

BACSÁRDI JÓZSEF – CHRISTIÁN LÁSZLÓ

Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában

A szerzők egy átfogó önkormányzati rendészeti kutatás keretében számos európai és tengerentúli ország rendészeti igazgatását vizsgálták meg a helyi rendészetet középpontba helyezve. A kutatás során mind az angolszász, mind a kontinentális rendészeti modellből választottunk államokat. A kontinentális modellhez tartozók közül jelen tanulmányban Spanyolország egyik autonóm tartományának, Katalóniának a rendészeti igazgatása és helyi rendészete kerül terítékre. Az előzetes kutatási tevékenység azzal vált teljessé, hogy 2016 nyarán a szerzők tanulmányút¹ keretében is vizsgálhatták a számos szakmai sajátosságú rendészeti modellt, így érdemi bepillantást kaphattak Barcelona helyi rendészetének valós működésébe. Ennek során az érintett szervezetek vezetőivel és munkatársaival készítették interjút, előadásokon és workshopokon vettek részt. A tanulmány ezek rövid kivonata.

Az autonóm Katalónia Spanyolországban

Spanyolország politikai berendezkedése, államszervezete számos sajátossággal jellemezhető, ezeket érdemes már a tanulmány elején tisztázni. Ahhoz, hogy megértsük azt a kulturális széttagoltságot, illetve a jelen írásban is többször felvetődő szeparatista törekvéseket, vegyük szemügyre a spanyol történelem meghatározó pillanatait. Spanyolország a nagy felfedezések és a gyarmatosítás következtében a XVI–XVII. században világbirodalommá erősödött. Ez után azonban folyamatos háborúk, összetűzések és országon belüli ellentétek gyengítették a kivívott szerepét, rangját. A XX. században polgárháború instabilizálta a helyzetet, és *Franco* idején majd negyvenévi diktatúra (1936–1975) következett. A diktatúra idején jócskán elnyomott és jogaiktól megfosztott tartományok függetlenedési törekvései nem csökkentek, sőt inkább erősödtek. Csak *Franco* halála után, 1975-ben állították vissza

¹ A tanulmányút megszervezéséért és lebonyolításáért a szerzők ezúton is köszönetet mondanak a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság vezetőinek, illetve dr. Kovács Barnabás barcelonai főkonzulnak.

a parlamentáris demokráciát, és az 1978-as alkotmány deklarálta, hogy Spanyolország alkotmányos monarchia, az állam feje a király. Mindezek fényében jobban érthető, miért jóval heterogénebb Spanyolország kultúrája, államszervezete és berendezkedése, mint mondjuk Magyarországé, és miért vetődik fel a függetlenedés gondolata a mai napig rendszeresen például Katalóniában vagy Baszkföldön.

A spanyoltól eltérő kultúrájú és nyelvű Katalónia évszázados harcot folytat az autonómiáért, illetve a függetlenségért, amelyet azonban elérnie tartósan mindeddig csak korlátozottan, illetve nem sikerült kivívnia. Az autonómia és függetlenség iránti vágy jelenleg is meghatározza a katalánok világképét, kultúráját és identitását, hiszen a kiváló földrajzi és Spanyolországon belül kiemelkedően jó gazdasági helyzetük ellenére a függetlenséget nem, csak az autonómiát tudtak elérni. Katalónia Spanyolország északkeleti részén fekvő autonóm tartománya, részben önálló közigazgatással, igazságszolgáltatással, gazdasággal és jelentős mérvű nyelvi és kulturális autonómiával. A tartományban 7,1 millióan élnek, területe 32 114 négyzetkilométer, székhelye Spanyolország második legjelentősebb metropolisza, Barcelona. A világváros kiemelt szerepét mutatja, hogy Barcelona és a hozzá tartozó agglomerációs területek Katalónia tíz százalékát teszik ki, de itt él a népesség hetven százaléka. Nem véletlen tehát, hogy a katalán bűnözés is Barcelonában összpontosul: négy ismertté vált bűncselekményből hármat Barcelonában követnek el.² Katalónia Spanyolország egyik leggazdagabb tartománya, az ország GDP-jének csaknem húsz százalékát állítva elő.

A tartomány történelmét végigkíséri a függetlenségért, illetve az autonómiáért folyó küzdelem a spanyol központosítási törekvések ellen. A következőkben csak néhány különösen jelentős momentumot emelünk ki a katalán történelemből. 1137-re datálható az Aragóniai és a Katalán Királyság megalapítása a Pireneusi-félszigeten, ekkortól beszélhetünk először a történelem folyamán valamiféle államalakulatról, amelyben a katalánok szerepet kaptak. Azért is jelentős az 1137-es dátum, mert létrejött a *Generalitat*, a katalán parlament előképe. Ez után Aragónia és Katalónia hosszan tartó háborút folytatott a mórokkal, amelynek zárásaként, 1479-ben Aragónia egyesült a másik ibériai királysággal, Kasztíliával. Aragónia és Kasztília egyesülése rendkívül fontos lépcsőfok volt Hispánia történelmében, ugyanis ettől kezdve beszélhetünk egységes Spanyolországról. A spanyolok az amerikai hódítások nyomán

² http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/mossos_desquadra/libre_corporatiu/documentos/mos_cas.pdf

Európa vezető hatalmává váltak, és a gyarmatokról beáramló nemesfémek következtében az uralkodó kiépíthette abszolútista államát. Az erősen centralizált spanyol államnak nem volt szüksége önálló, regionális parlamentre, ezért ezek szerepe nagyon gyorsan csökkent, majd meg is szüntették őket. 1716-ban a madridi kormány által meghirdetett *Nueva Planta* (új terv) programja szüntette meg a katalán *Generalitatot*, így Katalónia elveszítette politikai és igazgatási autonómiáját. A *Generalitat* helyett a központi államot képviselő kormányzót neveztek ki Katalónia élére, és a katalán helyett a kasztíliait tették meg hivatalos nyelvnek. A közigazgatás, az oktatás és a politikai élet területén erőteljes spanyolosítás vette kezdetét.³

A XIX. század elejére egész Európában jellemzővé vált a nemzetállamok ébredése. E hatás alól nem vonhatta ki magát a Spanyolországba szervesen betagozódó Katalónia sem, amely az iparosítás és a modernizáció következtében nagyon gyorsan fejlődött. A katalánok a fennálló spanyol központosítással szemben előtérbe helyezték az önálló katalán nyelv és kultúra modernizációját, így erősítve az önálló katalán identitást. A kulturális és nyelvi önazonosság képviselőitén túl egyre erőteljesebben jelentek meg a spanyol politikában is, főként a spanyol állam föderatív átszervezésének elképzelésével. A függetlenségi és egyes modernizációs törekvések megvalósulásaként 1873-ban új köztársasági alkotmányt fogadott el Spanyolország, ebben önálló államként ismerték el a spanyol tartományokat, köztük Katalóniát is, és sor került az állam föderatív átszervezésére is. Az új spanyol alkotmány és köztársaság bukása azonban megakadályozta a katalán függetlenség kiteljesedését, mivel ismét a spanyol állam központosítására került sor. Az ismételt központosítási törekvésekre válaszul 1892-ben a katalánok kiadták a nagy hatású manrézai nyilatkozatot, amelyben a kulturális és gazdasági önállóság mellett immár teljes függetlenséget követeltek. A politikai függetlenség követelése nem maradt meg a deklarációk szintjén, mivel 1906-ban megalakították az első katalán pártot, amelyet később több „saját” párt létrehozása követett. 1914-re a spanyol kormány engedett valamelyest az egyre erősödő függetlenségi törekvéseknek, és létrehozták a *Mancomunitat de Catalunya*t (Katalán Nemzetközösség), amely kulturális, pénzügyi, igazgatási önállósággal bírt. A katalán autonómia azonban ismét nem volt hosszú életű, mivel 1923-ban hatalomra került *Rivera* tábornok, és elkezdte kiépíteni a diktatúrát, „megágyazva” Franco tábornok későbbi törekvéseinek. A diktatúra kiépítése a ka-

3 Palkó Katalin: Katalónia – egy régió erős identitástudattal (etnikai, regionális vagy etnoregionális identitás?). *Regio*, 2010/2.

http://epa.oszk.hu/00000/00036/00078/pdf/Regio_2010_02_055-077.pdf

talán függetlenség ismételt felszámolásával járt együtt. Rivera tábornok diktatúrája 1931-ben bukott meg, ezután kikiáltották a második spanyol köztársaságot, és ez együtt járt azzal, hogy helyreállították Katalónia korlátozott autonómiáját, és a *Generalitat* újra megkezdhette működését. A második köztársaság agóniája összekapcsolódott Katalónia függetlenségi törekvéseivel, amikor a második világháború előjátékának tekinthető spanyol polgárháborúban Katalónia a köztársaságpártiak oldalán kapcsolódott be a Franco elleni mozgalomba. A polgárháborúban Barcelona a köztársaságpártiak egyik fellegvára volt a Franco-párti Madriddal szemben, ennek súlyos következményei lettek a katalánokra. 1939-ben a polgárháborút az zárta le, hogy Franco bevonult Barcelonába, ezzel évtizedekre lehetetlenné téve mindenfajta katalán autonómiát.

A katalánok döntése, hogy a köztársaságpártiak oldalán harcoltak a polgárháborúban, a következményeket tekintve is logikusnak nevezhető, ugyanis a korábbi történelmi tapasztalatok alapján az autonómiára és a függetlenségi törekvések elismerésére kizárólag köztársasági államforma esetén volt lehetőségük. A diktatúrában erőteljes spanyol asszimilációs hatások érték a katalánokat. A katalán nyelvet hivatalos, oktatási érintkezésben nem használhatták, még a misék is spanyol nyelven folytak. Mivel politikai ellenállásra nem volt lehetőség, a katalánok a kulturális ellenállást választották. Igyekeztek fejleszteni a katalán irodalmat, művészetet, valamint a köznapi érintkezésben a katalán nyelvet használni. Az 1960-as években megkezdődött a diktatúra lassú lebomlása, ez azzal járt, hogy az ellenállás a kulturális mellett a politikai szférában is megjelent. Franco tábornok 1975-ös halála végül megnyitotta az utat Spanyolország demokratizálása és a katalán autonómia ismételt kivívása előtt.

A rendészet alkotmányos alapjai Spanyolországban

Spanyolország alkotmányát 1978. október 31-én fogadta el a spanyol kongresszus és szenátus, majd az alkotmány elfogadását népszavazás erősítette meg 1978. december 6-án.⁴ Spanyolország államformája az alkotmánya elfogadásától kezdve királyság. A spanyol alkotmány hatálybalépése után nyílt lehetőség arra, hogy autonóm régiók jöhessenek létre, így Katalóniában is újra megkezdhesse a működését a katalán nemzetgyűlés. Az autonóm tartomá-

⁴ <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx>

nyok létrejötte rendkívül fontos a rendészeti igazgatás szempontjából is, ugyanis az autonóm tartományoknak számottevő rendészeti hatásköreik is vannak.

A spanyol alkotmány 137. cikke kimondja, hogy a spanyol állam területileg községekre (*municipalities*), provinciákra (*provinces*) és autonóm tartományokra (*self-governing communities*) oszlik. Az alkotmány 149. § 29. pontja szerint a közbiztonság fenntartása állami feladat, azonban e kötelezettséget az autonóm tartományok organikus törvényben és a tartományok statútumában meghatározott azon jogának sérelme nélkül kell vállalni, hogy rendőri erőket hozzanak létre.⁵

Meg kell jegyezni, hogy az organikus törvények a spanyol alkotmányjogban azok a törvények, amelyeket az alkotmány 81. cikk 2. bekezdése szerint a spanyol parlament alsóháza (kongresszus) zárószavazásánál minősített többséggel lehet elfogadni, illetve módosítani vagy hatályon kívül helyezni.⁶

Az autonóm tartományok az alkotmány 149. § 22. pontja értelmében vállalhatják a helyi rendőri erők koordinációját az organikus törvényben meghatározottak szerint.⁷ Az 1986/2-es organikus törvény (*Ley Orgánica 2/1986*) rendelkezik a biztonság fenntartására hivatott rendőri szervekről. Az 1986/2-es organikus törvény 9. cikkelye alapján a belügyminisztérium irányítása alá tartozik két különböző rendőrség⁸:

- *Cuerpo Nacional de Policía* (nemzeti rendőrség), amely a provinciák székhelyén és a kormány által meghatározott más városokban működik (1986/2-es organikus törvény 11. cikkely 2. pont)⁹;
- *Guardia Civil* (polgárőrség), amely a Magyarországon korábban meglévő csendőrséghez hasonlóan túlnyomórészt a vidéki közrend és közbiztonság fenntartásáért felel (1986/2-es organikus törvény 11. cikkely 2. pont).

A helyhatóságok az 1986/2-es organikus törvény 51. cikkely 1. pontja alapján hozhatnak létre települési illetékességgel helyi rendőrségeket (*Policías Locales*), valamint az 51. cikkely 2. pontja alapján különböző elnevezésű helyi rendészeti szerveket.¹⁰

5 http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf

6 Uo.

7 Uo.

8 http://www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_1.html

9 http://www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_2.html

10 http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

A katalán regionális rendőrség, a Mossos d'Esquadra

A spanyol autonóm tartományok a statútumaik alapján létrehozhatnak regionális rendőrségeket, ahogy Katalónia tartományi gyűlése (*Generalitat*) létrehozta a katalán autonóm rendőrséget, vagyis a *Mossos d'Esquadrát*¹¹, amelynek feladatai az 1983/19-es rendőrségi autonómiáról szóló törvény alapján¹² meg-egyeznek a nemzeti rendőrségével és a polgárőrségével.¹³ Katalónián kívül Baszkföld és Navarra autonóm tartomány működtet saját rendőrséget. A *Mossos d'Esquadra* rendhagyó elnevezés, körülbelül kemény legényeknek fordítható.

Katalóniában az állami rendőrségek olyan ügyekben járhatnak el, amelyek jellemzően a spanyol állam egészének működéséhez kapcsolódnak (például útlevélek, személyi igazolványok kibocsátása, határrendészeti feladatok, kábítószerrel és terrorizmussal kapcsolatos rendészeti feladatok).¹⁴

A *Mossos d'Esquadra* és a spanyol állami rendőrség viszonyát jól szemlélteti az alkalmazásában állók számának összehasonlítása. A Katalán Közbiztonsági Intézet (*Intstitut de Seguretat Pública de Catalunya*) adatai szerint a *Mossos d'Esquadrának* 16 973 fős állománya van, az állami rendőrség Katalóniában állomásoztatott létszáma pedig 6625. A számok pusztá összevetéséből is látszik, hogy Katalóniában az állami rendőrségénél sokkal jelentősebb a *Mossos d'Esquadra* súlya.

Nyilvánvaló, hogy szükséges a koordináció az autonóm tartományok rendőrségei és a spanyol állam rendőrségének működése között. A koordinációt a rendőrségek között közbiztonsági testület látja el (*Junta de Seguridad*).¹⁵ Megjegyezzük, hogy a kontinentális modellhez tartozó országokban, ahol több rendőri szervezet működik párhuzamosan, nélkülözhetetlen a koordináció és a hatékony együttműködés. Ennek klasszikus formája a francia prefektusi rendszer.

A *Mossos d'Esquadra* feladatait és funkcióit a *Generalitat* által elfogadott 1994/10-es törvény szabályozza.¹⁶ Feladatai ellátásakor a *Mossos d'Esquadra*

11 A kézirat leadását követően tudomásunkra jutott az a rendészeti szempontból különösen érdekes fejlemény, amely szerint az ügyészség a Mossos d'Esquadrát 2017. október 1-jéig a spanyol Guardia Civil alá rendelte, mivel a spanyol alkotmánybíróság által jogellenesnek ítélt 2017. október 1-jei függetlenségi népszavazást a katalán kormány meg kívánja tartani.

12 <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/DOGC-f-1983-90046-consolidado.pdf>

13 http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/

14 <http://www.policia.es/cnp/competencias/competencias.html>

15 http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

16 http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-110-1994.t1.html#a1

szorosan együttműködik a spanyol állami rendőrséggel, valamint az önkormányzati rendőrségekkel is.

A *Mossos d'Esquadra* feladatai öt nagyobb csoportba oszthatók¹⁷:

1. közbiztonsági funkciók:

- a) helyi hatósági épületek és létesítmények őrizete és felügyelete;
- b) települési forgalomszervezési feladatok a közlekedési szabályok szerint;
- c) közlekedési baleset esetén a forgalom irányítása;
- d) igazgatásrendészeti feladatok ellátása a települési rendeletek alapján;
- e) igazságügyi rendészeti feladatok ellátása;
- f) polgári védelmi feladatok ellátása;
- g) bűnmegelőzési feladatok;
- h) közterületek felügyelete és együttműködés az állami vagy az autonóm tartományi rendőrségekkel tüntetések és olyan események idején, amikor nagy tömeg gyűlik össze;
- i) ha szükséges, együttműködés civil jogviták megoldásában;

2. igazgatásrendészeti funkciók:

- a) a katalán parlament által hozott jogszabályok, rendelkezések betartatása;
 - b) a *Generalitat* irányítása alá tartozó tevékenységek felügyelete és a jogelzenes cselekmények jelentése;
 - c) kormányzati intézmények által hozott határozatok végrehajtására kényszer alkalmazása;
 - d) az állam által hozott törvények és más rendelkezések betartatása és a fontos közszolgáltatások biztosítása;
 - e) a környezet-, a vízgazdálkodás, a fajgazdagság, a halászat, az erdészet és más kapcsolódó területeken a szabályok betartatása;
 - f) a katalán kulturális örökség védelme, a fosztogatás megakadályozása, a katalán értékek megóvása;
 - g) együttműködés a helyi rendőrséggel és az állami rendészeti szervekkel, a rendészettel kapcsolatos információk kölcsönös kezelése és gyűjtése érdekében;
 - h) magánbiztonsági vállalkozások felügyelete és ellenőrzése;
 - i) egyéb jogszabályokban meghatározott funkciók;
3. igazságügyi rendészeti funkció (nyomozás és felderítés, letartóztatás);
4. peren kívüli eljárásokban részvétel, ha ez szükséges;
5. a helyi hatóságokkal együttműködési megállapodásban szabályozott feladatellátás, ennek keretében

¹⁷ http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-110-1994.t1.html#a1

- a) az önkormányzati rendőrségek technikai és operatív jellegű támogatást kapnak, ha nem tudják a feladatukat teljes mértékben ellátni annak volumene vagy egyedisége miatt;
- b) azokat a feladatokat látják el, amelyeket az önkormányzati rendőrségek nem.

Az önkormányzati rendőrségek és a katalán rendőrség közötti együttműködés Katalónia rendészeti bizottságán (*Comisión de Policía de Cataluña*) keresztül valósul meg. A bizottság az ülésein a helyi szintű biztonság fejlesztését, tervezését és végrehajtását koordinálja.¹⁸

A *Mossos d'Esquadra* a katalán belügyminisztériumhoz tartozik. A *Mossos d'Esquadra* kilenc területileg regionális egységre (*regió policial*) tagolódik: Girona, Ponent, Pirineu Occidental, Central, Metropolitana Nord, Barcelona, Metropolitana Sud, Camp de Tarragona és a Terres de l'Ebre.¹⁹ A kilenc regionális egység munkájának összefogásáért a területi koordinációs rendőr-főkapitányság (*Comissaria Superior de Coordinació Territorial*) felel.²⁰

Barcelonában önálló regionális egység, a *Regió Policial Metropolitana Barcelona* működik, amely további tíz területi alegységre (*àrea bàsica*) oszlik.

A *Mossos d'Esquadra* csaknem tizenhétezer szakembert foglalkoztatott 2014-ben, közülük több mint nyolcezren a barcelonai régióban dolgoztak.²¹ A katalán rendőri vezetők elégtelennek tartják a jelenlegi állomány létszámát, további bővítést tartanának indokoltnak.

A *Mossos d'Esquadra* hét rendőrségi rangot rendszeresített: igazgató (*comisario*), intendáns (*intendente*), felügyelő (*inspector*), alfelügyelő (*sub-inspector*), őrmester (*sargento*), tizedes (*cabo*), járőr (*agente*).²²

A *Mossos d'Esquadra* állományát 15 igazgató, 45 intendáns, 133 felügyelő, 370 alfelügyelő, 875 őrmester, 2514 tizedes és 12 917 járőr alkotja.

Az egyes fizetési fokozatokat a különböző rangok alapján határozták meg. A katalán rendőrségnél az átlagos bruttó bér havi 1993 euró²³, a legalacsonyabb fizetési fokozatba tartozó járőr bruttó fizetése havi 2444 euró. A katalán rendőri vezetők elmondása szerint, valamint a statisztikák alapján is a rendőri szakma Katalóniában vonzónak tekinthető a bérezés miatt.

18 http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/mossos_desquadra/llibre_corporatiu/documentos/mos_cas.pdf

19 http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/organitzacio/funcions/

20 <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=13760&jq=200047>

21 <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=899&lang=es>

22 <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=899&lang=es>

23 <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=396&lang=en>

A *Mossos d'Esquadra* állományába tartozó rendőrök fizetését a táblázat szemlélteti.

járőr	tizedes	őrmester	alfelügyelő	felügyelő	intendáns	igazgató
2444–2754	2750–3060	3020–3535	3070–3863	3453–4202	4247–4809	4704–5719

Forrás: a *Mossos d'Esquadra* által közölt adatok alapján.

Meg kell jegyezni, hogy a gazdasági válság következtében az utóbbi években csökkent a katalán rendőrök fizetése. A *Mossos d'Esquadra* és a helyi rendőrségek sikerét mutatja a bűnözés 2012 óta folyamatosan csökkenő aránya. Míg 2012-ben 529 229 bűncselekményt regisztráltak, addig 2015-ben ez 481 881-re csökkent.²⁴ A *Mossos d'Esquadra* rendszeresen közzéteszi a bűncselekményekre vonatkozó, területi szintű statisztikáit.

A *Mossos d'Esquadra* társadalmi megítélése nagyon pozitív. Az aktuális közvélemény-kutatások szerint a lakosság a katalán intézmények között a második legjobbnak értékelte a *Mossos d'Esquadra* működését.

A *Mossos d'Esquadra* sikeréhez hozzájárul az is, hogy hatékonyan alkalmazza a közösségi rendészet (*community policing*) filozófiáját. Példának okáért Barcelona Eixample kerületében körzetenként négy rendőr foglalkozik a közösségi rendészet gyakorlati implementálásával, az embereket leginkább érintő közbiztonsági gondok feltárásával és megoldásával. A katalán rendőri vezetők elmondása alapján, amelyet a közvélemény-kutatások és a bűnügyi statisztikák is alátámasztanak, a 2008-ban bevezetett közösségi rendészeti modell sikeresnek tekinthető, hiszen sikerült minimálisra csökkenteni a megoldatlan biztonsági nehézségeket. Jelenleg inkább a rendészethez csak közvetetten kapcsolódó közösségi együttélés szabályainak megsértésével kapcsolatos cselekmények okoznak gondot.

Külön említést érdemel, hogy a katalán rendőrök képzéséért önálló katalán intézmény, a Katalán Közbiztonsági Intézet felel. Az intézmény mind az önkormányzati, mind a tartományi rendőrök képzését végzi. Ez különösen izgalmas lehet Magyarországról nézve, ahol a rendészeti szakemberek és kutatók az önkormányzati rendészeti szabályozás és működés kapcsán joggal vetik fel azon aggályukat, hogy az állampolgár szempontjából irreleváns, hogy önkormányzati rendész vagy rendőr intézkedik vele szemben, annak az intézkedésnek egyformán jogszerűnek kell lennie. Ez feltételezi a szükséges felhatalma-

²⁴ http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/07_indicadors_i_qualitat/estadistica/evolucio_fets_penals_coneguts_policia_catalunya_2015.pdf

zást, a közel azonos kényszerítőeszközök alkalmazását és az egységes alapon nyugvó alapos felkészítést, oktatást. A költségvetési megszorítások nyomán az intézmény büdzsáját a harmadára csökkentették, ez megmutatkozik abban is, hogy az intézmény hallgatóinak létszáma a 2010-es csúcstól jelentősen csökkent: 12 266-ról 2014-re 6084-re csökkent.

A helyi rendészet Katalóniában

Az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjait egyrészt a spanyol alkotmány, másrészt az 1986/2-es organikus törvény (53. cikkely) határozza meg.²⁵ Az organikus törvények által szabályozott feladatok megegyeznek a *Mossos d'Esquadra* által ellátott közbiztonsági funkciókkal. Az önkormányzati rendőrséghez a következő feladatokat tartoznak²⁶:

1. helyi hatósági épületek és létesítmények őrzete és felügyelete;
2. települési forgalomszervezési feladatok ellátása a közlekedési szabályok szerint;
3. közlekedési baleset esetén a forgalom irányítása;
4. igazgatásrendészeti feladatok ellátása a települési rendeletek alapján;
5. igazságügyi rendészeti feladatok ellátása;
6. polgári védelmi feladatok ellátása;
7. bűnmegelőzési feladatok;
8. közterületek felügyelete és együttműködés az állami vagy autonóm tartományi rendőrségekkel tüntetések és hasonló események idején;
9. ha kell, együttműködés civil jogviták megoldásában.

Amennyiben egy településen önkormányzati rendőrséget hoznak létre, akkor az állami rendőrség az együttműködési megállapodásban meghatározottak szerint láthatja el a közbiztonsági feladatait, kiegészítve az önkormányzati rendőrséget. Ez azt jelenti, hogy a települési rendőrségeknek elsőségük van, hiszen elsősorban ők felelnek a közrendért és a közbiztonságért. Az ehhez szükséges széles körű felhatalmazás és eszközrendszer is rendelkezésükre áll. A jogalkotó bátorítja a települési rendőrségek létrehozását azzal, hogy lehetőséget ad az egymással szomszédos önkormányzatoknak arra, hogy közösen hozzanak létre ilyen intézményeket.²⁷

²⁵ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

Hazánkban is lehetőséget ad a jogalkotó arra, hogy több önkormányzat közösen hozzon létre önkormányzati rendészeti szervet társulási formában. Ismerve a hazai társulások működési problémáit, gyakorlatilag jelentéktelennek tekinthető a társulási formában történő önkormányzati feladatellátás, minimális központi támogatás önként vállalt feladatként ugyanis kizárólag csak a mezőri szolgálatoknak jár.

A katalán statisztikai hivatal adatai alapján 2014-ben 41 önkormányzat tartott fenn önkormányzati rendőrséget, amelyek összesen 10 631 főt foglalkoztattak. Az önkormányzati rendőrségek által alkalmazott rangok megegyeznek a *Mossos d'Esquadra* által alkalmazottakkal azzal a különbséggel, hogy az intendánsi rang mellett főintendánsi és szuperintendánsi rangot is bevezettek. Az önkormányzati rendőrségek közül messze kiemelkedik a barcelonai önkormányzati rendőrség, a *Guardia Urbana*, amely több mint háromezer-hatszáz alkalmazottat foglalkoztat.²⁸

Az állami és az önkormányzati rendőrségek együttműködése kiemelt jelentőségű, ezt az is mutatja, hogy lehetőség van arra, hogy az önkormányzati rendőrség és az állami rendőrség a működésének összehangolására intézményesített szervet, helyi közbiztonsági testületet (*Junta Local de Seguridad*) hozzon létre. A testület elnöke fő szabályként a település polgármestere.²⁹ Megjegyzendő, hogy *Junta Local Seguridad de Barcelona* néven e szerv létezik Barcelonában is.

A *Mossos d'Esquadra* és az önkormányzati rendőrségek hatékony működésének kulcsa a megfelelő koordináció, amely nyilvánvalóan nem merülhet ki egy testület felállításában, szükség van arra is, hogy alsóbb szinteken is megvalósuljon a közös munka. A hatékonyság egyik előfeltétele a folyamatos kommunikáció, amely rendszeres, napi szintű egyeztetéseket jelent a rendőrkapitányságok között. Kiváló összhang és az együttműködés mintapéldája figyelhető meg Barcelonában, ahol ennek jegyében például a *Mossos d'Esquadra* és a barcelonai önkormányzati rendőrség közösen tart fenn rendőrőrsöt.

Az információáramlás kiváló, hiszen a *Mossos d'Esquadra* és az önkormányzati rendőrségek azonos szoftvert használnak munkájukhoz, így az egyes rendőrségek ugyanabból az adatbázisból, egymás tevékenységéről napra- (percre-) készen tudva tudják a feladataikat ellátni.

²⁸ <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=900&lang=es>

²⁹ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

A koordinációt segíti a katalán kormányzat által létrehozott Közös regionális őrség (Sala Regional Conjunta; SRC), amelyet tevékenységirányító központként kell elképzelni, hiszen ide fut be valamennyi a segélyhívás és riasztás. Az SRC-ben együtt dolgoznak a *Mossos d'Esquadra*, a barcelonai, illetve más önkormányzati rendőrség, a tűzoltóság (*Bombers de la Generalitat de Catalunya*) és a mentőszolgálat (*Ambulàncies Catalunya*) állományába tartozó tisztviselők. A legérdekesebb, hogy a barcelonai önkormányzati rendőrség és a *Mossos d'Esquadra* rendőrei közvetlenül egymás mellett ülve végzik a munkájukat, folyamatosan egyeztetve és tájékoztatva egymást. Megjegyzendő, hogy az SRC végzi a közlekedési kamerák megfigyelését is, ezekből a *Mossos d'Esquadra* adatközlése szerint Barcelonában 420 van, illetve felszereltek 28 közterületi kamerát is.

A barcelonai városi rendőrség: a Guardia Urbana

Katalónia legnagyobb és Spanyolország második legnagyobb önkormányzati rendőrsége a barcelonai *Guardia Urbana*. A szervezet 1843. november 26. napján alakult meg *Guardia Municipal* (Önkormányzati őrség) néven. A szervezet közvetlenül a polgármesterhez tartozott, és fő feladata a közösség nyugalmanak megőrzése volt. A militáns jellegű *Guardia Municipal* népszerűtlen és kevésbé hatékony szervezet volt, amelynek vezetési problémái nehezítették a működését.³⁰ A városi közlekedés modernizálódása és az ezzel járó közlekedési problémák arra késztették a városvezetést, hogy reagáljanak az új feladatokra. 1907-ben hozták létre a *Guardia Urbana* nevű szervezetet, amelyet közvetlenül a városi tanácshoz rendeltek. A majdnem kétszáz örrel megalakult szervezet nemcsak közlekedésirányítási feladatokat látott el, hanem más rendőri intézkedéseket igénylő feladatok is a munkájuk részét képezték.³¹ 1921-ben a *Guardia Urbanát* és a *Guardia Municipalt* egyesítették. A *Guardia Urbana* tevékenysége a városi forgalom erősödésével és a közlekedés egyre gyorsuló ütemű modernizációjával párhuzamosan fokozatosan bővült. A feladatok bővülésével igény jelentkezett egy speciális önkormányzati rendőrségi iskola megalapítására, így 1953-ban létrejött az *Escola de la Guàrdia Urbana* (Városi őrség képzési központja).³² A szervezet folyamatos modernizációja révén a *Guardia Urbana* jelentősége és szerepe Barcelona közrendjének fenntartásában mind a mai napig megkérdőjelezhetetlen.

³⁰ http://www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quisom_historia_1900.html

³¹ Uo.

³² http://www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quisom_historia_1950.html

A Barcelona önkormányzata által kinevezett jelenlegi vezetője 2011 óta *Evelio Vázquez* szuperintendáns, főigazgató³³.

A *Guardia Urbana* felett a *Generalitat* gyakorolja a felügyeleti jogot.³⁴ Barcelona 2015-ös költségvetése több mint 2,3 milliárd euró volt, ebből általános igazgatásra és polgári védelemre több mint 7,6 millió, közbiztonságra és bűnmegelőzésre 167,2 millió eurót (ez magában foglalja a *Guardia Urbana* 166 millió eurós kiadását is) fordítottak. A 2015-ös költségvetés alapján a *Guardia Urbana* szolgáltatásai a költségvetés majdnem hét százalékát emésztették fel.³⁵ (Budapesten a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság 2015-ben 454 főt foglalkoztatott, és nagyságrendileg 2,2 milliárd forintból gazdálkodott, ez messze nem éri el a város éves költségvetésének egy százalékát.³⁶)

A *Guardia Urbana* négy nagyobb részre oszlik:

1. koordinációs divízió;
2. területi divízió;
3. biztonsági és nyomozati divízió;
4. közlekedési divízió.

A *Guardia Urbana* területi divíziója tíz egységből áll. Barcelona mind a tíz kerületében működik egy-egy egység, munkájukat éjszakai operatív egységek és nappali támogató egységek segítik. A *Guardia Urbana* 2014-ben egy szuperintendánst (*superintende*), nyolc főintendánst (*intendente mayor*), huszonhárom intendánst (*intendente*), húsz felügyelőt (*inspector*), harminchárom alfelügyelőt (*subinspector*), százegy őrmestert (*sargento*), 318 tizedest (*cabo*), 3073 járőrt (*agente*) foglalkoztatott.

A *Guardia Urbana* a központi, az autonóm tartományi és a Barcelona által hozott jogszabályokban meghatározott feladatait látja el, amelyeket hat nagyobb csoportba lehet osztani:

1. közlekedésrendészeti feladatok (parkolási és forgalomszervezési ügyek, balesetek esetén beavatkozás és vizsgálat lefolytatása, járművezetőkre és járművekre irányuló teendők, biztonságos közlekedés oktatása);
2. igazgatásrendészeti feladatok (igazgatási szabályok ellenőrzése, zöldterületek felügyelete);

33 <http://www.bcn.cat/guardiaurbana/pdf/revista/ca/42/GuB-42-4-6.pdf>

34 <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=17739&jq=101>

35 <http://w28.bcn.cat/pressupostos2015/en/>

36 http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3179/68779/93786/1426060736_3.%20melleklet.pdf

3. állampolgárok biztonságának elősegítése (bűnmegelőzési feladatok, bűnüldözési feladatok, állampolgárok biztonságát érintő igazgatási jellegű ügyek);
4. segítségnyújtási szolgáltatások megteremtése (szociális feladatok ellátása, ügyfelek ellátása információkkal);
5. települési kapcsolatokra vonatkozó szolgáltatások (más szervezetekkel való kapcsolatok előmozdítása);
6. információ szolgáltatása a *Guardia Urbana* hatásköreiről.

A *Guardia Urbanánál* kérelemre induló eljárások a következők³⁷:

1. különleges szállítmány szállításának engedélyezése;
2. költözés bejelentése;
3. közlekedési baleset bejelentése;
4. közlekedési balesetek esetén fotók és filmfelvételek áttekintése;
5. hangos járművek ellenőrzése;
6. panasz csendhábortás miatt;
7. panasz éjszakai nyitvatartási szabályok megszegése miatt;
8. járművek mozgásának megakadályozása után újbóli forgalomba engedés;
9. az FC Barcelona által játszott meccsek alatt a parkolás szabályozása;
10. panaszok kivizsgálása, javaslatok fogadása;
11. közlekedési bírságok nyilvántartása;
12. légfegyverek vagy sűrítettgáz-fegyverek engedélyezése;
13. veszélyes anyagok szállításának engedélyezése a városon belül;
14. a *Guardia Urbana* intézkedésének kérése;
15. lefoglalt járművek forgalomba visszahelyezése;
16. lefoglalt tárgyak visszaszolgáltatása;
17. kérelem jármű visszahelyezésére vagy elszállítására, amelyet a *Guardia Urbana* elszállított;
18. járműről való lemondás a település javára;
19. beavatkozási jelentés kérése;
20. nehéz daru parkolásának bejelentése;
21. filmforgatás engedélyezése;
22. járművek vagy más dolgok közúti parkolásának engedélyezése.

A hatáskörök áttekintésekor megfigyelhető, hogy a *Guardia Urbanának* jóval szélesebb körű jogosítványai vannak, mint egy hazai közterület-felügyeletnek.

³⁷ http://www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quefem_tramits.html

A *Guardia Urbana* hatáskörei olyan feladatokra is kiterjednek, amelyeket hazánkban az állami szervek gyakorolnak, vagy amelyeket a jegyző lát el.

A hatósági feladatokon túl a *Guardia Urbana* különböző bűn- és balesetmegelőzési kampányokat végez, középpontba állítva a hátrányos helyzetben lévő, valamint a fiatalkorú és az áldozattá válás szempontjából kiemelten veszélyeztetett egyéb társadalmi rétegeket. Az utóbbi években például a *Guardia Urbana* a következő kampányokat intézte:

1. nyári kampány;
2. iskolai közlekedés biztonságaért kampány;
3. a motorkerékpárosok és a gyalogosok védelméért kampány,
4. kampány a kerékpáros turisták által használt utak megfelelő használatáért;
5. iskolák melletti művelet;
6. az időskorúak védelme érdekében szervezett képzések;
7. piaci ellenőrzések;
8. biztonságos karácsonyi időszak.

Összegzés

Történelméből és hagyományaiból adódóan a spanyol állam meglehetősen decentralizált, amelyben a központi hatalom mellett kulcsszerepet játszanak az autonóm tartományok. Az autonómia egyik sajátos megnyilvánulása a katalán rendészeti igazgatás kvázi önállósága, ugyanis a *Mossos d'Esquadra* a spanyol államhatalom rendészeti hatásköreit gyakorolja, és irányítása is az autonóm tartományé.

A decentralizáció meghatározó jelensége a városok önkormányzati rendőrségének működése. Barcelona városi rendőrsége, a *Guardia Urbana* kiemelkedő szerepet játszik a közbiztonság megteremtésében, a közlekedési igazgatás szervezésében, a bűnmegelőzési tevékenységben és az állampolgárokat érintő hatósági feladatok ellátásában. A *Guardia Urbana* rendészetben betöltött szerepe jelentősége ellenére csak kiegészítő a *Mossos d'Esquadra* mellett, amelynek létszáma és hatáskörei bőven meghaladják a *Guardia Urbanáéit*.

A magyarországi és a spanyol szabályozást összevetve a következő lényeges megállapításokat érdemes kiemelni.

1. Spanyolországban a jogalkotó lehetőséget ad önkormányzati rendőrségek létrehozására, e lehetőséggel a települések sok esetben élnek is. Hazánkban önkormányzati rendőrség létrehozása nem lehetséges, csak korlátozottabb hatáskörű önkormányzati rendészeti szervé.

2. Az önkormányzati rendőrségek hatáskörei megegyeznek az állami/tartományi rendőrségek közbiztonsági hatásköreivel. Ha egy önkormányzat önkormányzati rendőrséget hoz létre, akkor elsősorban az gyakorolja a közbiztonsági hatásköröket. A magyarországi önkormányzati rendészeti szervek csak szűk körben vehetnek át feladatokat az állami rendőrségtől.
3. A Spanyolországban működő autonóm tartományok – ha erre a státútumuk lehetőséget ad – létrehozhatnak regionális rendőrségeket, amelyek nem állnak alá-fölé rendeltségi viszonyban az állami rendőrségekkel, sokkal inkább a mellérendeltség a jellemző. Hazánkban ilyen típusú rendőrségek léte ismeretlen. A spanyol tartományi rendőrségek hatásköre megegyezik az állami rendőrségekével.