

خودگردانی محلی در سوئد

طاهر صدیق

سه شنبه ۲۴ اردیبهشت ۱۳۹۸

سوئد کشوری است که نظام حکومتی آن با وجود اینکه فاصله‌ای چشمگیر با فدرالیسم دارد، از خودگردانی گسترده‌ای در واحدهای جغرافیایی محلی برخوردار است. پیش از اینکه به مشخصات این خودگردانی در سوئد بپردازیم، لازم است که به کلیاتی در باره خودگردانی و فدرالیسم اشاره کنیم. در این زمینه به نظر نگارنده ناروشنی‌های قابل توجهی در بحث‌های کوشندگان و صاحب نظران ایرانی وجود دارد که باعث می‌شود این بحث‌ها بیشتر شکل جر و بحث‌های ناسازنده به خود گیرد تا مناظره‌های سازنده.

تمرکز یا عدم تمرکز مدیریت سیاسی در هر جامعه‌ای نسبی است. یعنی مدیریت سیاسی جامعه طیف وسیعی از اختیارات را در بر می‌گیرد که ممکن است میان مرکز و پیرامون به اشکال گوناگون تقسیم شود. این کار می‌تواند هم در نظام‌های غیر دموکراتیک و هم در نظام‌های دموکراتیک صورت گیرد. می‌توان تصور کرد که در یک نظام کاملاً غیردموکراتیک، برای نمونه در نظامی که زیر سلطه فردی خودکامه یا یگ‌الیگارش‌ی در یک کشور قرار دارد، تمام تصمیمات اساسی در مرکز گرفته شود و ماموران حکومت خودکامه در واحدهای جغرافیایی (ایالت، استان، شهرستان و...) بر مبنای تصمیمات مرکزی و آیین‌نامه‌های اجرایی مرکزی فعالیت‌های مدیریتی را به انجام برسانند. چنین حالتی در یک نظام دموکراتیک متمرکز نیز می‌تواند وجود داشته باشد. در چنین مدلی، مدیریت سیاسی کشور بر پایه حق رای همگانی سراسری انتخاب می‌شود و این مدیریت سیاسی برای واحدهای جغرافیایی مدیران محلی می‌گمارد که مجری تصمیمات اساسی گرفته شده در مرکز باشند که البته بر قانون‌گذاری دموکراتیک استوار است. واضح است که در سطح اجرایی نیز باید تصمیم‌گیری‌هایی انجام گیرد که مبتنی بر برداشت یا خوانش مدیران محلی از تصمیمات مرکزی است و بنابراین در هر یک از این مدل‌ها نیز "آزادی‌هایی" برای مدیران محلی وجود خواهد داشت. چرا که بدیهی است که در عمل اخذ تصمیم در مرکز بصورتی دقیق در جزئیات امکان‌پذیر نیست و تصمیم‌گیری کارآمد بستگی به مشخصات واقعی و متفاوت واحدهای جغرافیایی دارد. انتخاب واحدهای محلی (تقسیمات کشوری) نیز خود مضمول این گفته‌های بالاست. یعنی می‌تواند در یک نظام استوار بر خودکامگی و یا در نظامی استوار بر دموکراسی متمرکز انجام گیرد. در همه کشورهای دنیا این نوع انتخاب بر مبنای گوناگونی (پیشینه‌ی تاریخی، تفاوت‌های قومی - زبانی، مشخصات جغرافیایی و...) استوار بوده است. به عنوان نمونه ایالت کبک در کانادا واحدی خودگردان بر پایه تعلق قومی و زبانی است. نمونه‌ای از کشورهایایی که در آنها تعیین مرزهای ابالتی بدون توجه به تعلق قومی و زبانی صورت گرفته، ایالات متحده آمریکا است.

خودگردانی محلی نیز می‌تواند در یک سیستم دموکراتیک غیرمتمرکز یا در یک سیستم غیر متمرکز غیر دموکراتیک (نوعی نظام خان‌خانی) برقرار باشد. در نظام "خان‌خانی" در واقع در هر واحد جغرافیایی یک فرد خودکامه یا یک اولیگارشی حکومت می‌کند اما اختیارات آن محدودیت‌هایی (برای نمونه پرداخت مقداری مالیات یا تامین تعدادی سرباز برای حکومت مرکزی و...) دارد که در توافق با حکومت مرکزی تعیین می‌شود. در تاریخ پیش از دموکراسی در سوئد این‌گونه روابط مرکز و پیرامون وجود داشته است و با اندکی تسامح می‌توان گفت تقسیمات کشوری در سوئد امروز تا حدودی مبتنی بر این تاریخ روابط میان حکومت مرکزی غیردموکراتیک و حکومت‌های محلی غیردموکراتیک است.

نظام دموکراتیک غیر متمرکز مدرن با آنچه که در بالا گفته شد تفاوتی اساسی دارد: واحدهای جغرافیایی در یک کشور نیز خود دارای "حکومت" انتخابی هستند و در چارچوب برخی قوانین کلی مرکزی می‌توانند تصمیماتی مستقل در باره طیفی از امور را اتخاذ کنند. البته این طیف امور مورد تصمیم‌گیری، می‌تواند گستردگی‌های گوناگون داشته باشد. برای نمونه در ایالات متحده آمریکا یک ایالت می‌تواند در زمینه قضایی نیز قوانینی را وضع کند که با دیگر ایالت‌ها متفاوت است در حالی که در سوئد هیچ یک از شوراهای استانی نمی‌تواند در امور قضایی

تصمیمی جز آنچه که در قوانین سراسری تعیین شده اتخاذ کند. یک تفاوت اساسی در زمینه‌ی خودگردانی محلی در کشورهای گوناگون دموکراتیک تفاوت در گستردگی اختیارات "حکومت‌های" محلی است. اختیارات محلی در برخی از کشورهای دموکراتیک بسیار گسترده است، ایالات متحده، جمهوری فدرال آلمان و سوئیس نمونه‌های چنین حکومت‌هایی هستند. در سوئد اختیارات محلی به گستردگی این سه کشور نامبرده نیست، اما در عین حال بسیار گسترده است و البته بر پایه‌ی انتخابات دموکراتیک در هر واحد جغرافیایی (یعنی انتخابات شوراهای استانی و کمون‌ها یا شهرداری‌ها) استوار است.

در هر حال، تقسیم اختیارات دو جنبه دارد: داشتن اختیارات در عرصه‌های گوناگون (برای نمونه داشتن اختیارات در آموزش و پرورش، امور انتظامی، امور زیست محیطی و...) و همچنین محدودیت‌هایی که در این اختیارات وجود دارد، یعنی حدود مجاز تصمیم‌گیری در هریک از حوزه‌های اجتماعی. به این ترتیب برای نمونه ممکن است مرجع تصمیم‌گیری سیاسی محلی حق مدیریت سیاسی در امور انتظامی داشته یا نداشته باشد و یا برای نمونه با وجود مجاز بودن تصمیم‌گیری سیاسی محلی در عرصه آموزش و پرورش، این امر تنها شامل آموزش ابتدایی باشد و نه آموزش دبیرستانی یا آموزش بالاتر از آن.

در بحث‌های مربوط به تمرکز و عدم تمرکز، شماری از کوشندگان سیاسی در دفاع از فدرالیسم و برخی دیگر در مخالفت با آن سخن می‌گویند. بنابراین باید برای اینکه نتیجه‌ی مثبتی از بحث میان این دو گروه به دست آید، طرف‌های بحث، به جای کلی‌گویی‌های معمول و غالباً هیجان زده، به طور مشخص نظر خود را در مورد تقسیم اختیارات در حوزه‌های گوناگون اجتماعی میان مرکز و پیرامون و محدودیت‌های حق تصمیم‌گیری در هریک از حوزه‌های اجتماعی بیان کنند تا روشن شود که منظورشان چیست، چرا که در میان مدافعان فدرالیسم و نیز در میان مخالفان آن ممکن است نظرات بسیار متفاوتی در این زمینه وجود داشته باشد و نیز از این رو که فدرالیسم که مفهومی در چارچوب مفهوم کلی‌تر خودگردانی است. می‌تواند در کشورهای گوناگون بسیار متفاوت باشد. به عبارت دیگر، موضع‌گیری در این زمینه وابسته به مشخص کردن حوزه‌های تقسیم اختیارات و حدود اختیارات در مورد هریک از حوزه‌های مورد نظر است. فزون بر این موضوع مرزهای جغرافیایی نیز مطرح است. یعنی در این گفتگوها باید مرزهای جغرافیایی واحدهای محلی یا دستکم معیارهای تعیین مرزهای واحدهای جغرافیایی نیز مشخص شود تا امکان نتیجه‌گیری‌های مثبت در بحث‌های مربوط به این موضوع به کف آید.

نکته‌ای اساسی در مورد تفاوت میان فدرالیسم و دیگر انواع خودگردانی محلی، نقش واحدهای جغرافیایی درون یک کشور در تعیین سیاست‌های حکومت مرکزی است که به شکل قانونگذاری در مجامع ملی مرکزی انجام می‌گیرد. در کشورهای فدرال، برای نمونه در آلمان و سوئیس، علاوه بر مجلسی که همه‌ی شهروندان در انتخاباتی آزاد نمایندگان خود در آن مجلس را برمی‌گزینند، مجلسی دوم (مجلس سنا) نیز وجود دارد که نمایندگان آن در واقع نمایندگان حکومت‌های ایالتی هستند و این مجلس دوم به درجات گوناگون - کشورهای فدرال در این زمینه متفاوت هستند - در قانونگذاری فراگیر کشوری دخالت دارند و در برخی موارد قانونگذاری بدون رای مثبت آنها امکان پذیر نیست. بنابراین در فدرالیسم ایالت‌ها در مدیریت مرکزی کشور نیز دخیل هستند. در همین زمینه به این نکته نیز توجه باید کرد که در کشورهای، برای نمونه در آلمان، در سطوح پایینتر از ایالت، مانند شهرداری‌ها، نیز نمایندگانی از سوی مردم برای مدیریت برگزیده می‌شوند که در چارچوب قوانین ایالتی وظایف گوناگونی در عرصه‌های گوناگون مانند عرصه‌های آموزش و پرورش، رفاه اجتماعی، فرهنگ و بسیاری امور دیگر بر عهده دارند.

به نکته دیگری نیز در این زمینه باید توجهی درخور شود: فدرالیسم مفهومی است مبتنی بر تقسیم اختیارات میان مرکز و پیرامون در یک کشور، یعنی مفهوم فدرالیسم میزانی از تمرکز اختیارات را در خود نهفته دارد. اگر تمامیت ارضی کشوری پذیرفته نشود، یعنی اگر بواقع تصمیم‌گیری‌های مرکزی در سرزمینی، تماماً نفی شود، سخن از فدرالیسم راندن در رابطه با آن به عنوان موافق یا مخالف بی معنی خواهد بود و استفاده از اصطلاح "فدرالیسم" در چنین شرایطی به آشفتگی مفاهیم خواهد انجامید که جر و بحث‌های ناسازنده‌ای را دامن خواهد زد. به نظر نگارنده بحث‌های کنونی در میان کوشندگان ایرانی فاقد شفافیت در این زمینه و در بسیاری زمینه‌های دیگر مربوط

به خودگردانی است که به سوء تفاهم‌های بسیاری انجامیده و می‌انجامد. اینک پردازیم به خودگردانی محلی در سوئد.

شوراهای استانی و شهرداری‌های سوئد

تقسیمات جغرافیایی - سیاسی سوئد امروز به قرار زیر است

استانداری، ۲۱ شورای استانی یا منطقه‌ای که از نظر جغرافیایی با منطقه‌ی زیر نظر استانداری‌ها یکی هستند ۲۱ و ۲۹۰ کمون یا شهرداری استانداری‌ها و شوراهای استانی یا منطقه‌ای دو نهاد متفاوت هستند. استانداری‌ها نهاد هایی دولتی به ریاست استاندار منصوب دولت هستند و اجرای سیاست‌های دولت مرکزی در منطقه‌ی زیر مدیریت خود را بر عهده دارند، در حالی که شوراهای استانی (یا پارلمان‌های منطقه‌ای) نهادهای منتخب مردم منطقه‌ها یا استان‌ها هستند و در چارچوب قوانینی که در پارلمان کشوری تصویب شده‌اند با استقلال نسبی اما بسیار چشمگیر به انجام وظایفی معین می‌پردازند. بیشترین این وظایف در حوزه‌ی بهداشت و درمان و ترافیک است و برخی آموزش‌ها، بویژه در حوزه‌ی بهداشت و درمان را نیز در بر می‌گیرد. کمون‌ها (شهرداری‌ها) سوئد نیز نهادهایی انتخاب شده هستند و در چارچوب قوانین وضع شده در پارلمان کشوری وظایف و اختیارات گسترده‌ای را در اداره‌ی منطقه‌ی زیر مدیریت خود دارند. کمون‌های سوئد تابع دولت یا شوراهای استانی نیستند بلکه نهادهایی مستقل هستند. اما باید توجه داشت که خود آنها تعیین کننده‌ی چارچوب فعالیت‌های خود نیستند بلکه این چارچوب را پارلمان کشوری و، بنابر مصوبات پارلمان کشوری، هیئت دولت تعیین می‌کنند، هرچند که آنها نیز مانند بسیاری نهادهای دیگر دولتی و غیر دولتی و مدنی در سوئد در زمینه‌ی قانونگذاری مرکزی مورد مشورت قرار می‌گیرند و اظهار نظر آنها نیز در وضع قوانین و مصوبات هیئت دولت مورد توجه قانونگذاران در پارلمان و هیئت دولت قرار می‌گیرد و به این ترتیب در قانونگذاری و تهیه‌ی مصوبات دولتی تأثیرگذار است چنانکه گفتیم شوراهای استانی و کمون‌ها نهادهای انتخابی هستند. حق رای برای انتخاب کردن این نهادهای نمایندگی و حق انتخاب شدن در آنها به قرار زیر است

کسانی در انتخابات محلی حق رای دارند که ۱ - ۱۸ سال تمام یا بیشتر داشته باشند. ۲ - شهروند سوئد باشند و به عنوان ساکن منطقه‌ی کمونی یا منطقه‌ی شورای استانی ثبت نام شده باشند، ۲ - شهروند یکی از کشورهای عضو اتحادیه‌ی اروپا یا شهروندان ایسلند و نروژ باشند و به عنوان ساکن کمون یا منطقه‌ی شورای استانی ثبت نام شده شهروند سایر کشورها باشند اما از سه سال ممتد پیش از انتخابات، رسماً ساکن سوئد بوده و اکنون - باشند و ۳ نیز به عنوان ساکن در کمون یا منطقه‌ی شورای استانی مورد نظر که انتخابات در آنجا انجام می‌گیرد ثبت نام شده باشند. هیچ شرط دیگری برای شرکت در انتخابات یاد شده وجود ندارد. هیچگونه پیچیدگی خاص در مورد حق انتخاب شدن در شوراهای شهر و استان در سوئد نیز وجود ندارد: کسانی که حق رای دادن دارند، حق انتخاب شدن را نیز دارا هستند.

در اینجا شاید ضروری باشد که به نکته‌ی مهمی اشاره شود: تقسیمات کشوری در سوئد و نیز تعیین وظایف و اختیارات واحدهای محلی یعنی شوراهای استانی و شهرداری‌ها امری ثابت نیست و در گذشته بارها مورد بازبینی قرار گرفته است. در قانون کنونی مربوط به تقسیمات کشوری، اختیار تعیین مرزهای مناطق گوناگون بر عهده‌ی دولت گذاشته شده است. واحدهای محلی خود نقشی در این کار جز اظهار نظر و رایزنی ندارند. تقسیم کشور به کمون‌ها بارها تغییر یافته است و عمدتاً برای متصل کردن کمون‌ها و ایجاد کمون‌های بزرگتر بوده است. اصلاحات در این زمینه، مبتنی بر قانونی در سال ۱۹۵۲، به کاهش چشمگیر تعداد کمون‌های سوئد انجامید: از ۲۴۹۸ کمون به ۱۰۳۷ کمون. تغییر چشمگیر دیگری در سال ۱۹۷۷، کاهش تعداد کمون‌ها به ۲۹۰ کمون را در پی داشت. سوئد اکنون دارای ۲۹۰ کمون یا شهرداری است.

در مورد تعیین وظایف و اختیارات واحدهای محلی نیز تغییر پذیری صادق است. در این مورد دو نمونه را نام

می‌بریم که در یکی از آنها اختیارات کمون‌ها کاهش یافته و در دیگری اختیارات آنها افزایش یافته است. نمونه‌ی نخست مربوط است به نیروی انتظامی. در دوره قانونگذاری میان سال ۱۹۶۲ و ۱۹۶۴، پارلمان سوئد تصویب کرد که نیروی انتظامی کشور از اختیار واحدهای محلی خارج شود و در اختیار دولت مرکزی قرار گیرد. نمونه‌ی دوم مربوط است به آموزش دبستانی و دبیرستانی. مدارس سوئد پیش از سال ۱۹۹۱ دولتی بودند اما در هشتم دسامبر سال ۱۹۸۹ پارلمان سوئد تصویب کرد که مدیریت آنها در اختیار کمون‌ها قرار داده شود. این مصوبه‌ی پارلمان از سال ۱۹۹۱ اجرایی شد. قانون کمونی کردن مدارس در پی بحث‌هایی طولانی و مجادلاتی شدید تصویب شد. ۱۶۲ نماینده رای مثبت و ۱۵۷ نماینده رای منفی به آن دادند. این بحث‌ها هنوز هم ادامه دارد و هواداران برگرداندن مدیریت مدارس به دولت گروه کوچکی نیستند. این موضوع در مورد پلیس نیز به نحوی هنوز هم مطرح است که تغییراتی در جهت کمونی شدن در آن داده شود. البته منظور این است که بخشی از نیروی انتظامی، تحت مدیریت کمونی قرار داشته باشد.

در هر حال می‌توان گفت که واحدهای محلی در سوئد، یعنی شهرداری‌ها و شوراهای استانی امروزه دارای اختیارات بسیار قابل توجهی در حوزه‌های گوناگون هستند.

پیشتر گفته شد که بزرگترین بخش فعالیت‌های شوراهای استانی در حوزه‌ی بهداشت و درمان و مدیریت ترافیک محلی است. برخی از حوزه‌های فعالیت شهرداری‌ها به این قرار است:

کودکداری و سالمندیاری (یعنی مراقبت از کودکان و سالمندان)، برای نمونه مدیریت کودکان‌ها و سالمندسراها، آموزش و پرورش دبستانی و دبیرستانی، خدمات امداد و نجات، خدمات اجتماعی، برای نمونه تامین معاش نیازمندان، فرهنگ و ورزش، خدمات تمیزکاری و آب و فاضلاب و بسیاری خدمات دیگر.

هزینه‌های فعالیت‌های کمون‌ها و شوراهای استانی عمدتاً از محل مالیات‌ها و عوارضی تامین می‌شود که مقدار آنها را خود کمون‌ها و شوراهای استانی تعیین می‌کنند. کمک هزینه‌های دولتی به کمون‌ها نیز بخشی از مخارج آنها را تامین می‌کند. در مجموع بودجه بخش کمونی و شوراهای منطقه‌ای بسیار قابل توجه است و جمع آنها نزدیک به بودجه دولت مرکزی است. و می‌توان گفت که نزدیک به نیمی از بودجه‌ی بخش عمومی به کمون‌ها و شوراهای استانی تعلق دارد.

اما چنانکه پیشتر نیز اشاره شد در همه حوزه‌ها تعیین‌کننده‌ی چارچوب فعالیت‌های کمون‌ها و شوراهای استانی پارلمان سوئد و بازوی اجرایی آن یعنی دولت سوئد است. علاوه بر این واحدهای محلی امکان دخالت رسمی در قانونگذاری ندارند اما اختیار وضع مقررات محلی را در چارچوب قوانین و مصوبه‌های دولت مرکزی دارا هستند. به عبارت دیگر سوئد یک کشور فدرال مانند برای نمونه آلمان یا سوئیس نیست اما خودگردانی گسترده‌ای در اداره‌ی آن اعمال می‌شود.