحله به مرحله و برنامه‌ریزی شده آن، می‌توان از بروز مشکلات احتمالی جلوگیری کرد.

۹- ساختار کنونی مدیریت متمرکز در ایران کهنه، فرسوده و از رده خارج شده است. این ساختار آن چنان گسترده، فربه و سنگین شده است که قادر به هیچ حرکت مؤثری نیست و به یکی از بزرگترین موانع پیشرفت و توسعه جامعه و بی‌حرکی دولت تبدیل شده است. بهترین و ورزیده‌ترین مدیران آزمایش شده و موفق دنیا هم قادر به اعمال مدیریت صحیح در چارچوب چنین ساختاری نمی‌باشند. این ساختار نیاز به تغییرات اساسی دارد و باید به طور بنیادی اصلاح شود. چنین تغییر ساختاری تنها با اجرای درست و مناسب قانون شوراها - البته قانونی دقیق، روشن و شفاف - امکان‌پذیر خواهد بود.

با توجه به نکات بالا، پیشنهاد می‌کنم که هیأتی از اهل نظر، استادان دانشگاهها و کارمندان با تجربه وزارت کشور را مأمور کنید که موضوع را به طور جدی بررسی کنند. ساختار شوراها در سایر کشورها را مطالعه نمایند و یک طرح جامع و مدون ارائه کنند تا براساس آن، قانون شوراها اصلاح و سپس اجرا گردد.

امید است که این نکات و توصیه‌ها مورد توجه قرار گیرد. موفق و مؤید باشید.

ابراهیم یزدی

۲۲ شهریور ۱۳۷۶