

ATSTOVAVIMO SISTEMOS GENEZĖ VIETOS SAVIVALDOJE: ŠVEDIJOS ATVEJIS

SAULIUS PIVORAS

Straipsnio tikslas – išskirti aukšto laipsnio socialinį ir teritorinį reprezentatyvumą Švedijos vietos savivaldoje lėmusius veiksnius. Straipsnyje aptariamas tokių pareigų, kaip „parapijos atstovas“, „komunalinio komiteto pirmininkas“ bei tokių institucijų, kaip „parapijos (komunos) komitetas“, „komunalinis susirinkimas“ ir „komunalinė taryba“ formavimasis, sąveika bei santykis su visuomene. Teigiama, kad eilinių piliečių požiūrio raida sudarė konstitutyvią atstovavimo sistemos vietos savivaldoje dalį.

Švedijos valstybinės santvarkos vadovėliuose pažymima, kad vietos arba tiksliau – komunalinės savivaldos tradicija Švedijoje yra labai sena, o jos motyvavimas iš esmės liko nepakitęs ir tebėra aktualus šiomis dienomis. Komunalinės savivaldos pagrindinis motyvas tebėra tas, kad jei piliečiai patys plačiai įsitraukia į valdymą, jie gali ekonominiu požiūriu tinkamai panaudoti savo vietinę patirtį ir žinias. Taip sukuriamos prielaidos efektyviam prieinamų resursų panaudojimui. Kita vertus, nors prieš kelis dešimtmečius komunalinė savivalda Švedijoje įgijo daugiau konfliktinės ir partinės politikos bruožų, jų labai ilgai nebuvo:

Saulius Pivoras – Humanitarinių mokslų daktaras, VDU Politikos mokslų ir diplomatijos instituto Sociopolitinės analizės centro vadovas.

© Saulius Pivoras, 2000

Straipsnis įteiktas redakcijai 2000 m. sausio 20 d.

Autorius dėkoja Kungliga Skytteanska Samfundet už galimybę stažuotis Umeå universitete.

vietos savivalda buvo grindžiama sutarimu dėl visos komunos (taip Švedijoje vadinamas pirminis vietinės savivaldos vienetas) gerovės, dėl visai komunai geriausio varianto. Partinius nesutarimus stebė vadina-moji „komunalistinė ideologija“. Konsensuso dominavimas be kita ko pasireiškė ir tuo, kad balsavimas komunų tarybose vykdavo labai retai (tik išimtiniais atvejais). Dar ir dabar į komunų valdybas įeina visų partijų atstovai.¹ Tad Švedijos vietos savivaldoje ilgą laiką, o iš dalies ir dabar, teritorinis bei socialinis reprezentatyvumas buvo didesnis, negu parti-nis ideologinis reprezentatyvumas. Modifikuota socialinio bei teritori-nio reprezentatyvumo forma reikėtų laikyti ir vietines partijas, kurios 1994 m. rinkimuose gavo mandatus daugiau kaip 40% Švedijos komu-nalinių tarybų.² Ir iki šiol socialinis reprezentatyvumas renkamuose vie-tos savivaldos organuose Švedijoje yra ryškesnis negu bet kurioje kito-je pasaulio šalyje.³ Reikėtų taip pat atkreipti dėmesį į tai, kad dabarti-nis renkamas atstovavimo organas Švedijos komunose užima stipriausią poziciją vietos savivaldoje palyginus su kitomis Skandinavijos šalimis.⁴

Straipsnio tikslas ir būtų pasiaiškinti šio reiškinių priežastis, pir-miausia argumentuojant, kad maksimalaus vietos savivaldos efektyvu-mo ir juo labiau socialinio reprezentatyvumo negalima pasiekti vien tik administracinės inžinerijos metodais.

1. Komunaliniai susirinkimai ir komunalinės tarybos

1862 m. Švedijoje buvo sukurta moderni vietos savivaldos siste-ma, išleidžiant vadinamuosius „komunalinius įstatymus“. Jų tikslas bu-vo sukurti kelių lygių tarpusavyje suderintą vietos savivaldą. Pagal šiuos įstatymus iš esmės buvo paliktos veikti senosios kaimo ir miesto savi-valdos institucijos, išplečiant jų kompetenciją. Ryškesnė naujovė buvo antro lygmens renkamų vietos savivaldos organų – apskričių (švediškai *län*) tarybų, arba landstingų – įkūrimas.⁵ Pirmojo lygmens vietos savi-valdos vienetai išliko tie patys, gavo tik naują „komunų“ pavadinimą, bet jų teritorinės ribos atitiko parapijų ribas. Jau daug anksčiau kaimo vietovėse įvairius vietos klausimus sprendavo tiesioginės lokalinės de-mokratijos organai – parapiniai susirinkimai, kuriuose galėjo dalyvauti visi žemės savininkai vyrai. Nuo 1862 m. juos turėjo pakeisti vien tik pasaulietiniais reikalais užsiimantys komunaliniai susirinkimai. O mies-tuose buvo įsteigti atstovaujamieji organai – miestų tarybos. Rengiant

reformą buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad kitose šalyse kaimo vietovių savivaldoje irgi taikoma atstovavimo sistema, tačiau Švedijoje ji turėjo būti taikoma tik tuomet, jei būtų reikalinga. Jei turintys teisę valdyti asmenys galėjo susirinkti viename kambaryje, tai atstovavimo sistemos įvesti nereikėjo, bet jos reikėjo, kai tokią teisę turinčių asmenų buvo daugiau. Taigi 1862 m. įstatymai numatė tik fakultatyvinį atstovavimo sistemos, t. y. komunalinių tarybų, įvedimą kaimo vietovėse.⁶ 1862 m. mažai kas Švedijoje abejojo dėl vietos savivaldos būtinumo, tačiau parlamentinėse diskusijose buvo nurodyta ir kitų Europos šalių patirtis. Kaip neigiamas pavyzdys nurodyta Prancūzija, kurioje dėl vietos savivaldos nebuvimo Napoleonas III galėjo pakreipti referendumą savo naudai.⁷ Komunalinė savivalda buvo suprantama kaip atsvara absoliutizmui ir kaip konstitucinio valdymo ramstis.⁸ Įsigaliojus 1862 m. įstatymams Švedijoje iš viso buvo 2400 kaimiškųjų komunų.⁹ Iš jų tik 14 savanoriškai įsivedė komunalines tarybas iškart po 1862 m. nuostatų patvirtinimo ir jas išlaikė¹⁰, nors 1918 m. turinčių komunalines tarybas skaičius jau buvo padidėjęs iki 33.¹¹ Viena iš minėtų 14 komunų–Ragundos komuna Jemtlando (Jämtland) apskrityje Šiaurės Švedijoje. Čia pagrindinis renkamų komunalinių tarėjų pasirinkimo motyvas buvo tas, kad komuna yra teritoriškai stambi ir turintieji teisę dalyvauti komunaliniuose susirinkimuose bei priimti sprendimus dažnai negali atvykti į komunos (parapijos) centrą.¹² Tačiau komunalinių Ragundos tarėjų teisės, pirmiausia tvarkant finansinius reikalus, buvo stipriai apribotos. Komunalinis susirinkimas, kuris pagal 1862 m. nuostatus išlikdavo net ir įvedus tarybą, Ragundoje pasilaikė sau teisę spręsti visus su komunalinės nuosavybės valdymu susijusius klausimus, tikrinti visus mokesčių dokumentus. Be to, komunalinė Ragundos taryba negalėjo savo išlaidoms skirti tokios pinigų sumos, kuri pranoksta 5 metų komunos mokesčius bei skolintis su ilgesniu nei 2 metai grąžinimo terminu. Kad taryba negalėtų turėti pernelyg ryškios įtakos komunaliniame susirinkime, ji neturėjo teisės rinkti komunalinio susirinkimo (tuo pačiu ir komunalinio komiteto) pirmininko bei jo pavaduotojo.¹³ Vesterbotnijos (Västerbotten) apskrityje šiaurės Švedijoje vienintelė komuna 1862 m. įsteigusi komunalinę tarybą buvo Sevaras (Sävar), kas švedų tyrinėtoji K. Fahlgrenui atrodė ypač keista, nes tai buvo maža, jauna ir neturtinga parapija. Minėtas mokslininkas spėjo, kad sprendimą prastūmė Sevaro pramonininkai, kurie galėjo būti suinteresuoti komunalinės tarybos, kaip lengviau kontroliuojamo ir prognozuojamo organo,

sukūrimu.¹⁴ Iš tikrųjų panašių pavyzdžių, kur greičiausiai įtakingų grupuočių sprendimas buvo lemiamas įvedant komunalinę tarybą, galima rasti ir iš Vidurio Švedijos.¹⁵ Tačiau kadangi tai pavieniai atvejai, jokių platesnių apibendrinimų daryti neįmanoma.

Aišku, kad jei antibiurokratinės strategijos požiūriu komunaliniai susirinkimai buvo pranašesni už komunalines tarybas, jie turėjo ir nemažai trūkumų. Vienas svarbiausiųjų buvo tas, kad jie nebuvo gausiai lankomi, ypač Šiaurės Švedijoje, kur dideli atstumai tarp apgyventų vietovių. Taip susidarydavo sąlygos šališkiems sprendimams ir atskirų asmenybių įtakai. Yra pastebėta, kad komunalinio susirinkimo vykdomojo organo—komunalinio komiteto—pirmininkas tapdavo dominuojančia jėga komunalinėje savivaldoje.¹⁶ Kita vertus, daugelis komunalinių pirmininkų Švedijoje toli gražu nebuvo savanaudžiai ar korumpuoti. Pasak vieno iš amžininkų, „jų gyvenimo tikslas buvo parapijos galia arba komunalinė įtaka, kaip tai imta vadinti po 1862 m. reformos, jie domėdavosi žmonėmis išimtinai tik iš komunalinio požiūrio taško.“¹⁷ Iškelti savo asmens vertę susitapatinus su bendruomene ir aktyviai dirbant jos labui—tipiška pasiturinčių žemvaldžių nuostata Švedijoje.

XX a. pradžioje, kai pradėta rimtai svarstyti rinkimų į parlamentą teisės reformos idėjas, iš naujo pasižiūrėta ir į komunalinės savivaldos problemas. Spaudoje imta rašyti, kad pažvelgus į komunalinius susirinkimus, daugelyje komunų galima rasti apmokamus valdininkus arba tokius, bet jau pensininkus ir jiems lygius sėdinčius pirmininko poste bei dažniausiai turinčius lemiamą įtaką priimant sprendimus ir sudarant protokolą pagal savo nuožiūrą. Kaip išeitis siūlyta, pavyzdžiui, kiekvienoje komunoje kurti komunalinę sąjungą, kurios valdyba užsiimtų didesnę visuotinę reikšmę turinčių klausimų parengimu komunaliniams susirinkimams ir ypač numatytų kandidatus į landstingo ar Riksdago deputatus.¹⁸ Ir vėliau buvo kritikos, kad komunaliniais patikėtiniais tapta tik labai mažai žmonių.¹⁹ Dar svarstant komunalinius 1862 m. įstatymus buvo siūloma, kad iškilus kelioms komunoms aktualiam klausimui, būtų numatyta galimybė joms susijungti to klausimo sprendimui.²⁰ Vėliau šis sumanymas įgavo komunų nacionalinės sąjungos idėjos formą. Manyta, kad taip po bendrų diskusijų geriau sektųsi spręsti panašius visoms komunoms klausimus.²¹ 1912 m. Vesterbotnijos apskrities vėrininkas, atsakydamas į Riksdago paklausimą išsiaiškinti, ką galima padaryti, kad teritoriškai stambiose komunose daugiau asmenų dalyvautų komunaliniuose susirinkimuose, teigė, kad paprasčiausia išeitis

būtų padalyti didelės teritorines komunas į smulkesnes, bet tai sunku padaryti dėl tos priežasties, kad komunos su didžiausia teritorija kartu yra ir vargingiausios bei mažiausiai apgyventos. Galima būtų galvoti, kad ypač didelėse komunose reikėtų įvesti privalomą balsavimą (t. y. lokalinį referendumą) ir numatyti kelias balsavimo vietas.²²

2. Komunalinių įgaliojimų tradicija

Nepaisant to, kad švedai nelinko vietos savivaldoje teikti prioriteto atstovaujamesiems organams, tam tikros savotiško atstovavimo formos buvo gerai žinomos ir komunalinių bei parapinių susirinkimų laikais. Negalėdami patys tvarkyti įvairių savo reikalų teismuose ar valdžios institucijose, tiek atskiri asmenys, tiek ir komunos įgaliodavo tam tikrus asmenis jiems atstovauti. Tokie įgaliojimai buvo plačiai paplitę, jų buvo net ir po 1862 m. reformos, kai pats negalėdamas dalyvauti komunaliniame susirinkime, žmogus įgaliodavo kitą asmenį atstovauti ir jam. Ilgainiui tokia praktika tapo prielaida piktnaudžiavimams komunaliniuose susirinkimuose, ir raginta ją panaikinti.²³ Dar 1843 m. atsirado vadinamasis parapinis (nuo 1862 m. – komunalinis) komitetas, kuris turėjo vykdyti susirinkimo sprendimus bei rengti svarstytinus susirinkime klausimus. Kadangi ilgai komiteto narių pareigos buvo nemokamos, jie patys buvo renkami ir dažnai turėdavo atstovauti komunai, palaikant santykius su valdžios institucijomis, šį komitetą irgi galima laikyti savotiška atstovavimo institucija.

Tačiau net ir iki parapinio komiteto įvedimo buvo įprasta rinkti žmones, kurie vadinti įgaliotiniais arba atstovais, t. y. visiškai taip pat, kaip vėlesnieji komunaliniai tarėjai. Anksčiau minėtoje Siavaro (Sävar) parapijoje pirmą kartą parapijos atstovai buvo išrinkti 1825 m., motyvuojant tuo, kad dėl didelių atstumų nevisada gali susirinkti parapijos susirinkimas.²⁴ Bet tai ne pirmasis parapijos „atstovo“ išrinkimo atvejis. Peržiūrėjus kelių dešimtmečių Šiaurės Švedijos parapijų protokolų medžiagą, pavyko sužinoti, kad jau 1794 m. Lycksele parapijoje buvo išrinkti „parapijos atstovai“²⁵. Reikia pabrėžti, kad visi tokie rinkimai, nors ir detalai nereglementuoti, buvo teisinio (legalaus) pobūdžio. O jau 1817 m. galimybė rinkti parapijos atstovus tiek atskiriems reikalams, tiek apskritai buvo patvirtinta įstatymu.²⁶ Renkant parapijos atstovus 2 metų laikotarpiui Umeå komunoje 1822 m., jiems buvo nustatytos specialios sąlygos, sudarant instrukciją, kurioje nurodyta, kad at-

stovai besąlygiškai privalo dalyvauti visuose parapiniuose susirinkimuose, neturi teisės spręsti su naujomis išlaidomis susijusių klausimų ir yra įgalioti atstovauti parapijai, kontaktuojant su visomis valdžiomis.²⁷ Atrodo, kad parapinius atstovus greičiau įprantama rinkti jaunose parapijose, kur dėl įvairių priežasčių nebuvo didelio entuziazmo dalyvauti parapiniuose susirinkimuose. 1827 m. jie išrenkami Vesterbotnijos apskrities Veneso (Vännäs) parapijoje, kur jie, beje, renkami nuo vieno arba kelių šiai parapijai priklausančių kaimų ir negali spręsti ekonominių parapijos reikalų.²⁸

Galima taip pat tvirtinti, kad iki parapinio komiteto įvedimo kaip tik minėtieji parapijos atstovai vykdė jo funkcijas. Tai labai gerai patvirtina išlikę Liovongerio (Lövånger) parapijos dokumentai. Liovongeryje „nuolatiniai parapijos atstovai“ (*ordinarie sockenfullmäktige*) funkcionuoja nuo 1826 iki 1843 metų, iš parapijos protokolų aiškiai matyti, kad atstovų darbo apimtis pamažu didėja. Dar ir įvedus parapijos komitetą, nuo 1844 iki 1847 metų išlieka vienas parapijos atstovas, kuris 1847 m. vis dėlto atsisako savo pareigų, jas, kaip ir sąskaitas bei kitus dokumentus perduodamas parapijos komitetui.²⁹

Dažnai parapijos atstovų teisės ir pareigos nebuvo tiksliai apibūdinamos, pasakoma tik, kad jie turi svarstyti visus su parapija susijusius reikalus bei pateikti juos galutiniam parapijos susirinkimo sprendimui,³⁰ arba atstovai tiesiog įgaliojami „ginti parapijos teises ir gerovę“ (*bevara sockens rätt och bästa*).³¹ Gana dažnai parapijos atstovais būdavo renkami parapijos atstovai herado teisme arba parlamento deputatų rinkikai.³² Taigi reikėdavo suderinti kelias, nors ir garbingas, visuomenines pareigas. Ne visi pajėgdavo; tarkim, 1828 m. Liovongerio parapijos gyventojas Erikas Israelsonas atsisakė parapijos atstovo pareigų, motyvuodamas tuo, kad nuošaliai gyvena ir negali nuvykti į visas tas vietas, kur jam, kaip reprezentuojančiam parapiją privalu būti.³³ Po metų taip pat pasiелgia ir kitas tos pačios parapijos atstovas Peras Markströmas.³⁴

Ypač įdomūs parapijos atstovo rinkimai vyko 1837 m. Nederkalikso parapijoje Norbotnijos apskrityje. Keletas tolimesnių kaimų atstovų pasiūlė išrinkti tik vieną žmogų – eksparlamentarą J. Rutbergą ne tik savo, o ir visos parapijos atstovu. Parapinio susirinkimo pirmininkas nurodė, kad vieno vienintelio parapijos atstovo išrinkimas prieštarauja įstatymams. Be to, tokiu atveju susidarys situacija, kad nepaisant parapinio susirinkimo dalyvių skaičiaus, vieno parapijos atstovo,

kuris atstovaus visiems nedalyvaujantiems, balsas daugeliu atvejų bus pranašesnis, nes nedalyvaujančių paprastai būna daugiau negu dalyvaujančių net geriausiai lankomuose susirinkimuose. Todėl parapiinio susirinkimo pirmininkas siūlė rinkti vieną atstovą bent jau su sąlyga, kad jeigu daugumos dalyvaujančių susirinkime nuomonė skirtųsi nuo parapijos atstovo nuomonės, tai turėtų įsigalioti daugumos dalyvių priimtas sprendimas. Šiam pasiūlymui buvo pritarta, tačiau susirinkimo dalyviai, bijodami ryškos pirmininko įtakos, protokolo peržiūros³⁵ metu pataisė šio sprendimo formuluotę, jog dalyvaujančių piliečių sprendimas įsigali tik tokiu atveju, jeigu jie visi yra vieningi dėl būtent tokio sprendimo, kuris skiriasi nuo parapijos atstovo nuomonės. Be to, išrinktasis J. Rutbergas įrašė į protokolą savo rezervą, kuriuo išipareigojo niekada nenusileisti keliems parankiniams, kurie gali būti pakviesti į susirinkimą, siekiant savanaudiško nutarimo.³⁶ Vis dėlto apskrities administracija nepatvirtino šio jai apskųsto nutarimo.³⁷

Renkant įvairius atstovus (be parapijų atstovų, dar buvo renkami Riksdago deputatų rinkikai iki 1866 m. bei atstovai į teismus) buvo aiškiai laikomasi socialinio reprezentatyvumo principo. Tiek Umeå, tiek Bygdeå parapijose atstovais buvo išrinkta po 2 tarnautojus ir po 4 valstiečius.³⁸ 1833 m. renkant rinkikus į Riksdago deputatus Everluleo (Överluleå) parapijoje Norbotnijos apskrityje, vienas kandidatas buvo atmestas kaip netinkamas, nes jis iš pradžių buvo raštininkas, vėliau tarnavo kaip inspektorius ir tik sulaukęs 53 metų nusipirko sau ūkį, tad veikiau yra laikytinas tarnautoju, ir negalės būti kompetentingas valstiečių luomo atstovas Riksdage.³⁹ Rūpestis teritoriniu reprezentatyvumu matyti pradėjus rinkti parapijų komitetus. Atstovai į jį kartais renkami padalijus parapiją į kelis rinkiminius rajonus, nuo kiekvieno iš kurių renkamas savo atstovas,⁴⁰ kartais parapijos kaimų seniūnai sudaro parapijos komitetą.⁴¹

Dar reikia pažymėti, kad vienoje Šiaurės Švedijos provincijoje – Jemtlande (Jämtland) jau iki 1862 m. egzistavo landstingas, kurio deputatus rinkdavo parapiiniai susirinkimai. Dažnai tokiu atveju kelios parapijos sutardavo dėl vieno deputato. Bet šio landstingo narių įgaliojimai buvo visada griežtai apriboti piliečių išsakytos pozicijos; be to, jeigu landstinge kurios nors parapijos atstovas nebalsuodavo už nutarimą, šis nutarimas jo parapijai ir neįsigaliodavo.⁴² Ir šis gana išimtinis atvejis prisidėjo prie labai ankstyvos komunalinio atstovavimo tradicijos Švedijoje daugialypiškumo bei tvirtybės.

3. Komunalinės tarybos – lokalinio atstovavimo norma

XX a. pradžioje Švedijoje vykdomos kelios balsavimo teisės reformos. Balsavimo teisė plečiama ir komunose, o tai reiškia, kad vis daugiau žmonių gauna teisę dalyvauti komunaliniuose susirinkimuose. Čia dar labiau išryškėja susirinkimų trūkumai ir jų nepakankamumas. Šiaurės Švedijoje, net ir išplėtus komunalinio balsavimo teises, nelabai padidėja komunalinių susirinkimų lankomumas. Tik kai kuriose jaunoje komunose, pavyzdžiui, Bureo (Bureå) Vesterbotnijos apskrityje, stiprėja suinteresuotumas galimybe tvarkyti savo reikalus.⁴³ Todėl čia pasiūlius įvesti komunalinę tarybą, dauguma pasisako prieš ir tvirtina, kad panašus žingsnis labai smarkiai sumažins žmonių suinteresuotumą politika.⁴⁴ Tačiau gausiai lankant komunalinius susirinkimus, atsiranda problema, kur sutalpinti visus turinčius teisę dalyvauti; neturint didesnių patalpų, kartais tokius susirinkimus tenka rengti bažnyčiose.⁴⁵ Senosios tvarkos šalininkai mėgina ieškoti išeities, skatindami organizuotą visuomeninę veiklą. Pavyzdžiui, sukuriamą „reformoms palanki komunalinė sąjunga“, kurios tikslas – siekti, kad renkant komunalinius pareigūnus būtų išrinkti turintys daugumos pasitikėjimą, ir kad būtų išlaikytas žmonių susidomėjimas komunos reikalais. Tam, kad balsavimo teises turintys žmonės būtų dėmesingi komunalinių reikalų tvarkymui, efektyviausia priemonė yra padalinti komuną į 17 dalių, kiekvienoje iš kurių sąjunga paskiria savo atstovą, prireikus agituojantį sąjungos labui.⁴⁶ Vėl iškyla aikštėn ir rūpinimasis, kad komuna būtų tinkamai socialiniu požiūriu atstovaujama aukštesniu lygmeniu, pavyzdžiui, landstinge. Antai 1910 m. Grundsundos komunoje Vesternorlando (Västernorrland) apskrityje susikūrusi komunalinė sąjunga pareiškė, kad „mes, smulkieji ūkininkai, turime ypač rūpintis ginti smulkiųjų ūkininkų siekimus bei žiūrėti, kad mūsų reprezentantais būtų išrinkti specialiai su mūsų padėtimi susipažinę žmonės, kaip ir kitos klasės gali rinkti savo atstovus.“⁴⁷

Palaipsniui ėmė formuotis solidžiai argumentuota privalomai įvesti komunalinių tarybų šalininkų pozicija. 1915 m. pasiūlęs savo komunoje įvesti komunalinę tarybą, iš Vesternorlando apskrities kilęs A. Nordgrenas savo požiūrį plačiau išdėstė ir centrinėje šalies spaudoje. Jis nurodė komunalinių susirinkimų veiklos trūkumus ir teigė, kad net papirijai su 1200 ar 1500 gyventojų jau sunku susirasti patalpas susirinki-

mui, bet kur kas svarbiau yra tai, kad susirinkimų darbe trūksta tęstinumo, nes sunku priversti vėlesnį susirinkimą pripažinti anksčiau laikytosios pozicijos pasekmes. Iš dalies jos nepripažįstamos ir dėl to, kad ne tie patys asmenys dalyvauja susirinkime. A. Nordgrenas teigė, jog įvedus tarybą pranašumai būtų tokie: a) visapusiškiau būtų atspindimi įvairūs interesai ir pažiūros; b) atsirastų komunos reikalų tvarkymo tęstinumas; c) geriau būtų pasirengiama nušviesti (pristatyti) reikalus prieš priimant sprendimą; d) priimamas sprendimas būtų geriau aptartas diskusijose.⁴⁸

Nordmalingo pastorius A. Nygrenas 1917 m. pasisakė už tarybos įvedimą, nes dažnai priimant sprendimus komunaliniuose susirinkimuose nulemia atsitiktinis jausmų antplūdis arba aklas pasitikėjimas autoritetais.⁴⁹ Panašūs argumentai buvo kartojami ir kitų komunalinių tarybų šalininkų. Bet ne mažiau įdomios, o gal ir kur kas įdomesnės buvo priešininkų kalbos. Tiesiogiai A. Nordgrenui buvo atkiršta, kad išrinkus kelis atstovus, šie netrukus pareikalaus atlyginimų, o kitus komunos gyventojus ims traktuoti kaip savotiškus globotinius.⁵⁰ Kitaip tariant, taip paprastai buvo numatyta grėsmė, kad tarėjai nutols nuo savo atstovaujamojo ir subiuokratės. Taip pat tvirtinta, jog tik funkcionuojant komunaliniams susirinkimams nusistovi tas bendrumo jausmas, be kurio visos išorinės institucijos yra neveiksmingos. Be to, naudinga, kad žmonių įgaliotinis akis į akį susitiktų su žmonėmis, suteikusiais jam įgaliojimus dažniau negu kartą per 4 metus, nes tik taip išlaikoma „neužmigusi“ komunalinė sąžinė. Šiaurės Švedijai labai aktualus buvo ir pastebėjimas, kad nuošaliau gyvenančiųjų interesams taryboje nebūtų atstovaujama geriau negu komunaliniame susirinkime. Tarėjai būtų renkami proporciniuose rinkimuose ir kiekviena partija, matyt, pirmuosius į rinkimų sąrašą įrašytų žymiausius arba tuos savo žmones, kurie turi daugiausia šansų būti išrinkti, t.y. gyvenančius centrinėse vietovėse. O nuošaliosios vietovės ir toliau liktų pernelyg menkai atstovaujamos.⁵¹ Pastarasis argumentas Šiaurės Švedijos komunose buvo tikrai gana dažnas. Tarkim, Vilhelminos komunos Vesterbotnijos apskrityje gyventojai buvo nepatenkinti, kad kandidatais į tarėjų vietas buvo numatyti tik žmonės iš bažnytkaimio ir aplinkinių vietovių, o tolimesni dideli kaimai liko be savo atstovų.⁵² P. A. Svenssonas iš tos pačios Vilhelminos komunos pasisakė už tarybą, bet tik su sąlyga, kad siekiant garantuoti teritorinį atstovavimą, komuna būtų dalijama į kelias rinkimines apygardas.⁵³

Matyt, kaip tik dėl šios problemos svarbos atsirado ir įrodinėjančių atvirksčiai, t. y., kad kaip tik galimybė rinkti tarėjus garantuos, jog bus atstovaujamas ne vien tik bažnytkaimis. Platesniam atstovavimui užtikrinti pakaks to, kad toliau gyvenantieji kartą per dvejus metus atvyks išsirinkti savo atstovų.⁵⁴ Taip pat buvo teigiama, kad tarėjų sistema yra palanki paprastiems žmonėms, nes jiems nereikės dažnai lankyti komunalinių susirinkimų, o šie kartais specialiai rengiami per dažnai, kad pavyktų prastumti šališką nutarimą.⁵⁵

Tam tikrą įtarumą kėlė aplinkybė, kad dažnai įsivesti komunalinę tarybą siūlydavo komunalinio komiteto pirmininkas⁵⁶ ar kiti lyderiai. Jiems nevengta mesti kaltinimų, kad šitaip tik siekiama įtaisyti siekiančius postų, kurie naudodamiesi partiniu botagu tikisi gerai įsikurti ir lemti parapijos reikalus.⁵⁷ Tačiau kilus nesutarimams tarp komunos galvų, tarybos įvedimo pasiūlymas sužlugdavo.⁵⁸ Net ir nedaugelyje tų komunų, kurios savanoriškai įsivedė komunalines tarybas, išryškėjo priešiškas rinkimams pagal Riksdage atstovaujamų partijų sąrašus. Stengtasi kurti savo vietines partijas ir sudarinėti savo sąrašus. Pagrindinis motyvas – Riksdage atstovaujamos partijos parinks tokius kandidatus, kurie tinkamai neatstovaus nei visoms vietovėms, nei socialinėms grupėms. Šiaurės Švedijoje tos vietinės partijos pirmiausia siekė atstovauti įvairioms žemvaldžių grupėms. Jos dažnai vadindavosi „Ūkininkais“ ar „Žemdirbiais“⁵⁹, o į sudaromus kandidatų sąrašus stengėsi įtraukti žmones iš įvairių vietovių, taip realizuodami tolygaus teritorinio atstovavimo nuostatą.⁶⁰ Konservatyvi vietinė spauda tvirtino, kad žemdirbiai Švedijoje neturi didesnių priešų už socialdemokratus ir su jais bendradarbiaujančius liberalus.⁶¹ Tačiau toks agitacinis spaudimas vertė didžiulias nacionalines partijas įrodinėti, kad jos irgi rūpinasi tiek socialiniu, tiek ir teritoriniu atstovavimu.

1918 m. pabaigoje Švedijos Riksdagas priėmė įstatymą, kad visoje komunose, turinčiose daugiau negu 1500 gyventojų, privalo būti komunalinės tarybos. 1919 m. pavasarį surengus rinkimus, komunalinės tarybos buvo sudarytos maždaug 1000 iš 2300 komunų. Taigi tarybos dar neveikė apie 60% visų šalies komunų, bet jau 1919 m. beveik ¾ Švedijos kaimo gyventojų gyveno komunalines tarybas turinčiose komunose.⁶² Svarbu pabrėžti ir tai, kad 1919 m. 67 komunos nutarė išsirinkti tarybas, nors jos turėjo mažiau kaip 1500 gyventojų.⁶³

Švedijos žiniasklaida komentavo reformą nevienodai. Konservatyvioji spauda susitaikė su parlamento sprendimu, o liberalioje spaudo-

je kritikuotas reformos nuosaikumas, tai, kad vyriausybė nesiryžo padaryti komunalinių tarybų privalomų visose komunose, nes esą tik tada visiškai išnyktų koterijų ir bažnytkaimių politika.⁶⁴ Vėlesni tyrinėtojai pažymėjo, jog reforma sumažino ne tokių apgalvotų sprendimų riziką, garantavo atsakomybės jausmo augimą ir įtvirtino kvalifikuotos daugumos reikalavimą.⁶⁵

Aiškiai matyti, kad atstovavimo sistema Švedijos vietos savivaldoje formavosi palaipsniui; tai buvo gana ilgas procesas, kurio svarbi sudėtinė dalis buvo atstovavimo sistemos (būtent minėtų jos formų) neišvengiamumo ir adekvatumo internalizacija eilinių piliečių sąmonėje. Svarbi šio proceso prielaida buvo ne tik gana aukšta politinė, bet ir bendroji daugumos gyventojų kultūra.

Išvados

Renkamieji vietos savivaldos organai Švedijoje pasižymi geriausiu pasaulyje socialiniu ir teritoriniu piliečių reprezentavimu. Tai yra ilgalaikio proceso padarinys, atsiradęs sąveikaujant valdžios bei visuomenės siekimams ir pažiūroms. Atstovavimo sistemos vietos savivaldoje išsiskiriantį sąlygojo daugialypė ir prieštaringa atstovavimo poreikio ir specifinių sociopolitiškai apibrėžtų jo įgyvendinimo formų internalizacija eilinių piliečių sąmonėje.

Dabar atstovavimo vietos savivaldoje norma ir pagrindinė institucija yra komunalinė taryba. Fakultatyviai jos galėjo būti įvestos nuo 1862 metų, o privalomos komunose, turinčiose daugiau kaip 1500 gyventojų, tapo nuo 1919 metų. Tačiau daugelis kitų komunalinio įgaliojimo formų Švedijoje buvo žinoma bent jau nuo 1794 m. Dar prieš įvedant visoje šalyje vadinamuosius parapinius komitetus (1843 m.), jų funkcijas kai kuriose Šiaurės Švedijos komunose atliko įvairiomis sąlygomis ir skirtingam laikui iniciatyva iš apačios renkami „parapijos atstovai“ (*sockenfullmäktige*).

Švedijos Riksdagas 1918 m. pabaigoje įvedė privalomas komunalines tarybas, tačiau prieš tai šalies spaudoje ir komunaliniuose susirinkimuose vyko diskusija dėl komunalinių tarybų pranašumų ir trūkumų. Šioje diskusijoje ypatingas dėmesys buvo kreipiamas į socialinio ir teritorinio atstovavimo adekvatumą.

PASTABOS IR NUORODOS

- ¹ Birgersson B., Westerståhl J. *Den svenska folkstyrelsen. 5 upplagan.* – Stockholm, 1995. – S. 209–231.
- ² Häggroth S. *Swedish local government. Traditions and reforms.* – Stockholm, 1996. – S. 98.
- ³ Ibid. – P. 102.
- ⁴ Ståhlberg K. *Samorząd terytorialny w Europie Północnej // Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu.* – Warszawa, 1994. – S. 59.
- ⁵ Kaijser F. *1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och ideopolitisk bakgrund // Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962.* – Stockholm, 1962. – S. 38–49.
- ⁶ Swensson G. *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817–1862.* – Lund, 1939. – S. 208.
- ⁷ Ibid. – P. 189.
- ⁸ Ibid. – P. 198.
- ⁹ Häggroth S. Op. cit. – P. 11.
- ¹⁰ Östberg K. *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till Andra världskriget.* – Stockholm, 1996. – S. 82.
- ¹¹ Nilsson J. E. *Författningsrevisionen 1918–1921 m.* – Lund, 1920. – S. 19.
- ¹² Åberg G. *Ragunda kommunalfullmäktiges historia // Ragunda 1869–1969. 100 år med kommunalfullmäktige.* – Östersund, 1969. – S. 24.
- ¹³ Ibid. – P. 29.
- ¹⁴ Fahlgren K. *Blad ur Sävar sockens historia.* – Umeå. 1973. – S. 176–178.
- ¹⁵ Gustafsson H. *Sockenstugans politiska kultur. Lokal självstyrelse på 1800-talets landsbygd.* – Stockholm, 1989. – S. 74.
- ¹⁶ Herlitz N. *Grunddragen av den svenska statsskikets historia.* – Stockholm, 1952. – S. 272.
- ¹⁷ Carlsson S. *Bonden i svensk historia. D. 3.* – Stockholm, 1956. – S. 306.
- ¹⁸ Ordet fritt // *Västerbottens Kuriren.* – 1901. 01. 22.
- ¹⁹ Kommunalt mångsyssleri–kommunalt slöseri, ibid. – 1908. 11. 14.
- ²⁰ Broms E. *Studier rörande det svenska landstinget.* – Stockholm, 1930. – S. 73.
- ²¹ De svenska landskommunernas förbund // *Västernorrlands allehanda.* – 1910. 11. 14.
- ²² Allmogen och stämmorna // *Västerbottens Kuriren.* – 1912. 08. 31.
- ²³ Bort med fullmakterna vid de kommunala valen // *Västerbottens Kuriren.* – 1908 01 31.
- ²⁴ Sävar parapijos protokolas. 1825 03 06, Mokslinis archyvas Umeå. Mikrofiša S 10107. 1/5.
- ²⁵ Lycksele parapijos protokolas. 1794 06 09, ibid. Mikrofiša S 08836. 1/8.
- ²⁶ Kongl. Maj:ts nådiga förordning angående socknestämmor och kyrkoråd // Kongl. Maj:ts förordningar för år 1817. – Stockholm, 1817. – S. 7.
- ²⁷ Umeå parapijos protokolas. – 1822 10 20, Mokslinis archyvas Umeå. Mikrofiša – S 10113. 7/9.
- ²⁸ Vännäs parapijos protokolas. – 1827 05 31, ibid. Mikrofiša – S 10175. 1/10.

- ²⁹ Lövånger parapijos protokolas. – 1847 10 10, ibid. Mikrofiša – S 08844. 4/10.
- ³⁰ Bygdeå parapijos protokolas. – 1825 02 06, ibid. Mikrofiša – S 09321. 3/14.
- ³¹ Vännäs parapijos protokolas. – 1836 03 20, ibid. Mikrofiša – S 10176. 1/9.
- ³² Lövånger parapijos protokolas. – 1828 09 28, ibid. Mikrofiša – S 08842. 3/13; Nordmaling parapijos protokolas. – 1824 10 02, ibid. Mikrofiša – S 08847. 2/4.
- ³³ Lövånger parapijos protokolas. – 1828 03 07, ibid. Mikrofiša – S 08842. 2/13.
- ³⁴ Ibid. – 1829 03 07, ibid. Mikrofiša – S 08842. 4/13.
- ³⁵ Ir šiomis dienomis Švedijoje galioja speciali protokolų peržiūros procedūra (*justeri*ng), kai specialiai išrinkti asmenys gali perskaityti protokolą jį pataisyti parašytą tekstą, jeigu jis neatitinka žodžiu išsakymo sprendimo ar nuomonės.
- ³⁶ Nederkalix parapijos protokolas. – 1837 07 02, Mokslinis archyvas Umeå. Mikrofiša S 2097. – S 2/7.
- ³⁷ Ibid. – 1839 08 04, ibid. Mikrofiša – S 2097. S 3/7.
- ³⁸ Bygdeå parapijos protokolas. – 1825 06 02; K. Fahlgren. Op. cit. – P. 178.
- ³⁹ Överluleå parapijos protokolas. – 1833 12 22, Mokslinis archyvas Umeå. Mikrofiša – S 09679. 3/10.
- ⁴⁰ Bjurholmo parapijos protokolas. – 1851. 04. 13, ibid. Mikrofiša – S 09312. 2/4.
- ⁴¹ Lenhammar H. *Kyrkan i sockenstämman*. – Uppsala, 1994. – S. 47.
- ⁴² Swedlund R. *Jämtlands landsting* // Jämtlands och Härjedalens historia. D. 4: 1720–1880. – Stockholm, 1962. – S. 411–412.
- ⁴³ Decembestämman i Bureå // *Skellefteå nya tidning*, 1916 01 05.
- ⁴⁴ Kommunalt. Bureå // *Umebladet*, 1917 05 30.
- ⁴⁵ Kommunalt. Långsele // *Skellefteå-bladet*, 1910 04 02.
- ⁴⁶ Helgums kommunpolitik skall reformeras, ibid. 1911 01 10.
- ⁴⁷ Kommunalföreningen i Grundsunda // *Örnsköldsviks allehanda*, 1910 03 09.
- ⁴⁸ Nordgren A. *Landskommunernas självstyrelseformer* // Forum. 1915. N. 4. – S. 42–43.
- ⁴⁹ Kommunala önskemål. I. J. Nordmaling // *Umeå nya tidning*, 1917 11 27.
- ⁵⁰ Kommunalfullmäktige frågan i Torp // *Sundsvallsposten*, 1915 10 25.
- ⁵¹ Granström A. Kommunalfullmäktige eller icke? // *Sundsvalls tidning*, 1915 11 26.
- ⁵² Kommunalfullmäktige i Vilhelmina // *Västerbottens Kuriren*, 1918 05 23.
- ⁵³ Hur Vilhelmina kommunalstämma möter kommunalreformer, ibid. 1918 05 31.
- ⁵⁴ Umeå. Kommunalfullmäktige // *Västerbottens Kuriren*, 1918 09 12; Rösträttsförslagets innebörd, *Västernorrlands allehanda*. 1918 12 04.
- ⁵⁵ Från en stormig kommunalstämma i Dorotea // *Västerbottens Folkblad*, 1918 01 15.
- ⁵⁶ Skellefteå komunos protokolas. 1916 08 21, Skellefteå komunos archyvas. Skellefteå komunos protokolų knyga 1908–1917 m.
- ⁵⁷ Kommunalfullmäktige i Vännäs // *Umebladet*, 1918 03 16.
- ⁵⁸ Byske komunos protokolas, 1917 03 31, Skellefteå komunos archyvas. Byske komunos protokolų knyga 1917–1964 m.
- ⁵⁹ Kommunalfullmäktige valet i Sollefteå socken // *Västernorrlands allehanda*, 1917 12 03.
- ⁶⁰ Kring kommunalfullmäktigevalen // *Skellefteå nya tidning*, 1917 11 29.
- ⁶¹ Bondeklassens fiender // *Örnsköldsviksposten*, 1917 08 02.
- ⁶² Östberg K. Op. cit. – P. 100–101.
- ⁶³ Nilsson J. E. Op. cit.

⁶⁴ Umeå. Röststrätförslaget // *Västerbottens Kuriren*, 1918 11 28.

⁶⁵ Schalling E. *Den lantkommunala författningsregleringens historia* // Sveriges offentliga utredningar, 1944:37. – Stockholm, 1944. – S. 60.

SUMMARY

THE EMERGENCE OF REPRESENTATIVE SYSTEM IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE SWEDISH CASE

This article analyses factors, which determined social and territorial representativity of high level in the Swedish local self-government. They are identified by reconstructing circumstances of transition from direct to representative management of local affairs. Elected representative institutions in local self-government—municipal and county councils—appeared after reform of 1862. But even before then one can detect elements of the representative system. As the first representative institution in local self-government one could hold parish committee (*sockennämnd*). They attempted to represent various social classes and localities in the parishes. Sometimes village elders constituted the parish committee. But even before the introduction of parish committees representation was well known in the Swedish local self-government. Dealing with certain affairs in courts or governmental institutions as well as in the encounterment with the private physical or juridical persons it was usual to authorize somebody to represent interested part. Villages authorized certain persons to represent their interests in the parish meetings. In this article it is shown, that the need in the parish committees became ripe from below in some parishes (at least in Northern Sweden) a few decades before the establishment of them. There existed elected with differing stipulations special parish representatives (*sockenfullmäktige*).

It is also shown, that advantages and deficiencies of municipal councils were rather widely discussed in the press and society before the introduction of obligatory councils in 1919. Discussions concentrated on the issue how to assure representation of various social classes and, particularly, remote localities in the municipal councils. Parties, represented in the parliament, had to overcome mistrust in the countryside and to demonstrate their care for good social as well as for territorial representativity.

Representative system in the Swedish local self-government developed gradually. It was a long process, the important part of which was internalization of inevitability and adequacy of the representative forms in the consciousness of ordinary citizens. General precondition of this process was not only developed political but even common culture of the Swedish people.