

DEVOLÚCIÓ

Iván Dániel

Devolúció és önkormányzatiság

A devolúció meghatározó szerepe az Egyesült Királyság önkormányzati¹ rendszerének kialakulásában

E kutatás homlokterébe a szigetország egyes – a devolúció során nagyfokú autonómiához jutott – területeinek, önkormányzati struktúrájának vizsgálatát helyezem. A tanulmány többek között foglalkozik a devolúció, a common law, illetőleg a kartális alkotmány hiányának, valamint egyéb, olyan egyedi – a kontinentális jogrendszertől idegen – komponens (parlamentari szuverenitás, ultra vires elv, stb.) együttes meglétének, az önkormányzati struktúra kialakításában játszott kulcsfontosságú szerepével. Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogy mennyiben hatottak a devolúciós vívmányok az önkormányzatok struktúrájára, valamint az előbb említett angolszász jogrendszerben felbukkanó sajátos képződmények (common law, íratlan alkotmány, parlamentari szuverenitás, stb.) milyen mértékig nehezítették (adott esetben könnyítették) meg az önkormányzatok kialakulását, illetőleg a jogalkotói szándék, a parlament önkormányzati vonatkozású törvényhozása mennyire érte el a kívánt célt.

Maga a devolúció a latin *devolvere* igéből származik, s széles jelentéstartalommal rendelkezik, többek között jelent elmozdítást, átruházást,

¹ Megjegyzendő, hogy az angolszász szakirodalom többnyire helyi kormányzatként (*local government*) aposztrofálja az egyes önkormányzatokat, s nem jellemző hogy a helyi önkormányzat (*local self-government*) kifejezést használnák, ennek ellenére a dolgozatban a sorozatos ismétlés elkerülése végett felváltva használom a különböző megfogalmazásokat.

illetőleg legördítést is. Mint arra Kaiser Tamás rávilágít, a decentralizáció és a devolúció közötti szubsztantív különbség abban ragadható meg, hogy míg a decentralizáció esetében a felső és alsó kormányzati szintek közötti hatalommegosztásról beszélhetünk, addig a devolúció során, a központi fórum az alsóbb szintű testületekre történő hatáskör-átruházást valósít meg: „A Királyság kontextusában tehát a devolúció a Westminster parlamenti szupremáciája révén gyakorolt hatásköröknek a területi alapon szerveződő, választott testületekre való átruházását, azaz „visszaosztását” testesíti meg.”²

Ahhoz, hogy megértsük a folyamatot szükséges Anglia – Wales, Anglia – Skócia és Anglia – Észak-Írország vonatkozásában megnézni azokat a történelmi viszonyokat, gazdasági eseményeket, amelyek végére is kikövezték azt az utat, amely a devolúció megvalósulásához vezetett. Éppen ezért, ahol lehetséges az elkövetkezőkben következetesen külön-külön alfejezetben tárgyalom Skóciát, Wales-t és Észak-Írországot.

Skócia és Anglia kapcsolata hosszú múltra tekint vissza, gyakorlatilag a XIII. században I. Edward expanziós törekvéseivel kezdődik, mely törekvések Wales bekebelezését eredményezték, azonban Skóciát sem ő, sem a későbbi uralkodók nem tudták a korona fennhatósága alá vonni. I. Jakab 1603-as trónra lépésével ugyanakkor létrejött az a fajta perszonálunió, amely eredményeképpen végül kettejük integrációját az 1707-ben megkötött ún. Egyesülési Szerződéssel (Act of Union) és a skót parlament feloszlásával sikeresen elmélyítették. Az egyezség megkötésével három fő területet – az oktatásügyet, a vallást és törvényeit – megtarthattak. Az előbbi kettő volt a legeklatánsabb kifejezője a skót különállásnak.³ 1880-ra a Skóciát érintő törvények előkészítése végett bizottságot állítottak fel a Westminsteri Parlamentben, majd 1885-ben létrehozták a Skót Államtitkárságot vagy Skótügyi Hivatalt (Scottish Office, Secretary for Scotland), mely ugyan nem rendelkezett

² Kaiser Tamás: *Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban: megválaszolatlan kérdések, új kihívások*. Gondolat: Budapest, 2012. 105.

³ Apáti Zsófia – Györi Szabó Róbert: *Devolúció és nemzeti identitás*. Pro Minoritate: Skócia, Wales, 2002. 175 – 202.

univerzális, minden Skóciát érintő kérdésben kompetenciával, de idővel hatásköre bővült, s kiterjedt – többek között – az egészségügyre, a közbiztonságra, sőt a büntetés-végrehajtásra is, továbbá a centruma volt a helyi skót önkormányzatoknak.⁴ A Skót Hivatal felállításának jelentőségét sokan abban látják, hogy Skócia gyakorlatilag „fél-állammá” vált. A II. világháborút követően az állami szerepvállalás növekedésének köszönhetően kiépült a jóléti állami intézmény-rendszer, s egyes számítások szerint a közkiadások 20%-kal meghaladták a brit átlagot; azonban az 1960-as évek gazdasági hanyatlása, s a közkiadások bizonyos fokú visszafogása életre keltette a nacionalizmust.⁵ Skóciában 1934-ben alakult meg a Skót Nemzeti Párt (Scottish National Party), mely a skót „érdekérvényesítő elemeket” tömörítette, s 65%-uk nem kívánt kiválni Nagy-Britanniából, szándékuk csupán egy szélesebb autonóm Skócia megteremtésére irányult.⁶

Wales és Anglia esete annyiban mindenképp eltér a skót úttól, hogy gyakorlatilag az utolsó walesi fejedelem (II. Llewellyn) 1282-es halálát követően dependens viszonyba kerültek.⁷ Az 1536-os Egyesülési Szerződés (Act of Union) értelmében VIII. Henrik az angol törvényeket, valamint az anglikán vallást Walesre is kiterjesztette, továbbá a walesi képviselőket is a Westminsteri Parlamentbe rendelte. Innentől datálható a walesi nyelv visszaszorulásának kezdete is, hisz használatát büntették. Az 1870-es évekre felerősödött a szeparatizmus és az autonómia iránti igény.⁸ Ellentétben Skóciával a walesi nemzeti identitás hordozói a nyelv, a vallás és a kultúra.⁹ Ennek okán 1907-ben felállí-

⁴ Havas Péter: Decentralizálási folyamat Nagy-Britanniában: a skót és a walesi devolúció /autonómia/. In: *Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése. Kisebbségpolitikai döntés-előkészítő tanulmányok sorozat 8.* Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány: Budapest, 1999. 17. 3–4.

⁵ Apáti – Győri, 2002. Devolúció és nemzeti identitás, i.m. 178.

⁶ Havas, 1999. Decentralizálási folyamat Nagy-Britanniában, i.m. 5.

⁷ Pataki Gábor Zsolt – Arady Lajos: *A brit hatalombontás (devolúció) sikerei.* Pro Minoritate: Skócia, Wales, 2001. 25–36.

⁸ Apáti – Győri, 2002. Devolúció és nemzeti identitás, i.m. 180.

⁹ Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 24.

tották a walesi Oktatási Ügyosztályt, s újra oktatni kezdték a korábban betiltott cymri nyelvet. Ezt követően 1925-ben a Walesi Nemzeti Párt (Plaid Cymru) is megkezdte működését (elsődleges célja az autentikus cymri nyelv védelme volt), majd 1964-ben létrehozták a Walesi Hivatalt (Welsh Office) államminiszterrel az élén. A hivatal azonban jóval szűkebb hatáskörrel rendelkezett, mint skót társa.¹⁰

Az északír devolúció mind a skót, mind pedig a walesi úttól jelentősen eltért, ugyanis az 1,7 millió fős lakosú országrész 54%-a protestáns, 42%-a pedig katolikus. Míg előbbiek történelmileg és kulturálisan britnek vallják magukat, addig utóbbiak írnek, s emellett nacionalisták vagy republikánusok. E területen így prioritást élvezett, „hogy a Westminster közvetlen irányítása helyett stabil, helyi felhatalmazással bíró politikai berendezkedés alakuljon, amely képes úrrá lenni a két etnikai, vallási és politikai közösség megosztottságán, orvosolja a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségeket, a közrendet és a biztonságot érintő problémákat, végül pedig új együttműködési lehetőségeket nyit meg az ír szigetek északi és déli része között.”¹¹

Az 1970-es években alábbhagyott a devolúciós mozgalom, ugyanakkor a Heath vezette konzervatív párt pedzegette a devolúciós törvények megszövegezését, azonban – mint majd látni fogjuk – a problémát az 1972-es önkormányzati törvénycsomaggal kívánta orvosolni megkerülvén számos kritikus – marginálisnak cseppet sem mondható – kérdéskört. A soron következő Munkáspárt ideológiájával alapvetően szembement a hatalombontás koncepciója, ugyanakkor fennállt az a paradox helyzet, hogy szavazóbázisuk alapját képezte mind Skócia, mind Wales lakossága.¹² James Callaghan kormányfő 1976-os skót és walesi devolúciós törvényjavaslatát leszavazták, ám az újabb javaslatot végtére is 1978. április 25-én sikerült keresztülvinnie a parlamenten. A belpolitikai krízis azonban kompromisszumra kényszerítette a kormánypártot, aminek értelmében a törvény hatályba lépését referendumhoz kötötték, ami gyakorlatilag a törvény bukását eredményezte;

¹⁰ Pataki – Arady, 2001. A brit hatalombontás, i.m. 30.

¹¹ Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 39.

¹² Havas, 1999. Decentralizálási folyamat, i.m. 5.

hisz az 1979. március 1-jén megtartott népszavazáson a walesi lakosok majdnem 80%-a nemmel szavazott, s bár Skóciában közel 52% szavazott igennel, az előzetesen kikötött 40%-os részvételi arányt sehol sem érték el.¹³ A Munkáspárt bukása ezt követően elkerülhetetlen volt, s helyükbe a Thatcher-féle konzervatív kormány lépett, aki hallani sem akart a devolúcióról; jóllehet a konzervatív kormányzás majdani sikere éppen e 18 évben gyökerezett.¹⁴ Természetesen ezen felül más hatások is közrejátszottak a későbbi hatalombontásban (s annak korábbi bukásában is). Prohászka Géza tanulmányában neves szigetországi írókat citálva megemlíti többek között, hogy sem politikai, sem társadalmi, sem gazdasági értelemben nem állt készen a Királyság az alkotmányos berendezkedés átalakítására 1979-ben. A thatcheri neoliberais politika mellett az Európai Unió erősödése, bővülése, s az Egyesült Királyságot érintő jogalkotó tevékenysége, a felmerülő regionális egyenlőtlenségek intézménye, egyetemleges kezelésének szükségessége, a bipoláris világ felbomlása, a nacionalizmus újjáéledése, az 1990-ben függetlenedő kis nemzetek mintája mind-mind szerepet játszottak a devolúció megvalósításának sikerében.¹⁵ Ennek eredményeként az 1990-es években újra erőre kapott a hatalombontás gondolata: a konzervatívok tartották magukat eredeti elképzelésükhöz, s hallani sem akartak a parlament hatalmának decentralizálásáról. A Liberális Párt a föderatív államszerkezet kialakítását szorgalmazta, míg a Labour a devolúciós koncepciót preferálta: a Skót Parlament és a Walesi Gyűlés felállításával, fenntartván a parlament szupremáciáját.¹⁶

Végül az 1997-es választásokon a Munkáspárt győzedelmeskedett. „Ekkor a három országrészben ismét népszavazást tartottak, ahol a szavazók többsége a skót parlament és a walesi nemzetgyűlés felállítását, illetve a devolvált kormányzást előirányzó belfasti megállapodás mellett

¹³ Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 31–34.

¹⁴ Harkányi Ádám Máté: A skót nemzet a devolúció előtt és után. In: Szarka László (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat: Budapest, 2009. 92–110.

¹⁵ Prohászka Géza: Újjászületett nemzet? A skóciai „devolúció” kialakulása a 20. század második felében. *Aetas*, 2010, 15 (3). 52–66, itt: 53–54. / Vö. Havas, 1999. Decentralizálási folyamat, i.m. 8.

¹⁶ Havas, 1999. Decentralizálási folyamat, i.m. 8–9.

tette le a voksát.”¹⁷ A referendum Skóciában elsőpró sikert aratott, míg Walesben a részvételi küszöböt is alig érték el, arról nem beszélve, hogy az igenlő szavazatok száma a skót siker nyomába sem érhetett.¹⁸

Az 1998-ban elfogadott Skócia törvény (Scotland Act) felállította a skót parlamentet (Scottish Parliament, Holyrood), Edinburgh-i székhellyel.¹⁹ A választásokat májusban tartották, s július 1-jével megkezdte működését a skót parlament.²⁰ Az egykamarás skót parlamentet négy évenként választják, 129 képviselőből áll, s kétharmados többséggel felosztható.²¹ A képviselők közül 73-at egyéni választókerületekben választanak, míg további 53 főt a pártlistára leadott szavazatok alapján.²² Az „első minisztert” (First Minister) – akinek jogköre gyakorlatilag megegyezik a kormányfői jogosítványokkal – a parlament választja, majd az uralkodó nevezi ki. Az első miniszter nevezi ki a minisztereket a parlamenti tagok közül megalakítván a kvázi végrehajtó hatalmat, a kormányt (Scottish government), amely a parlamentnek tartozik felelősséggel.²³ A parlamentnek elsődleges törvényhozási jogköre van,²⁴ ami azt jelenti, hogy a Holyrood hatáskörébe tartozik mindazon feladatok ellátása, amit nem tartott meg saját irányítása alatt. Az ily módon megtartott területek irányításában – Skócia vonatkozásában – a skótügyi miniszter (Secretary of State for Scotland) által vezetett Skót Ügyek Hivatala (Scotland Office) játszik kulcsszerepet.²⁵ Ilyen közös területet képeznek: az alkotmányos kérdések, a külügyek, az EU politika, a védelmi politika, a nemzetbiztonsági kérdések, a foglalkoztatás, a szo-

¹⁷ Deák András Miklós: Az egyesült királyságbeli devolúció első tapasztalatai. *Külgügyi Szemle*, 2002, 1 (3). 90–107, itt: 91.

¹⁸ Apáti – Györi, 2002. Devolúció és nemzeti identitás, i.m. 179–181.

¹⁹ Deák, 2002. Az egyesült királyságbeli, i.m. 92.

²⁰ Letöltés helye: <http://www.scottish.parliament.uk/abouttheparliament/16719.aspx>; letöltés ideje: 2014. 03. 07.

²¹ Leyland, Peter: The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution. *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 9 (1). 251–273. itt: 257.

²² Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 52.

²³ Leyland, 2011. The multifaceted constitutional, i.m. 257.

²⁴ Apáti – Györi, 2002. Devolúció és nemzeti identitás, i.m. 179–181.

²⁵ Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 53.

ciális ügyek, az ipar és kereskedelem, az energiaszabályozás bizonyos kérdései (elektromosság, szén, olaj, gáz, atomenergia), bizonyos egészségügyi kérdések (géntechnológia, abortusz, gyógyszeripar), a bevándorlási és állampolgársági ügyek és a pénzügyi, gazdasági kérdések.²⁶ Ugyanakkor a skót parlament saját hatáskörében szabályozhatja az alábbi kérdésköröket: egészségügy, helyi önkormányzatok, beleértve a lakásügyeket, önkormányzatok struktúrájának kialakítását és a pénzügyek szabályozása (adókiivetés, területfejlesztés), környezetvédelmi kérdések, sport és művészettel kapcsolatos kérdések, mezőgazdaság, halászat, erdészet, közbiztonsági kérdések, statisztikai és nyilvántartási rendszerek, a Skóciában működő „kvangók” (quangos) felügyelete, Skócia gazdasági fejlesztése.²⁷ „A skót parlament és a skót kormány kizárólag devolvált kompetenciájukon belül gyakorolhatják jogosítványukat: a skót törvények partikulárisak, azaz csak Skócia területén alkalmazandók, az általuk szabályozott kérdések nem tartozhatnak a Westminsteri Parlament számára fenntartott tárgyak közé (*reserved matters*), továbbá nem módosíthatják a védett rendelkezéseket (*protected provisions*), nem lehetnek összeegyeztethetetlenek a különböző konvenciókban vagy az EU-szabályozásban garantált jogokkal, s nem mozdíthatják el a hivatalból az államminiszter rangban álló, de a skótügyi miniszternek alá nem rendelt Lord Advocatot, aki köztörvényes vádemelés, illetve a Skóciában bekövetkezett halálesetek kivizsgálásáért felelős.”²⁸

A Walesi Gyűlés (National Assembly for Wales /Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Senedd) felállítását az 1998-as Government of Wales Act rendelte el, s az első választást – csakúgy, mint Skóciában – 1999 májusában tartották.²⁹ Választásokat négy évente tartanak, a Gyűlés 60 tagot számlál, így a 60 képviselőből 40-et többségi rendszerben – az arra kialakított választókerületekben – választanak meg, további 20 képviselőt

pedig listán delegálnak a Gyűlésbe.³⁰ A Gyűlés másodlagos törvényhozási jogkörrel rendelkezik, így csupán Walesre vonatkozólag adhat ki határozatokat, rendeleteket, míg az eredeti jogalkotói jogosítvány Westminster kezében maradt, s a Walesi Ügyek Hivatala (Wales Office), élén a miniszterrel (Secretary of State of Wales) – hasonlóan a skót megoldáshoz – a walesi-érdekű ügyek ellátásában segítkezik. A kormány feladatát az ún. Végrehajtó Bizottság (Wales Executive Committee) látja el (kvázi-kormány), élén az első titkárral (First Secretary), s a Gyűlés irányába felelős tevékenységéért.³¹ Skóciával ellentétben itt nem beszélhetünk negatív felsorolásról, ami a Gyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket illeti, hisz itt konkrétan nevesítik az átadott jogköröket: gazdaságfejlesztés, mezőgazdaság, oktatás, helyi önkormányzatok, egészségügyi szolgáltatások, környezetvédelem, közlekedés, kultúra, művészetek. A 2006-os Government of Wales Act többek között bővítette a Senedd hatáskörét, megemelte azon tárgykörök számát, amiben törvényhozói jogosítvánnyal rendelkezik, továbbá bevezette a Gyűlés feloszlásának lehetőségét, s bizonyos kérdésekben immár elsődleges jogalkotói jogosítvánnyal rendelkezik.³²

Az 1998 áprilisában megkötött nagypénteki egyezmény (Good Friday Agreement) értelmében a devolúciós folyamat ismét beindult Észak-Írországból, s létrehozták az arányos rendszerben 4 évre megválasztott, 108 fős belfasti székhelyű Északír Nemzetgyűlést (Northern Ireland Assembly /Tionól Thuaisceart Éireann; vagy Stormont).³³ Hatáskörébe tartoznak többek között a pénzügyi, egészségügyi és oktatásügyi kérdések, mezőgazdasági és gazdaságfejlesztési feladatok, továbbá a szociálpolitika és a környezetvédelem. Emellett az Északír Ügyek Hivatala (Northern Ireland Office) felelt a rendőrségi, biztonsági, bűnüldözési, külügyi, illetőleg adóügyi feladatokért, hisz 2010-től az igazságszolgáltatás mellett a rendőri feladatokat is a nemzetgyűlés hatáskörébe dele-

³⁰ Pataki – Arady, 2001. A brit hatalombontás, i.m. 31.

³¹ Apáti – Győri, 2002. Devolúció és nemzeti identitás, i.m. 191–192.

³² Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 53–54.

³³ Imre Miklós – Kristó Katalin: Az Egyesült Királyság Közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex: Budapest, 2011. 97–159, itt: 127.

²⁶ Apáti – Győri, 2002. Devolúció és nemzeti identitás, i.m. 179–189.

²⁷ Havas, 1999. Decentralizálási folyamat, i.m. 11.

²⁸ Deák, 2002. Az egyesült királyságbeli, i.m. 92.

²⁹ Letöltés helye: <http://www.assemblywales.org/abthome/role-of-assembly-how-it-works/history-welsh-devolution.htm>; letöltés ideje: 2014. 03. 07.

gálták. Felállították a kormányt (Northern Ireland Executive) élén az első miniszterrel (First Minister), akinek megválasztása csak akkor lehet eredményes, ha mindkét közösségtől (katolikus és a protestáns)³⁴ megkapja a többségi szavazatot.³⁵ „Az északír devolúció további specifikuma, hogy az országon belüli hatáskörátadás mellett elismeri az ír dimenzió tartománybeli jelenlétét, azaz az Egyesült Királyság és az Ír Köztársaság közötti de facto konföderális viszonyt.”³⁶ A Nemzetgyűlést 2002. október 14-én feloszlatták, s csak 2007. május 8-án állították fel újra.³⁷

Ahogy Kaiser is írja, a brit devolúció megvalósíthatóságának titka abban rejlik, hogy: „a plurinacionális állam működését nem egy merev föderaliztikus berendezkedés, hanem a társadalmi feltételekhez viszonylag rugalmasan alkalmazkodó, aszimmetrikus és ad-hoc jellegű kormányzati modell biztosítja és tartja fenn.”³⁸

Fejlődéstörténeti mérföldkövek: az az Egyesült Királyság önkormányzati rendszerének evolúciója

A helyi önkormányzatok 1835-ig (a kezdetek)

„Nagy-Britanniában hosszú múltra visszatekintő tradíciója van a demokratikus és független helyi önkormányzatoknak.”³⁹ Gyökerük ugyanis az angolszász időkbeli (790-1066) ered, ti. ekkortájt alakult ki a napjainkban is jelentőségteljes megye (*shire*), mint közigazgatási egység. A megye igazgatásáért a király előljárója (*King's Ealdorman*) volt

³⁴ Gyakorlatilag e garancia biztosítja a jelöltállításbeli kompromisszumot a két közösség között.

³⁵ Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 55.

³⁶ Deák, 2002. Az egyesült királyságbeli, i.m. 94.

³⁷ Imre – Kristó, 2011. Az Egyesült Királyság Közigazgatása, i.m. 127.

³⁸ Kaiser, 2012. Gördülő devolúció, i.m. 18.

³⁹ Imre Miklós – Koi Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió Tagállamaiban. Összehasonlító Közigazgatás*. Unió: Budapest, 2006. 23–107, itt: 71.

felelős, akit természetesen a király nevezett ki.⁴⁰ A megye századokra (*hundreds*) oszlott, melyek élén a százados (*hundred-man*) állt.⁴¹ Jelentős tisztségnek számított továbbá a *shire-reeve*,⁴² aki az adott megyében a bírói hatalmat volt hivatott gyakorolni; míg e pozíció az angolszász időkben még nem volt kellően megfizetve, s csupán ceremoniális jelleggel bírt, addig a normannok alatt már megfelelően jutalmazták, s szélesebb jogosítványokkal ruházták föl őket. A megye és a század mellett jelentős szerepük volt az „erődöknek” (*burhs*), néhány közülük – a nagyobbak – kerületekre, őrségekre (*wards*)⁴³ oszlott.⁴⁴ Fontos megemlíteni, hogy onnantól kezdve, hogy normann I. (Hódító) Vilmos 1066-ban Anglia királyává lett a „*shire*” helyett a „*county*” szót⁴⁵ használták a megyére.⁴⁶ Az uralkodó nevéhez köthető ezen felül a „kontinentális feudális közigazgatási rendszer bevezetése,”⁴⁷ mely konstrukció meglehetősen merev és centralizáltnak bizonyult. Ennek hatására a megye szerepe visszaszorult, ám mint közigazgatási kategória megmaradt.⁴⁸ A parókia, mint egyház-igazgatási egység szintén angolszász „produktum”. 1555-től ők feleltek az útfenntartásért, s minden egyháztagtól (*parishioners*) elvárták az útépitésben való participációt, amit a helyi Országutak Felügyelőjének (Surveyor of Highways) irányításával láttak el. Az 1601-es

⁴⁰ Letöltés helye: <http://www.hillingdon.gov.uk/article/24827/History-of-local-government-in-Hillingdon>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

⁴¹ Letöltés helye: <http://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/electedmayors/summary-report/history/>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

⁴² A *shire-reeve* (vagy *sir-gerefa*) intézménye a modern *sheriff* tisztségből deriválható.

⁴³ Ezen egységek természetesen nem azonosak a napjainkban választókerületként funkcionáló *wards-okkal*, sokkal inkább rendőri, rendfenntartó szerepük volt.

⁴⁴ Wilson, David – Game, Chris: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2011. 54.

⁴⁵ Míg a „*county*” szavuk a francia „*comté*” (grófság) szóból ered, addig a „*shire*” vagy „*scir*” (közigazgatási egység) angol eredetű. A névváltozás természetesen a normann uralkodó trónra lépésével valósult meg.

⁴⁶ Davies, Keith: *Local Government Law*. Butterworths: London, 1983. 6–7.

⁴⁷ Imre – Kristó, 2011. Az Egyesült Királyság Közigazgatása, i.m. 129.

⁴⁸ Letöltés helye: <http://www.hillingdon.gov.uk/article/24827/History-of-local-government-in-Hillingdon>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

ún. „Szegénységi törvény” (Poor Law Act) értelmében a szegényekről való gondoskodás is a parókiák feladatává lett, s hogy azt hatékonyan ellássák felügyelőket neveztek ki, akik e tevékenységüket az általuk megszabott helyi adókból⁴⁹ elégítették ki.⁵⁰

Látható, hogy a szigetországban az önkormányzati igazgatás valóban hosszú múltra tekint vissza, ám a modern értelemben vett helyhatóságok csupán a XIX. század végi parlament önkormányzati vonatkozású jogalkotó tevékenysége nyomán alakultak ki.

Előjáróban azonban fontos kitérni az 1834-es Szegénységi törvény módosítására (Poor Law Amendment Act),⁵¹ ugyanis a törvény fölállította az ún. Szegénységi Biztosok (Poor Law Commissioners) intézményét. E speciális központi hatóság a meglévő 15 000 parókiát 700 „Szegénységi Egyletbe” (Poor Law Unions) tömörítette, mely egység igazgatásáért az adófizetők által megválasztott ún. „bizottsági örök” (*board of guardians*) feleltek.⁵² E hatóságok erős központi irányítás alatt álltak, s feladatuk többnyire a pauperizmus és a depriváció visszaszorítására irányult.⁵³

A helyi önkormányzatok az 1970-es évekig – az első „mini forradalom”

Az 1835-ös Önkormányzati törvény (*Municipal Corporation Act*) fogalmazta meg az „*ultra vires*” elvét, amely megtiltotta az egyes önkormányzatoknak, hogy a Westminsteri Parlament jóváhagyása nélkül bármilyen feladatot ellássanak, ti. a törvény hatálybalépését megelőzően a helyhatóságok törvényi felhatalmazás nélkül is cselekedhettek.⁵⁴ Az Egyesült

⁴⁹ Ez volt az első helyi adó.

⁵⁰ Wilson – Game, 2011. Local Government, i.m. 55.

⁵¹ Megjegyzendő, hogy azon törvények területi hatálya, melyek címében nem szerepel a Skócia és Észak-Írország megjelölés, nem csupán Anglia területére korlátozódtak, hanem Wales-re is.

⁵² Smellie, Kingsley Bryce: *A History of Local Government*. George Allen and Unwin: London, 1946. 30.

⁵³ Letöltés helye: http://www.visionofbritain.org.uk/types/status_page.jsp?unit_status=PLU; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

⁵⁴ Shirley, Robin Letwin: *The Anatomy of Thatcherism*. Transaction Publishers: US, 1993. 162.

Királyságban, az íratlan alkotmánynak köszönhetően az önkormányzatiságnak nincsenek alkotmányos garanciái, s jogállásuk így csak a szuverén Parlamentből deriválható, annak törvényi aktusa révén. Ebből következik, hogy az „*ultra vires*” elv elengedhetetlen kapocsként, egyfajta hídként funkcionál az önkormányzatok és a központi fórum között.⁵⁵ Mindemellett a törvény – Angliában és Walesben – létrehozott 178 immár többcélú (*multi-purpose*), választott helyi hatóságot (*municipal boroughs*); igaz, hogy e hatóságok hatásköre, s a választójoggal rendelkezők köre még jóval szűkebb volt, mint napjaink önkormányzatai esetében, de kijelenthető, hogy a modern önkormányzatok kialakulásához vezető hosszú, rögös út fundamentumát lefektette.⁵⁶

A kolera elleni fellépésnek köszönhetően 1848-ban a Parlament elfogadta a Közegészségügyi törvényt (Public Health Act), amely azért bírt jelentőséggel az önkormányzati fejlődéstörténet vonatkozásában, mert az egyes angliai és walesi városokban fölállította az Egészségügyi Helyi Bizottságot (Local Board of Health) törekedvén a kór megfékezésére.⁵⁷ A bizottság tagjait az adófizető polgárok választották.⁵⁸

Az 1872-es és 1875-ös Közegészségügyi törvények (Public Health Acts) létrehozták a városi (*urban*) és vidéki (*rural*) egészségügyi körzeteket⁵⁹ (*sanitary districts*), mely élén az Egészségügyi Helyi Bizottság állt, mint egészségügyi hatóság (*sanitary authority*).⁶⁰

A modern, „jogállam-igényű” önkormányzati igazgatás alapkövét, s a demokratikusan választott helyi hatóságok rendszerét, valamint

⁵⁵ Koi Gyula: *Helyi önkormányzati modellek (rövidített és egyszerűsített hallgatói segédlet)*. NKE: Budapest, 2013. 26.

⁵⁶ Wilson – Game, 2011. Local Government, i.m. 57.

⁵⁷ Elsőként Uxbridge város állított föl ilyen bizottságot.

⁵⁸ Letöltés helye: <http://www.hillingdon.gov.uk/article/24827/History-of-local-government-in-Hillingdon>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

⁵⁹ A körzet, kerület és járás (*district*) szavakat a továbbiakban szinonimaként kívánom használni a felesleges szóismétlés elkerülése végett, jóllehet, mint közigazgatási egység funkcióját és rendeltetését tekintve nem különböznek (értvén ezt természetesen az adott kor vonatkozásában, hisz a körzetek/kerületek feladatköre – az idő során – a jogalkotó tevékenység hatására változott, formálódott).

⁶⁰ Davies, 1983. Local Government Law, i.m. 33.

azon kétszintű szisztémát (*two-tier system*), amely évszázadnál is hosszabb ideig (a nem-városias területek vonatkozásában mindmáig) meghatározó tényező volt a szigetországban az 1888-as és 1894-es, illetőleg az 1899-es Helyi önkormányzati törvény (Local Government Act) fette le.⁶¹ Az „önigazgatási jogosítvány” megosztott a választott⁶² megyei tanácsok (*county councils*), illetőleg a megye alatt elhelyezkedő városi (*urban*) és falusi (*rural*) kerületek élén elhelyezkedő tanácsok (*district councils*) között (megjegyzendő a városi és falusi kerületek kialakításának alapjául – a már említett – egészségügyi körzet szolgált (*sanitary district*)). A kétszintű struktúra magasabb szintjét a 62 választott megyei tanács alkotta – beleértve a Londoni Megyei Tanácsot (London County Council)⁶³. E tanácsok feleltek az országutakért, hidakért, menhelyekért, illetőleg részleges rendőri felügyeletet is elláttak. Az alacsonyabb szintet a városi és falusi kerületi tanácsok képezték – valamint e szinthez tartozott a 28 (londoni) városi kerület (*metropolitan boroughs*), a Londoni Megyei Tanács alatt működve (1899-es törvény rendelkezése). Feladataik között említhető a tiszta ivóvízellátás, kanálisok karbantartása, utcák tisztaságának biztosítása.⁶⁴ Mindemellett a(z) (1888-as) törvény létrehozott megyei városi tanácsokat (*county borough councils*), mely tanácsok – az egységes tanácsokhoz (*unitary council*) hasonlatosan – „univerzális⁶⁵ hatóságnak” minősültek (*all-purpose authority*), hisz míg a megyei tanácsok a falusi és városi tanácsok között osztott feladatellátásról beszélhetünk, addig a megyei városi tanács egymaga látta el a feladatait.⁶⁶ A törvény 61 ilyen megyei városi tanácsot állított föl.⁶⁷ A(z) (1894-es) törvény másik újítása volt, hogy megalkotta a választott paró-

⁶¹ Turpin, Collin: *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*. Butterworths: London, 1995. 233.

⁶² Ez tekinthető az első választott önkormányzati testületnek az Egyesült Királyságban.

⁶³ 1888-as törvény értelmében

⁶⁴ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 58.

⁶⁵ A továbbiakban univerzális (hatóság) alatt, a bárminemű helyi közszolgáltatás megszervezésére, kielégítésére irányuló feladat-ellátást értem.

⁶⁶ Smellie, 1946. *A History of Local Government*, i.m. 51.

⁶⁷ Local Government Act, 1888. Third Schedule. Letöltés helye: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1888/41/pdfs/ukpga_18880041_en.pdf; letöltés ideje: 2014. 04. 25.

kia tanácsot (*parish council*), valamint a parókia gyűlést (*parish meeting*). Azon vidéki parókiák, melyek nem rendelkeztek tanáccsal parókia gyűléseket tartottak.⁶⁸ Parókia tanácsot 300 vagy a fölötti lakosú vidéki területen létesítettek (obligatórius jelleggel), 100 és 300 közötti népességszámú területeken a parókia gyűlés határozására a megyei tanács hozott létre parókia tanácsot. 100 fő alatt pedig a parókia gyűléssel egyetértésben a megyei tanács állíthatott föl parókia tanácsot.⁶⁹ Az 1888-as Helyi önkormányzati törvény (Local Government Act) mintájára egy évvel később Skóciában is hasonló kétszintű rendszert vezettek be (szintén megye-kerület bontásban), ahol „univerzális hatóságként” – a megyei városi tanács jogállását alapul véve – kezdte meg működését a 4 legnagyobb város (*burghs*), nevezetesen: Glasgow, Edinburgh, Dundee, Aberdeen. E jelentős változtatások után nem véletlen, hogy a Wilson – Game kötet mini forradalomként értékeli a három törvény által hozott újításokat.⁷⁰ A „törvénycsomag” mellett 1898-ban elfogadtak még egy helyi önkormányzati törvényt (Local Government (Ireland) Act), aminek értelmében volt két univerzális megyei város (*all-purpose county boroughs*) – Belfast és Londonderry – 6 megyei (*county*), 55 városi (*urban*) és vidéki (*rural*) kerületi tanács (*district councils*).⁷¹

A következő lépcsőben a 1929-es Helyi önkormányzati törvények (Local Government and Local Government (Scotland) Act) Angliában, Walesben és Skóciában is eltörölték a „Szegénységi Egyleteket” (Poor Law Unions) igazgató „bizottsági öröket”, s feladataikat a megyei tanács, illetőleg a megyei városi tanács hatáskörébe delegálták.⁷²

Ezt követően az 1963-ban a London önkormányzatáról szóló törvény (London Government Act), az addig működő Londoni Megyei Tanács helyébe a kibővített joghatósággal és szélesebb feladat-ellátási kötelezettséggel (stratégiai tervezési-, közlekedési-, tűzvédelmi felada-

⁶⁸ Smellie, 1946. *A History of Local Government*, i.m. 51.

⁶⁹ Ryde, Walter C.: *Local Government Act 1894, with full explanatory notes*. Reeves & Turner: London, 1894. 17.

⁷⁰ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 58.

⁷¹ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 63.

⁷² Davies, 1983. *Local Government Law*, i.m. 40.

tok, stb.) rendelkező Nagy-London Tanácsa (Greater London Council) lépett. Nagy-Londont 33 kerületre (*boroughs*) osztották,⁷³ mely kerületek közé immár besorolták a City of London Corporationt, bár sajátos jogállását a törvény sem szüntette meg. Számos közszolgáltatást – többek között a nem-városias utak építését és karbantartását, az oktatást, könyvtárak létesítését, egészségügyi és szociális ellátást, pihenés és szabadidős tevékenységek biztosítását, lakásgazdálkodást, stb. – delegáltak a kerületi tanácsok hatáskörébe. Kiemelendő, hogy míg az oktatási igazgatásért London központjában a Belső Londoni Oktatási Hatóság (*Inner London Education Authority*) felelt, addig a külső kerületek maguk gondoskodtak ennek biztosításáról.⁷⁴

A helyi önkormányzatok napjainkig – a második „mini forradalom”

Az önkormányzati struktúrában a XIX. század végi „mini forradalomhoz” hasonló horderejű változást az 1970-es évek eleji jogalkotói tevékenység idézett elő, ugyanis 1972-ben és 1973-ban három önkormányzati törvényt is elfogadtak: 1972-ben az Anglia és Wales, valamint Észak-Írország önkormányzati rendszerének átalakítását célzó törvénycsomagot (Local Government Act és Local Government (Northern Ireland) Act), továbbá 1973-ban Skócia helyhatóságaira vonatkozó önkormányzati törvényt (Local Government (Scotland) Act).⁷⁵ Az 1972-es Helyi önkormányzati törvény (Local Government Act) alapját részben a Wilson-kormány megbízása alapján elkészült Redcliff-Maud jelentés adta, azért csak részben, mert időközben elbukott az 1970-es választásokon.⁷⁶ A Heath-féle konzervatív kormány elvetette a Redcliff-Maud jelentés által javasolt univerzális egységes hatóságok (*all-purpose unitary authorities*) kialakítását, s helyettük Anglia és Wales egész területére

⁷³ A 33 kerületből 12 belső-, 20 pedig külső kerületnek minősült, a 33. kerület pedig a már említett sajátos jogállással rendelkező City of London Corporation adta.

⁷⁴ Turpin, 1995. *British Government and the Constitution*, i.m. 233.

⁷⁵ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 56.

⁷⁶ Sharland, John: *A Practical Approach to Local Government Law*. Blackstone Press Limited: London, 1997. 32.

kiterjesztvén bevezette a kétszintű (*two-tier*) municipális szisztémát.⁷⁷ A törvény városias (*metropolitan*) és nem-városias (*non-metropolitan*) megyékre (*county*) osztotta Anglia és Wales területét.⁷⁸ Továbbá megszüntette a megyei városokat (*county boroughs*) és az 58 megyei tanács (*county councils*) számát 47-re redukálta, s e (nem-városias) területeken elhelyezkedő városi (*urban*) és vidéki (*rural*) kerületeket (*districts*) 333 kerületi tanácsban (*district councils*) egyesítette. Emellett a városias területeken belül 6 városias megyei tanácsot (*metropolitan county councils*), s 36 alattuk elhelyezkedő városias kerületet (*metropolitan districts/boroughs*) állított föl.⁷⁹ Turpin kötetében felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a 6 városias megyei tanács⁸⁰ és a kerületei (városias kerületi tanács) közötti feladatmegosztás hasonló a Nagy-London Tanács és kerületei közötti feladatmegosztáshoz; ti. a körzetek látják el a jelentősebb feladatokat, többek között az oktatást, lakásgazdálkodás, szociális szolgáltatás.⁸¹ A 6 megyei tanács hatáskörébe tartozik a rendőrség és tűzoltóság működtetése, a fogyasztóvédelem biztosítása, a hulladék tárolása, elszállítása, az autópályák és a közlekedés igazgatása, különféle környezeti és közegészségügyi feladatok (a különféle építési szabályzatok, levegő tisztántartása, fertőző betegségek megelőzése, stb.) ellátása.⁸² Míg a nem-városias területek élén elhelyezkedő 47 megyei tanács feladatkerébe tartozott az oktatás, szociális szolgáltatás, stratégiai tervezés, közlekedéspolitikai, útfenntartás, rendőrség működtetése, addig az alattuk elhelyezkedő 333 kerületi tanács felelt a helyi tervezésért, lakásgazdálkodásért, adóbeszedésért, azonban számos feladatot – mint például a közlekedést vagy a tervezést – közösen is kezelhette a két szint.⁸³

⁷⁷ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 61.

⁷⁸ Arden, Andrew: *Local government constitutional and administrative law*. Sweet & Maxwell: London, 1999. 7.

⁷⁹ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 61.

⁸⁰ A 6 városias megye betűrendben: Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands, West Yorkshire.

⁸¹ Turpin, 1995. *British Government and the Constitution*, i.m. 233.

⁸² Davies, 1983. *Local Government Law*, i.m. 43.

⁸³ Turpin, 1995. *British Government and the Constitution*, i.m. 234.

A szisztéma – bár kétszintűnek nevezték – valójában háromszintű volt, s e harmadik szintet a parókia adta. Walesben a parókia helyett a közösségek (*communities*) megnevezést használták, élükön szintén választott tanáccsal (*council*) vagy közösségi gyűléssel (*community meetings*). A parókiáknak vagy közösségeknek kevésbé jelentős feladatok ellátására volt hatáskörük, példának okáért említhető a park és gyalogút fenntartás, szabadidő-szolgáltatás, temetővel kapcsolatos feladatok, stb.⁸⁴

A szintén 1972-es Helyi önkormányzati törvény (*Local Government (Northern Ireland) Act*), valamint a struktúra kialakításához elengedhetetlen 1971-es Helyi önkormányzati határokról szóló törvény (*Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland)*) értelmében a korábbi 73 helyi hatóságot 36 kerületi tanács (*district councils*) váltotta fel, eltörölvén a kétszintű szisztémát.⁸⁵

Az 1973-as Helyi önkormányzati törvény (*Local Government (Scotland) Act*) Skóciában is kialakította a kétszintű önkormányzati rendszert, létrehozván kilenc régiót (*regions*), 53 körzetet (*districts*) és három szigetet (*islands*). E közigazgatási kategóriák élén egy-egy tanács állt, s a korábbi – valamivel több, mint – 400 különböző méretű egységet (megyék (*counties*), városok (*cities*), erődök (*burghs*), körzetek (*districts*)) betagolták a struktúrába. A regionális tanácsok nagyobb horderejű feladatokat láttak el, mint az oktatás vagy szociális igazgatás, a kerületek, a három sziget – Orkney, Western Isles és Shetland – természetüket tekintve nagyjából uniformizált volt.⁸⁶

Az 1985-ös Helyi önkormányzati törvényt (*Local Government Act*) sokszor csak „eltörlési törvényként” (*abolition act*) emlegetik, hisz e törvény rendelkezett a hat városias megyei tanács (*metropolitan county councils*), valamint a Nagy-London Tanács (*Greater London Council*) eltörléséről.⁸⁷ A megszüntetett területeken átmeneti hatáskörrel rendelkező

⁸⁴ Davies, 1983. *Local Government Law*, i.m. 43–44.

⁸⁵ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 63.

⁸⁶ Ashton, Christina – Finch, Valerie: *Constitutional Law in Scotland*. W. GREEN/Sweet & Maxwell: Edinburgh, 2000. 263.

⁸⁷ *Local Government Act 1985*, part 1, section: *Greater London Council; and the metropolitan county councils, shall cease to exist*.

testületeteket (*residuary body*) állítottak fel, az eltörölt tanácsok vagyongazdálkodása végett.⁸⁸ A két szerv hatásköreit pedig szétosztotta az alacsonyabb szintű londoni kerületi (*London boroughs*) és körzeti tanácsok (*district councils*) között, illetőleg bizonyos feladatok (tűzvédelem, rendőrség) ellátását, az e feladatok ellátása végett létrejött szervek (*joint bodies*), közös hatáskörébe delegálta.⁸⁹ 1990 áprilisától megszüntették a Belső Londoni Oktatási Hatóságot (*Inner London Education Authority*) is.⁹⁰

Jelentős lépésként tekinthetünk az 1994-es Helyi önkormányzati törvények (*Local Government (Scotland) and (Wales) Act*) által – az önkormányzati struktúrában – hozott változásokra is, ugyanis a két törvény által hozott változások eredményeképpen alakult egyszintűvé mind Wales, mind pedig Skócia önkormányzati rendszere. Míg előbbi esetben 22, addig Skóciában 32 univerzális egységes hatóságról (*all-purpose unitary authority*) beszélhetünk.⁹¹

A választásokat követően 1997-ben Tony Blair kormányfő referendumot kívánt tartani Nagy-London önkormányzatának újbóli felállításáról. A népszavazást 1998. május 7-én bonyolították le, s a résztvevők 72%-a (1 230 715 fő) „igen” szavazatának köszönhetően a Parlament 1999-ben elfogadta a Nagy-londoni hatóságról szóló törvényt (*Greater London Authority Act*).⁹² A törvény első szakaszának első bekezdése rendelkezik a Nagy-London önkormányzatának (*Greater London Authority*) felállításáról.⁹³ A második szakaszának első bekezdése értelmében e hatóság a polgármesterből és a 25 tagú Londoni Gyűlésből (*London Assembly*) áll.⁹⁴ Az első választást 2000 májusában tartották, ahol az akkoriban még független Ken Livingston győzött, s lett az első választott polgármester. 2004-ben a

⁸⁸ Turpin, 1995. *British Government and the Constitution*, i.m. 234.

⁸⁹ Arden, 1999. *Local government constitutional*, i.m. 8.

⁹⁰ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 65.

⁹¹ Turpin, 1995. *British Government and the Constitution*, i.m. 236.

⁹² Letöltés helye: <http://www.mayorwatch.co.uk/1998-greater-london-authority-referendum-results/>; letöltés ideje: 2014. 02. 24.

⁹³ *Greater London Authority Act 1999* part 1, 1.—(1). Letöltés helye: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>; letöltés ideje: 2014. 02. 24.

⁹⁴ *Greater London Authority Act 1999* part 1, 2.—(1).-(2).

munkáspárt színeiben indulva megőrizte pozícióját, azonban a 2008-as és 2012-es választásokat a konzervatív Boris Johnson ellenében elvesztette.⁹⁵ A törvény emellett kísérletet tett a választott polgármester intézményének bevezetésére négy alternatívát kínálva az egyes önkormányzatoknak. E négy modellről a későbbiekben részletesen írok, itt csak azt emelném ki, hogy bár a törvény az önkormányzatokban erősíteni kívánta az egy személyi vezetést, azonban az eredeti modell alkalmazásának lehetőségét is meghagyta, s így a legtöbb önkormányzat nem élt a választott polgármester lehetőségének bevezetésével.⁹⁶

Ennek okán 2007-ben újabb reformkísérlettel próbálkozott a Parlament, és újabb önkormányzati törvényt fogadtak el (Local Government and Public Involvement in Health Act), amely obligatórius jelleggel írta elő a vezető közvetlen – választópolgárok általi – megválasztását; a kabinetmodell alkalmazásának lehetőségét azonban nem tiltotta be, látván, hogy mennyire közkedvelt szisztéma ez az önkormányzatok körében.⁹⁷

Az Egyesült Királyság önkormányzati rendszerének struktúrája napjainkban

A fentebb említett sajátosságok eredményeképpen előre jelezhető, hogy az Egyesült Királyság önkormányzati szisztémája meglehetősen komplex, hisz az aszimmetrikus államberendezkedés devolutív elemei, a kartális alkotmány hiánya, valamint annak ténye, hogy a Királyságot a „hatalombontás” ellenére sokan unitárius államként (*unitary state*), míg mások szövetségi államként (*union state*) definiálják, (amely értelmében magában foglalja Angliát, Skóciát, Walest és Észak-Írországot) bonyolult, összetett municipális struktúrát eredményez.⁹⁸

⁹⁵ Letöltés helye: <http://www.londonelects.org.uk/im-voter/results-and-past-elections>; letöltés ideje: 2014. 02. 24.

⁹⁶ Fábán Adrián: Az angol önkormányzati rendszer. In: Ugyanó: *Válogatott önkormányzati modellek*. Dialóg Campus: Budapest–Pécs, 2012. 52–53.

⁹⁷ Vö. Fábán, 2012. Az angol önkormányzati rendszer, i.m. 53.

⁹⁸ Vö. Himsworth, Chris: Local Government in the United Kingdom. In: Moreno, Ángel-Manuel (ed.): *Local Government in the Member State of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP: Madrid, 2012. 663.

Még mielőtt rátérnék a brit konstrukció aktuális megoldásaira, szeretném kiemelni, hogy jelenleg a NUTS 1 szintjén 12 tervezési régió működik a Királyságban, melyből 9 Angliában, 1 Walesben, 1 Skóciában 1 pedig Észak-Írországon található.⁹⁹ E tervezési régiók mindössze statisztikai célokat szolgálnak.¹⁰⁰ A NUTS 2 szinten jelenleg 37 megyecsoporthoz tartozik, 30 Angliában, 1 Walesben, 4 Skóciában és 1 Észak-Írországon.¹⁰¹ „Ezek nem kapcsolódnak a közigazgatási szervezethez, kizárólag uniós statisztikai célokat szolgálnak.”¹⁰² A NUTS 2 szint alapját a 139 egységből álló NUTS 3 szint adja.¹⁰³

Megállapítható, hogy a régió így nem feleltethető meg tényleges közigazgatási szintnek, ugyanis az egyes régiók nem rendelkeznek önkormányzati szervvel, azokat csupán statisztikai-tervezési szempontok alapján az Uniós követelményeknek megfelelően alakították ki; azonban „a feladatok sokszínűsége miatt egyre inkább felmerült a regionális szervezeti rendszer szükségessége.”¹⁰⁴

Ahhoz, hogy megértsük és átlássuk a rendszert, az egyes (devolúciós folyamatok eredményeként) „autonóm(má lett) területeket” – azaz Angliát, Skóciát, Walest és Észak-Írországot – egymástól függetlenül szükséges vizsgálni.

Anglia esetében megkülönböztethetünk városias területeket (*metropolitan areas*) és nem városias területeket (*non-metropolitan areas*).

⁹⁹ Letöltés helye: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/eurostat/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies.html>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

¹⁰⁰ Imre – Kristó, 2011. Az Egyesült Királyság Közigazgatása, i.m. 134.

¹⁰¹ Letöltés helye: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/eurostat/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies.html>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

¹⁰² Imre – Kristó, 2011. Az Egyesült Királyság Közigazgatása, i.m. 134.

¹⁰³ Letöltés helye: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/eurostat/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies.html>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

¹⁰⁴ Imre – Kristó, 2011. Az Egyesült Királyság Közigazgatása, i.m. 134.

Mindkét terület megyékre, illetőleg kerületekre, járásokra oszlik. Az előbbi alapegységét a parókia (*parish*) adja, mely fölött a 6 városi megye (*metropolitan district/metropolitan borough*) által összefogott 36 városi kerületi önkormányzat (*metropolitan district councils*) áll. A nem városias területek alapjául az a 11000 parókia szolgál, melyből csupán 8000 rendelkezik tanáccsal (*parish councils*), továbbá ide sorolhatók még a parókia gyűlések (*parish meetings*). E szint fölött található a 201 nem városias kerületi tanács (*non-metropolitan district councils*), mely a 27 nem városias megyei tanácsban (*non-metropolitan county councils*) csúcsosodik ki.¹⁰⁵ Mindemellett beszélhetünk az ún. egységes tanácsokról (*unitary councils*), melyből jelenleg 55 működik.¹⁰⁶

Fontos megjegyezni, hogy az 1992-es helyi önkormányzati törvény hatálybalépéséig – mint azt fentebb már jeleztem – az önkormányzati struktúra egységesen kétszintű volt, mind a városias, mind a nem városias területek vonatkozásában.¹⁰⁷ A kétszintű szisztéma (*two-tier system*) lebontásának első mérföldkövét az 1985-ös helyi önkormányzati törvény jelentette, amely a városias területek esetében „egyszintésítette” az önkormányzati rendszert, eltörölvén a városias megyei tanácsokat, feladataik és hatásköreiket alacsonyabb szintű tanácsokhoz (pl.: városias kerületi tanácsok) történő delegálásával karöltve.¹⁰⁸ A második releváns pontot e tekintetben az 1992-es önkormányzati törvény hozta el, mely rendezte a kétszintűség kérdését a nem városias területek vonatkozásában is, ti. létrehozta az egységes hatóságokat egyesítvén a felsőbb szintet realizáló nem városias megyei tanácsokat a náluk alacsonyabban lévő nem városias kerületi tanácsokkal – a fentebb említett – 55 egységes hatóságban; megőrizvén a maradék 27 nem városias megyei tanács és a 201 nem városias kerületi tanács tekintetében a kétszintűséget.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Józsa Zoltán: A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói (összehasonlító elemzés). *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae*, 1997, 53. 1–44, itt: 19–20.

¹⁰⁶ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 186.

¹⁰⁷ Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az Európai országokban. *Magyar Közigazgatás*, 2003, 53 (10). 601–611, itt: 607.

¹⁰⁸ Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 56.

¹⁰⁹ Arden, 1999. *Local government constitutional*, i.m. 8.

Visszatérve a struktúra ismertetéséhez, említést kell tenni London főváros sajátos önkormányzati rendszeréről. London területe 1580 km², s több mint 8 millióan lakják. A 2011-es népszámlálási eredmények értelmében a kerületi lakosság szám 158 700 (Kensington and Chelsea) és 363 400 (Croydon) között mozog. A történelmi City of London 2,6 km² területen fekszik 7400 lakossal.¹¹⁰ Nagy-London önkormányzata (*Greater London Authority*) 2000 óta – 11 év szünetet követően – újra működik, s 33 kerületre (*borough*) tagozódik.¹¹¹ E 33 kerületből 32 – jogállását tekintve – egységes önkormányzati rendszerrel rendelkezik, élükön a londoni kerületi tanáccsal (*London Borough Councils*), azonban egy sajátos jogállású terület is található, nevezetesen a City of London melyet a City of London Corporation irányít a kerületi tanácsokkal szemben.¹¹² Nagy-London önkormányzata – mint fentebb már említettem – a választott polgármesterből és a Londoni Gyűlésből áll. Előjáróban kitérnék a 2000-es törvény hozta releváns újításra, aminek értelmében az egyes helyhatóságokon belüli túlzott hatalomkoncentráció elkerülése érdekében, a törvény választási opciót biztosít az egyes önkormányzatoknak négy modell közül, nevezetesen a polgármester-kabinet modell (*major/cabinet model*), a polgármester-önkormányzati menedzser modell (*major/council manager model*), a kabinetmodell (*cabinet model*), illetőleg a módosított bizottsági rendszer (*modified committee system*) opciója között.¹¹³ Ez utóbbit csak a 85 000 lélekszámot meg nem haladó lakosú önkormányzatok választhatták, és csupán az ellenzék számára tett engedmény okán kerülhetett a törvényjavaslatba, hogy azt a parlament megszavazza. A polgármester-kabinet modell (*major/cabinet model*) lényege, hogy a választópolgár közvetlenül szavaz a polgármesterre és a képviselőkre, s természetesen a hatalom

¹¹⁰ Imre – Kristó, 2011. *Az Egyesült Királyság Közigazgatása*, i.m. 135. Kiegészítve és pontosítva a 2011-es népszámlálási adatokat tartalmazó dokumentumban foglaltakkal. Letöltés helye: <http://data.london.gov.uk/datastorefiles/documents/2011-census-first-results.pdf>; letöltés ideje: 2014. 02. 24.

¹¹¹ Imre – Kristó, 2011. *Az Egyesült Királyság Közigazgatása*, i.m. 133.

¹¹² Wilson – Game, 2011. *Local Government*, i.m. 86.

¹¹³ Hambleton, Robin – Sweeting David: U.S.-Style Leadership for English Local Government? *Public Administration Review*, 2004, 64 (4). 474–488, itt: 477–479.

megoszlik a végrehajtói elem és a gyűlés (*assembly*) között. A végrehajtói jogosítványok címzettjei a választott polgármester, s a polgármester által kinevezett, működését elősegítő szakmai elem, a kabinet. Ellenőrzésüket a választott képviselőket tömörítő gyűlés gyakorolja. A hivatalnokok mind a gyűlést, mind pedig a végrehajtást segítik feladatuk ellátásában. A polgármester ellátja a politikai vezetői feladatokat, javaslatot tesz a költségvetésre, a politikai keretrendszerre, végrehajtói döntéseket hoz a politikai keretrendszeren belül, melyeket az irányítása alatt álló, s általa kinevezett kabinet implementál. A másik oldalon emellett a gyűlés elfogadja a politika keretrendszert és a költségvetést. A képviselők javaslatot tehetnek a költségvetés módosítására, képviselik a választókat, ellenőrzik a végrehajtást. Egy másik lehetséges opció a polgármester-önkormányzati menedzser modell (*major/council manager model*), mely meglehetősen hasonlít az előbbihez, annyiban: hogy a választópolgárok itt is közvetlenül választják meg a polgármestert, valamint a képviselőket, a gyűlés itt is ellenőrzi a végrehajtói elemet, továbbá a két elem feladatellátásban szintén a hivatali apparátus segédkezik. A polgármester irányítása alatt álló kabinet helyett azonban itt egy új szerv, az ún. önkormányzati menedzser ékelődik a rendszerbe. Míg előbbi a politikai elem, s a stratégiai iránymutatás a legfőbb feladata, addig utóbbi köztisztviselő, és a végrehajtással kapcsolatos operatív feladatokért felel. Végül meg kell említeni az önkormányzatok által leginkább kedvelt, és általuk a legszélesebb körben választott kabinetmodellt (*cabinet model*), amelynek lényeges komponense, hogy az előbbi két konstrukcióhoz képest itt a választópolgárok nem közvetlenül választják a vezetőt, csupán képviselőkre voksolnak (változást a 2007-es Local Government and Public Involvement in Health Act hozott, ami – mint korábban említettem, intézményesítette a közvetlenül választott vezető tisztségviselőt); s maga a gyűlés nevezi ki a kabinet vezetőjét, illetőleg annak tagjait (bár azt a kinevezett kabinetet vezető tisztviselő is megteheti). A feladat-ellátás, illetőleg annak megosztása, lényegében nem különbözik a két választott polgármestert intézményesítő modellétől, ugyanakkor annak hiánya mégis számos kérdést és problémát vethet föl. Míg a Szamel-Balázs-Gajduschek-Koi kötet a pártcsoportok támogatása miatti teljes függés veszélyére figyelmeztet e struktúra tekinte-

tében, addig a Hambleton-Sweeting szerzőpáros a képviselők egyéni felelősségére mutat rá.¹¹⁴

Wales – Anglia egyes részeihez hasonlóan – az 1994-ben elfogadott, ám csak 1996. április 1-jén hatályba lépő törvény alapján szintén átállt a kétszintű önkormányzati rendszerről az egyszintűre, s jelenleg 22 egységes tanács működik területén.¹¹⁵ E 22 egységes tanács tömörítette, s vette át feladatait a korábbi 8 megyei és 37 körzeti tanácsnak.¹¹⁶ Walesben a parókiák helyett ún. közösségek (*communities*) működnek, élükön vagy választott tanáccsal (*community councils*) vagy közösségi gyűlésekkel (*community meetings*). Míg előbbiből hozzávetőlegesen 750, addig utóbbiból 150 található.¹¹⁷

Az északír önkormányzati rendszer jelenlegi formáját két törvény elfogadásával nyerte el, az első ilyen törvény az 1971-es Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland) fektette le, aminek értelmében ugyanis 26 kerületre (*districts*) osztották,¹¹⁸ eltörölve a korábbi kétszintű rendszert. A másik az 1972-es Local Government Act (Northern Ireland), ami az 1971-es önkormányzati határokról szóló törvény által létrehozott 26 kerület élére tanácsokat állított, bár azok – az ország többi részén, hasonló szinten elhelyezkedő társaikhoz képest – jóval szűkebb feladat-ellátási kötelezettséggel rendelkeznek a helyi közszolgáltatások vonatkozásában. Számos közfeladat – nevezetesen az oktatás, szociális ellátás, közutak, közvilágítás, közlekedés, könyvtár, tűzvédelem, rendőrség – megszervezésében csak konzultációs joguk révén vesznek részt.¹¹⁹

Skócia municipális struktúráját az 1994-ben elfogadott önkormányzati törvény alakította ki, aminek eredményeképpen a kétszintű rendszert – Waleshez hasonlóan – egyszintűvé tette, s eltörölte az addig meglévő 9 régiót és 53 kerületet; megtartván azonban a három szigeti

¹¹⁴ Vö. Hambleton – Sweeting, 2004. U.S.-Style Leadership, i.m. 477–479.

¹¹⁵ Balázs, 2003. A központi szint alatti, i.m. 607.

¹¹⁶ Turpin, 1995. British Government and the Constitution, i.m. 236.

¹¹⁷ Wilson – Game, 2011. Local Government, i.m. 62.

¹¹⁸ Letöltés helye: <http://www.legislation.gov.uk/apni/1971/9/section/1>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

¹¹⁹ Wilson – Game, 2011. Local Government, i.m. 63.

tanácsot, amit betagoltak az egyszintű struktúrába, így kialakítván a jelenleg 32 egységes hatóságot.¹²⁰

Egyes településeknek (*boroughs*) a Korona „Városi” címet adományozhat, amely nem eredményez többletkötelezettséget, illetőleg nem jár többletjogosultsággal az adott város számára, csupán presztízs-növelő, ceremoniális szerep tulajdonítható neki.¹²¹

A legtöbb európai országban tradíció, hogy a helyi önkormányzatok hatásköreit és kötelezettségeit taxatívén határozza meg a törvény, amit később – adott esetben – kiegészítenek specifikus rendelkezésekkel. Ezzel szemben a brit hagyomány az, hogy a vonatkozó törvényi helyek konkrétan megneveznek helyi szerveket, és ezekhez direkt társítanak jogköröket; éppen ezért minden ügyben hatáskörrel rendelkező helyi autoritások esetében (így például a skót és walesi tanács, vagy Angliában a városias tanácsok, illetőleg az egységes hatóságok) egyszerűen megnevezi azokat és minden jogot rájuk ruház.¹²²

A következőkben kitérnék – a fentebb vázolt struktúra alapján – a különböző szinteken elhelyezkedő önkormányzatok feladatellátására, a korábbi megyei és járási tanácsok fúziójából megalakult egységes hatóságok (*unitary authority*) kérdésére.¹²³ E körbe tartoznak többek között: a közlekedési igazgatással kapcsolatos feladatok megszervezését (utasszállítás, szállítás-tervezés, útfenntartás és építés), a könyvtárak fenntartása, a szociális ellátás, a stratégiai tervezés, az oktatás biztosítása, a szabadidős tevékenységekkel kapcsolatos feladatok ellátása, a hulladékmenedzsmenttel kapcsolatos közszolgáltatások megszervezése (kiemelendő: a hulladék ártalmatlanítása és összegyűjtése), a környezeti egészséggel kapcsolatos kérdések, tűzvédelemmel kapcsolatos feladatok (tűzoltóság megszervezése, fenntartása), lakásügyi kérdések, könyvtárak fenntartása, helyi adók beszedése, illetőleg a fogyasztóvédelemmel

kapcsolatos feladatok.¹²⁴ Ehhez képest a nem városias megyei tanácsok (*non-metropolitan county councils*), illetőleg a nem városias kerületi tanácsok (*non-metropolitan district councils*) megosztottan látják el az előbb említett közszolgáltatásokat. A megyei tanácshoz delegálták: a közlekedési igazgatással kapcsolatos feladatok megszervezését, a könyvtárak fenntartását, a szociális ellátás megszervezését, a stratégiai tervezést, az oktatás biztosítását, a hulladék ártalmatlanításával kapcsolatos feladatokat, tűzvédelemmel kapcsolatos feladatokat (tűzoltóság megszervezése, fenntartása), könyvtárak fenntartását, valamint a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátását. Az alacsonyabb szintén lévő helyhatóságok pedig a lakásügyi kérdésekért, a helyi tervezésért, a szabadidős tevékenységekkel kapcsolatos kérdéskörökért, a helyi adók beszedéséért, hulladékgyűjtéssel kapcsolatos feladatokért, köztemetők fenntartásáért felelnek.¹²⁵ Továbbá kiemelném Nagy-London önkormányzata (*Greater London Authority*) és az egyes kerületek (*boroughs*) közötti feladatmegosztást is. Az egységes hatóságoknál felsorolt feladatokat – a tűzvédelemi és az utasszállítással kapcsolatos feladatokat leszámítva – maradéktalanul ellátják az egyes londoni kerületek is, míg maga Nagy London önkormányzata felel a tűzvédelemmel kapcsolatos feladatokért, a közlekedési igazgatással kapcsolatos feladatok megszervezését, lakásügyekkel kapcsolatos feladatokért, illetőleg a stratégiai tervezésért.¹²⁶ Végül szólni kell a parókiák, községek által nyújtott közszolgáltatások köréről. Első körben kiemelendő, hogy „a községeknek joguk van testületet választani,¹²⁷ kisebb mértékű adót kivetni és a bevételből kiegészíteni a helyi közszolgáltatások ellátására fordított összeget. Nincs kötelezően ellátandó feladatuk és így nem kapnak központi támogatást sem. Leggyakrabban önkormányzati-vagyon ügyekkel, művészeti, szabadidős tevékenységekkel, kisebbségi feladatokkal és tele-

¹²⁰ Letöltés helye: <http://www.scotland.gov.uk/>; letöltés ideje: 2014. 02. 03.

¹²¹ Jackson, W. Eric: *The Structure of Local Government in England and Wales*. Longmans: London, 1960. 8.

¹²² Himsworth, 2012. *Local Government in the United Kingdom*, i.m. 671.

¹²³ Ide beletartoznak mind Anglia, mind Wales, mind pedig Skócia egységes hatóságai.

¹²⁴ Letöltés helye: http://en.wikipedia.org/wiki/Unitary_authorities_of_England; letöltés ideje: 2014. 04. 14.

¹²⁵ Himsworth, 2012. *Local Government in the United Kingdom*, i.m. 671.

¹²⁶ Letöltés helye: http://en.wikipedia.org/wiki/London_borough_councils#London_borough_councils; letöltés ideje: 2014. 04. 14.

¹²⁷ Mint korábban már említettem ez csupán opció és nem kötelező.

pülések fejlesztésével kapcsolatos javaslatteveli teendőkkel foglalkoznak. A parishok, mint legkisebb önkormányzati egységek, nem rendelkeznek önálló önkormányzati státussal, jóllehet saját választott testületüknek önálló hatáskörük is van, még ha az igen csekély mértékű is.”¹²⁸

Az Egyesült Királyság önkormányzati rendszerének sokszínűsége természetesen nem csak a sajátos struktúra kapcsán, hanem a széles spektrumú közszolgáltatási kötelezettségek tekintetében is kidomborodik, de mégsem oly széleskörű, mint egykoron vagy, mint egyéb európai országokban. Példának okáért megemlíthető, hogy míg más „nyugati” államban az egészségügyi ellátásért is többek között az önkormányzatok felelnek, addig a szigetországban ennek biztosításért külön szervezet, az ún. Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service*) felel. Az egyes önkormányzati feladatokat az alábbi módon osztályozhatjuk: szükséges szolgáltatások (*need services*), óvó szolgáltatások (*protective services*), kényelmi szolgáltatások (*amenity services*), s alkalmi szolgáltatásokat (*facility services*). Az első körbe tartoznak többek között: az oktatásügyi feladatok, a szociális szolgáltatások, a lakástámogatással kapcsolatos kérdések. Az óvó szolgáltatások körében említhetjük meg: a rendőrség, tűzoltóság megszervezésével kapcsolatos feladatok, ehhez kapcsolódóan a közbiztonság fenntartása, mentési feladatok ellátása, vészhelyzeti intézkedések megtervezése. Az ún. kényelmi szolgáltatások esetén kiemelhető: az országutak, utcák tisztántartása, a tervezés, a parkok és a szabadterek gondozása, környezeti egészségügyi kérdések, a hulladék-ártalmatlanítással kapcsolatos feladatok, a fogyasztóvédelem, illetőleg a gazdasági fejlesztés. Végül az alkalmi szolgáltatások közé sorolhatjuk a lakásügyi kérdéseket, könyvtárak, múzeumok és művészeti galériák, szabadidőközpontok fenntartását, hulladékszállítással kapcsolatos feladatokat, valamint a köztemetők és krematóriumok fenntartását.¹²⁹

¹²⁸ Imre – Kristó, 2011. Az Egyesült Királyság Közigazgatása, i.m. 134.

¹²⁹ Wilson – Game, 2011. Local Government, i.m. 62.

Összegzés

Összegzésképpen elmondható, hogy a devolúciós folyamatok komoly hatást gyakoroltak az önkormányzatok struktúrájának kialakítására, hisz meg kellett találni – Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország tekintetében (is) – azt az összhangot, mely mind strukturálisan, mind funkcionálisan a Királyság érdekeit szolgálják, hiszen e sajátos államberendezkedés nélkül az így megtalált egyensúly könnyen felborul(hat)na. Az önkormányzatok státusa, jogi szabályozásuk (még) mindig bonyolult, és sok esetben nem megfelelően szabályozott területnek minősül a szigetországban. Nem véletlen, hogy az önkormányzati vonatkozású törvények száma jóval meghaladja az ötvenet.¹³⁰ Az önkormányzati struktúra tekintetében sokáig a kétszintű szisztémát (*two-tier system*) alkalmazták (a parókiák szintjéről nem is beszélve), de annak átláthatatlansága az egyszerűsítésre való törekvést eredményezte, s változtatásra sarkallta a jogalkotót. Jóllehet az átalakulás napjainkban is zajlik, de az mindenképp leszögezhető, hogy az ún. egységes hatóságok (*unitary authorities*) bevezetésével (nem csak Wales és Skócia, hanem Anglia egyes részein is) elindultak a változások, annak ellenére, hogy a nem városias területeknek (*non-metropolitan areas*) köszönhetően még mindig fellelhetőek a kétszintű rendszernek bizonyos maradványai. Végezetül megállapítható, hogy az angolszász jogrendszerben felbukkanó sajátos elemek (úgy, mint common law, parlamenti szuverenitás, ultra vires elv, íratlan alkotmány, stb.) is közrejátszottak abban, hogy az önkormányzati rendszer mind a mai napig formálódik s az egységesítési törekvések ellenére is meglehetősen bonyolult és összetett.

¹³⁰ Sente Zoltán: A helyi kormányzatok feletti ellenőrzés és felügyelet Angliában. In: Davey, Kenneth – Dobromir, Mihajlov (szerk.): *A brit helyi közigazgatás: Magyar szemmel nézve*. MKI: Budapest, 1994. 61-79.