



Kemény Gábor

Az Egyedüli Kapcsolattartási Pont és a Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely által foganatosított információcserét befolyásoló környezeti tényezők¹

Environments influencing the cross-border information exchange of the SPOC and PCCC

Absztrakt

A határon átnyúló bűncselekmények, a növekvő hibrid biztonsági kockázat megköveteli a hatékony nemzetközi rendőri együttműködést és információcserét. Válaszként előbbi igényre számos csatorna jött létre és folytat napjainkban határon átnyúló információcserét. A két legismertebb az Egyedüli Kapcsolattartási Pont (SPOC), valamint a Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely (KSZH). Ezen kutatás célja, hogy betekintést nyújtson az olvasónak a határon átnyúló rendészeti információcsere világába, feltárja a folyamatot hátráltató, illetve támogató tényezőket, valamint a két csatorna működésében rejlő hasonlóságokat, különbségeket és lehetőségeket. A szerző ezt a célt a témában fellelhető releváns kutatások, valamint az általa végzett kvalitatív kutatás eredményeinek ismertetésével, valamint ajánlások megfogalmazásával kívánja elérni.

Kulcsszavak: nemzetközi együttműködés, határon átnyúló információcsere, SPOC, KSZH, rendvédelem

Abstract

Cross-border criminality, emerging hybrid security threats demand efficient cross-border police cooperation and information exchange. To answer this need, various communication channels have been established to facilitate trans-border

¹ A tanulmány a Frontex támogatásával készült.

law-enforcement information exchange. The aim of this paper is to introduce the supporting and hindering factors of the two, most commonly used police information exchange channels, namely the Single Point of Contact (SPOC) and the Police and Customs Cooperation Centre (PCCC). The author tried to achieve this goal by introducing the relevant scientific theories and using them as a starting point for a qualitative study. The subsequent desk research and in-depth interviews helped the researcher to describe the current information exchange process, the hindering and supporting factors, the characteristics and main differences of the SPOC and the PCCC information exchange processes.

Keywords: international cooperation, information exchange, SPOC, PCCC, law enforcement

Bevezetés

A határon átnyúló rendőri együttműködés és információcsere talán sosem bírt olyan fontossággal, mint napjainkban, mikor a súlyosabb bűncselekmények jelentős része, úgymint a terrorizmus, szervezett bűnözés stb. elveszítette nemzeti jellegét, már nemzetközi méreteket öltött (Kovács, 2015, 115.). Nem véletlen tehát, hogy ezen információcsere megkönnyítése és hatékonyabbá tétele érdekében számos csatorna került kiépítésre és van jelenleg is használatban. Napjainkban a két legfontosabb és leggyakrabban használt csatorna az Egyedüli Kapcsolattartási Pont (Single Point of Contact – SPOC), valamint a Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely (KSZH). Számos tényező – többek között az irányadó jogszabályok, a személyes preferenciák, a megkeresés tárgya, komplexitása és sürgőssége – befolyásolja a csatornaválasztást, a gyakorlat azonban „*nem egységes sem az EU-n belül, de még egy adott tagországban sem*” (Doherty et al., 2015, 6.). Az egységes és egyértelmű szabályozás, valamint gyakorlat hiánya gyakran zavarodottságot okoz és csökkenti az információcsere hatékonyságát, esetenként teljesen blokkolja azt. Mindez a gyakorlatban akként nyilvánul meg, hogy az információt igénylő személy, dacára a jogszabályoknak, irányelveknek, a számára ismertebb és kedvezőbb, többnyire a gyorsabbnak vélt csatornát veszi igénybe, illetve több csatornát használ egyszerre a gyors információszerzés érdekében. A fentiekén kívül a hivatalos csatornák egyik komoly problémája számos esetben az információcsere lassúsága. Ezt támasztja alá a napjainkban gombamód szaporodó informális csatornák száma, melynek működése többnyire személyes ismeretségen, közös kapcsolatrendszeren alapszik, és melyet előszeretettel használnak azon rendvédelmi dolgozók, akiknek munkájuk lelkiismeretes ellátásához

gyors, percekben belüli információcsere szükséges. Személyes tapasztalatok azt is mutatják, hogy számos esetben azért nem kezdeményez a rendvédelmi dolgozó nemzetközi információcserét, mert tapasztalatai alapján tudja, hogy nem kap időben választ ahhoz, hogy a gyanús körülményről helyben döntsön, mindez pedig súlyos kockázatot jelent mind az adott ország, mind pedig az Európai Unió biztonságára. Ezen kutatás célja, hogy betekintést nyújtson a határon átnyúló rendészeti információcsere világába, feltárja az ezt hátráltató, illetve támogató tényezőket és ezáltal segítséget nyújtson a döntéshozóknak és jogalkalmazóknak egy hatékony rendszer kidolgozásához, használatához. A kérdés megválaszolására érdekében ismertetjük a témában fellelhető releváns szakirodalmat, majd az elvégzett szekunder kutatás és mélyinterjúk elemzését követően ajánlásokat fogalmazunk meg a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak.

Szakirodalmi áttekintés

Az információcsere fogalma és szintjei

Nemzetközi rendőri együttműködés a Schengen térség létrejöttével vált létfontosságúvá az EU-n belül, amikor a belső határok megszűnése által okozott biztonsági deficit kiküszöbölésére a Schengen Egyezmény több intézkedést, köztük a rendőri együttműködés fokozását írta elő a bűncselekmények megelőzés és felderítése érdekében (Európai Unió, 1985, 39.). Az információcsere ezen rendőri együttműködés egyik formája, amikor is kettő vagy több részt vevő lényeges információt cserél formális vagy informális csatornákon keresztül (Cater, 2008, 3.). Az információcsere három szinten zajlik, ezáltal megkülönböztetünk személyek közötti, szervezeten belüli és szervezetek közötti cserét (Mausolf, 2010; Yang & Maxwell, 2011, 171.). A hatékony nemzetközi (szervezetek közötti) információcsere alapvető feltétele a szervezeten belüli és a személyek közötti információcsere hatékonysága (Saloven et al., 2010, 83.). A hatékony információcsere feltétele ezeken kívül a megfelelő szervezeti, jogszabályi és technológiai környezet (Yang & Maxwell, 2011, 169.), melyek többek között magukba foglalják a szervezeti struktúrát, kultúrát és értékeket, a bizalmat, vezetést-irányítást, jogi és IT eszközöket (Zhang & Dawes, 2006).

Az információcserét befolyásoló tényezők

A szakirodalom egyetért abban, hogy a túlzottan centralizált és bürokratikus szervezeti struktúra akadályozza az információcserét, mivel a dolgozó

önállósága csekély és minden döntéshozatal, így az információcsere is vezetői jóváhagyást igényel (Kim & Lee, 2006; Wheatley, 2006). A struktúra mellett jelentős befolyásoló hatással bír a szervezeti kultúra és a szervezeti értékek, mivel ezek kihatnak az egyéni, valamint a kollektív viselkedésre, ezáltal az információmegosztással kapcsolatos munkavégzésre (Constant et al., 1994). Az eltérő nemzeti rendszerek, kultúrák és munkamegosztás félreértésekhez és kommunikációs problémákhoz vezet, mely akadályozza az információcsere (Styczyńska & Beaumont, 2017). A kölcsönösséget és a közös célokat szorgalmazó szervezeti kultúra azonban előmozdítja az információcsere (Bock et al., 2005), ahogy az erős személyes és szociális kapcsolatok is (Kim & Lee, 2006). A bizalom alapvető kapcsolatépítő elem, mely jelentősen befolyásolja mind a szervezeten belüli, mind az azok közötti kooperációt és információcsere. A kutatások szerint, a bizalom nagysága és az információcserere való hajlam között pozitív összefüggés van (Goldenberg & Dean, 2017, 85.), ami fellelhető a nemzetközi rendőri együttműködés terén is, amely során a bizalom és a személyes kapcsolat egyike a legfontosabb kényszerítő erőknél (Hufnagel, 2016, 86.). Bstieler (2006) szerint ezen bizalmat növeli a megbízható, időbeni és adekvát információcsere, valamint a kölcsönös érdek, közös problémamegoldás és kiszámíthatóság. A bizalom mellett a várható viszonyosság is fontos szerepet játszik a nemzetközi együttműködés során (Keohane, 1986), és növeli mind a személyek, mind a szervezetek közötti információcserere való hajlamot – tartják a kutatók (Bock et al., 2005; Constant et al., 1994). A reciprocitás hatása megfigyelhető a rendészeti információcsere során is, a késedelmes válaszok és a viszonyosság között a kutatók összefüggést találtak (Doherty et al., 2015, 29.). A menedzsment fajtája a következő tényező, mely kihatással van a szervezeti környezetre, ezáltal az információcsere (Resteigne & Bogaert, 2017, 58.). Míg az autoriter vezetési stílus könnyen eltántoríthatja a beosztottat az információcsere felől, addig a transzformációs vezetés biztatja és támogatja az állományt ezen tevékenységben (Goldenberg & Dean, 2017). Itt kell említést tennünk az ösztönzők szerepéről is. Az irányadó kutatások szerint ugyanis az információcsere ösztönző teljesítményértékelés és jutalmazás erősen motiváló, ezáltal növeli a csere hatékonyságát (Willem & Buelens, 2007). Az általános, nem munkaspecifikus értékelési rendszer azonban hátrányosan befolyásolhatja a szervezetek közötti információcsere folyamatát (Zhang et al., 2005, 552.). Az irányadó jogszabályok és normák befolyásolják az egyének és a szervezet viselkedését, ezáltal a szervezetek közötti együttműködést, derül ki az elméleti kitekintésből. A stabil és kiszámítható jogi környezet csökkenti az információcsereből adódó kockázatot és ezáltal fokozhatja az együttműködést (Lane & Bachmann, 1996; Zhang & Dawes, 2006). A kutatók abban is egyetértenek, hogy az adatok védelmét

és biztonságos kezelését támogató jogi háttér előmozdítja az információcserét (Gil-García & Pardo, 2005). Emellett kiemelkedő fontosságú, hogy az irányadó normák egyértelműek legyenek, ezáltal csökkenthető az eltérő szervezeti kultúrákból és értékekből adódó félreértések száma (Zhang et al., 2005). A merev jogi háttér, az eltérő nemzeti adat- és titokvédelmi szabályok, valamint az EU instrumentumok nem egységes értelmezése azonban jelentősen akadályozzák az együttműködést és az információcserét (Gil-García & Pardo, 2005; Styczyńska & Beaumont, 2017; Zhang et al., 2005). A szakirodalom egybehangzóan állítja, hogy a hatékony együttműködés és információcsere foganatosításához elengedhetetlen a korszerű információtechnológiai (IT) háttér, mivel ez csökkenti a válaszadási időt és növeli a megküldött adat minőségét (Európai Bizottság, 2012, 12). Az IT rendszer akkor támogatja az információcserét, ha a különböző rendszerek homogének, valamint felhasználóbarátok és sok felhasználóval rendelkeznek (Kim & Lee, 2006). A hatékonyságot csökkentheti a nagyszámú és nem átjárható adatbázisok száma, mivel ezek nehezítik a keresett információ kinyerését, duplikálást okoznak és növelik a válaszadásra szükséges időt (Európai Bizottság, 2004). Az IT rendszer megtervezésekor kiemelt figyelmet kell fordítani a szükséges hozzáférések biztosítására, valamint az adatok titkosítására és védelemére (Chau et al., 2002).

Kutatásmódszertan

A kutatás célja, hogy feltárja a SPOC és a KSZH által folytatott információcsere menetét, a hatékonyságot befolyásoló tényezőket, és hogy választ találjon arra, miként lehet a felmerülő akadályokat leküzdeni. A folyamat (esettanulmány) megértése érdekében kvalitatív kutatást végeztünk, mely szekunder kutatást és félig strukturált mélyinterjúk készítését, valamint elemzését foglalta magába (Yin, 2014, 1.). A szekunder kutatás során a szisztematikus kulcsszó keresés eredményeként számos dokumentum, norma és jelentés került kiválasztásra majd elemzésre azzal a céllal, hogy választ adjanak a kutatási kérdésekre (Saunders et al., 2008, 58.). A tartalomelemzésnél alkalmazott nyitott kódolás során lebontottuk, megvizsgáltuk, összehasonlítottuk, megcímkeztük és csoportosítottuk a kinyert adatokat (Bryman, 2012, 569.). Az elemzés eredménye végül összehasonlításra került az interjú során nyert adatokkal. Az interjúk megtervezésekor az irányított mintavétel (Bryman, 2012, 418.) technikáját használva választottunk ki három interjúalanyt, képviseltetve ezáltal mindkét csatornát, valamint a végfelhasználókat. Az interjúkérdések a szakirodalmi áttekintés és a szekunder kutatás eredményén alapultak, az interjúk Skype-on keresztül kerültek

végrehajtásra, a kérdések és hozzájáruló nyilatkozatok előzetes megküldésével. Az interjúkról készült kivonat megküldésre került az interjúalanyoknak ellenőrzés céljából, csökkentve ezáltal a félreértés lehetőségét. A tematikus elemzés során a kutató által készített kódtáblázat segítségével kinyerésre kerültek a téma szempontjából jelentős információk (Bryman, 2012, 578.), melyek a szervezeti struktúra, menedzsment, hatékonyság, bizalom, jogi háttér, adatvédelem és adatokhoz való hozzáférés témakörei köré csoportosultak.

A kvalitatív kutatás

Információcserét befolyásoló környezetek

Az eltérő történelmi és szociokulturális háttér, oktatási rendszer, munkarendek, szokások és rendészeti struktúra eredményeként az EU tagállamok rendvédelmi berendezkedése és szerveinek szervezeti kultúrája jelentős eltérést mutat (Bayley, 1990). Mindezek jelentősen befolyásolják az információcserét, állapította meg az Európai Bizottság (2004), ezért kiemelt fontossággal bír a közös szervezeti kultúra létrehozása és az együttműködést, valamint információcserét elősegítő egységes instrumentumok kidolgozása. A megkérdezett interjúalanyok általánosságban egyetértettek abban, hogy a szervezeti struktúra befolyásolja az információcsere folyamatát, a SPOC interjúalany kiegészítette ezt azzal, hogy *„a minőségi és gyors cserét jelentősen elősegíti a központosított irányítás, a homogén szervezet”*. Ha egy alapvető rendőri feladatot ellátó szerv működik az országban – folytatta – az *„megkönnyíti a szervezeten belüli kommunikációt, ezáltal az információhoz jutást, azonban le is lassíthatja a folyamatot, mivel a rendőrség egyszerre több feladatot lát el és előfordulhat, hogy más feladatok élveznek prioritást”*.

Ami a szervezeti kultúrát illeti már nem minden válaszadó volt azonos véleményen, a KSZH-n és a végfelhasználóként dolgozó rendőr szerint a közös szervezeti kultúra fontos szerepet tölt be, a SPOC válaszadó azonban úgy vélte, hogy ennek *„nincsen jelentős hatása az információcsere, mivel munkánkat jogszabályok határozzák meg ezért a közös, illetve eltérő kultúra nem befolyásolja a feladatteljesítést”*. Valamennyi interjú alany egyetértett abban, hogy a parancsnoki támogatás, ezen belül is az ösztönzők és az elismerés kiemelt jelentőséggel bír. A feladathoz igazított teljesítményértékelési rendszer hiányáról számolt be valamennyi megkérdezett, a parancsnokok saját kezdeményezésre használnak nem intézményesített ösztönzőket. Ilyen általánosságban használt ösztönző a visszacsatolás rendszere, ami *„megéri az erőfeszítést, mivel sokkal*

jobban motiválja az állományt, mint a pusztán adminisztratív és hatástalan teljesítményértékelési rendszer” (KSZH válaszdó). Ezzel egyetértett a SPOC válaszdó is, a munkatársak motiváltsága és a hatékonyság jelentősen megnőtt a visszacsatolás bevezetését követően. A válaszdók elmondása szerint a parancsnokok többnyire nyitottak az újításra, azonban ez a támogatás csökken olyan alulról jövő kezdeményezések esetében, melyek nincsenek teljes összhangban az irányadó, többnyire adatvédelmi jogszabályokkal. Az információcserét folytatók között lévő személyes kapcsolat és bizalom gyorsíthatja az információcserét, értett egyet valamennyi interjúalany, ebben rejlik a KSZH „legnagyobb előnye, az információt cserélők egy fedél alatt dolgoznak, ami hozzájárul a jó személyes kapcsolatokhoz, ez pedig meggyorsítja az információcserét” – tette hozzá a KSZH válaszdó. A KSZH és a végfelhasználó szintén kiemelt fontosságúnak tartotta a reciprocitás és a közös érdek meglétét: „eltérő a hatékonyság és jóval nehezebb az együttműködés akkor, ha a másik fél, például a liberális kábítószer szabályozásból kifolyólag nem érdekelt egy ügyben”. A SPOC munkatársa szerint azonban „ezek nem fontosak, munkánkat jogszabályok írják körül, az információcsere hatékonyan végbemegy a korábbi rossz tapasztalat ellenére, valamint közös érdek hiányában is”. Valamennyi válaszdó egyetértett abban, hogy a személyes kapcsolatok erősíthetők közös szolgálatellátással, munkaértekezletekkel és társasági rendezvényekkel, valamint „csapatépítő tevékenységgel és konferenciákkal, amik segítenek a problémamegoldásban is” (SPOC válaszdó). Az interjúkból az is kiderül, hogy a KSZH állományának van több lehetősége a csapatépítésre: „évenként rendezünk csapatépítő tréningeket, havi rendszerességgel megünnepeljük a születésnapokat, nyugdíjazásokat, ezek nem csak csapatépítésre szolgálnak, de segítenek megoldani a problémákat is” (KSZH válaszdó).

A jogszabályi háttér jelentősen befolyásolja az információcsere hatékonyságát, állították a megkérdezettek. Valamennyi megkérdezett egyetértett abban, hogy az irányadó adatvédelmi szabályok jelentősen csökkentik az információcsere hatékonyságát „véleményem szerint az adatvédelem inkább a gyanúsítótat védi, mintsem ténylegesen az adatot, lehet nem véletlen, hogy németül a két szó (Datenschutz² és Täterschutz³) nagyon hasonlít egymásra” (végfelhasználó). A jogszabályi környezet hatására bővebben, a csatornák ismertetésekor térünk ki. A jelenlegi IT rendszer részben ugyan támogatja a határon átnyúló információcserét – derül ki a másodlagos kutatásból –, azonban tekintettel a biztonságos csatorna hiányára az információcserék nagy részében a mai napig

2 Datenschutz: adatvédelem.

3 Täterschutz: az elkövetők védelme.

a hagyományos adattovábbító eszközöket használják az országok (Saloven et al., 2010, 84.). Ezen probléma kiküszöbölése érdekében, jegyezi meg ugyan-ezen tanulmány, jelenleg nyolc KSZH teszteli a Biztonságos Információcserét Elősegítő Hálózati Alkalmazást, a SIENA-t. Az Európai Bizottság (2012, 10.) ugyan már 2012-ben hangsúlyozta a rendszer előnyeit és javasolta a tágabb körű alkalmazást, azonban nem találtunk arra vonatkozó információt, hogy a fentebb említett teszten kívül más csatornák, így például a SPOC használná a platformot államközi információcserére. A legtöbb tagállam több, különböző adatbázist üzemeltet, a hozzáférést szabályozó normák nem csak országonként, de egy adott ország rendvédelmi szervez között is eltérnek. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy nem mindegyik adatbázis érhető el az adatszert folytató állomány részére (Saloven et al., 2010, 85.). A szükséges adatbázisok elérhetőségének hiányára panaszkodott a KSZH dolgozó is, ezt a SPOC interjúalany kiegészítette azzal, hogy „*elengedhetetlen a rendszerek átjárhatóságának biztosítása, ez jelentősen felgyorsítaná az információcseré folyamatát*”. Egy, a témában végzett kutatás pozitívumként értékeli, hogy számos tagállam olyan ügykezelő rendszert üzemeltet, ami hozzáférést biztosít a szervezeten belüli valamennyi információhoz, valamint a beépített interfésznek köszönhetően képes azokat továbbítani a megfelelő csatornákon keresztül (Doherty et al., 2015, 48.).

A SPOC működése

Az egyablakos rendszer, a SPOC létrehozásnak egyik indoka az előzőekben tárgyalt eltérő szervezeti struktúrák, valamint a különböző nemzeti jogi háttér által okozott nehézségek kiküszöbölése volt. A SPOC, ami általában több, különböző tárgyú információcsere lebonyolítására hivatott funkcionális egységre tagozódik (például Interpol/Europol Nemzeti Iroda, SIRENE, SELEC stb.), a nemzeti rendvédelmi szervezet központi szintjén található, és feljogosított szinte bármely rendészeti jellegű információcsere lebonyolítására. Ez a rendszer egységes és egyszerű eljárást biztosít, ami elősegíti az információcserét és növeli a hatékonyságot (Európai Unió Tanácsa, 2018, 32.). A Deloitte tanulmány szerint a SPOC az egyik leghatékonyabb csatorna (Saloven et al., 2010, 19.) és a kommunikáció könnyebb azon országokkal, amelyek SPOC-t üzemeltetnek. Egy másik tanulmány ugyanakkor rámutat arra is, hogy a koncepció alkalmazása országonként eltérő és a létrehozott struktúra csak részben felel meg az egyablakos rendszer követelményének, emiatt annak hatékonysága és működése korlátozott (Doherty et al., 2015, 6.). Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a SPOC az egyedüli csatorna, ami bármely fajta információcserére képes,

valamint ez a leghatékonyabb csatorna, ha a megkeresés tárgya összetett vagy minősített. Gyakran használják a SPOC-ot olyankor, amikor a kért információ előreláthatóan felhasználásra kerül a bírói szakaszban, bár ez „*gyakran csak a jogszerűség megteremtésére szolgál, mivel az információ többnyire már korábban rendelkezésre áll a KSZH-n, vagy informális csatornákon keresztül végzett adatszere eredményeként*” (végfelhasználó). A SPOC egyik nagy előnye, hogy földrajzi korlátozás nélkül cserél információt nemcsak EU tagállamokkal, de harmadik országokkal is. A megkérdezett SPOC munkatárs szerint az információcsere fele nem szomszédos országokkal történik és a legtöbb megkeresés összetett munkafolyamatot, lépést igényel. A megkeresés a szolgálati út betartásával érkezik a SPOC-hoz email vagy speciálisan erre a célra létrehozott IT alkalmazás igénybevételével. A SPOC másik nagy előnye, hogy ez a csatorna „*pontosan ismeri melyik csatorna a leghatékonyabb egy adott megkeresés, illetve egy adott célország tekintetében*” (SPOC válaszadó). A csere sebességére illetően mind a KSZH képviselője mind a végfelhasználó egyetértett abban, hogy az információcsere meglehetősen lassú, és ezért a SPOC „*nem alkalmas a mindennapi igények kielégítésére. Előfordul, hogy olyan megkeresést kapunk, amit több héttel korábban már megküldtek a SPOC-nak de az, válasz nélkül maradt*” tette hozzá a KSZH munkatársa.

A KSZH működése

A legtöbb SPOC előnyben részesíti a súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos adatkérést, holott a határon átnyúló bűnözés sokszor más, kisebb fajsúlyú bűncselekményeket is magába foglal (Saloven et al., 2010, 70.). Ez, valamint a belső határok eltörlése hívta életre a határterületeken egy kevésbé központosított, a rendőri tevékenységet támogató és gyors döntéshozatalt elősegítő közvetlen csatornát, a KSZH-t (Saloven et al., 2010, 70.). A csatorna gyorsaságát megerősítette mind a végfelhasználó, mind a KSZH munkatárs, ez utóbbi elmondta: „*A KSZH akár 5-20 perc leforgása alatt is képes a megkeresés teljesítésére, ezért nagyon hatékony, mikor – általános szabályként szomszédos országgal – gyors és egyszerű információcserére van igény.*” A KSZH adatszereje általában nem a súlyos bűncselekményekkel függ össze, állítja a Rendészeti Információcsere Kézikönyve (a továbbiakban Kézikönyv) (Európai Unió Tanácsa, 2018, 44.), azok inkább kisebb fajsúlyú bűnügyekkel, valamint migrációval és a közrenddel kapcsolatosak. Az EU-ban található KSZH-k működésének jogi hátterét a Schengen egyezmény (Európai Unió, 1985, 44.) teremti meg, mivel azonban a konvenció csak felületes iránymutatásként szolgál, a részletes szabályozást az illetékes országok két-, esetenként többoldalú

kormányközi megállapodásai nyújtják. Tekintettel arra, hogy nincsen általánosan elfogadott iránymutatás a KSZH-k működésére vonatkozóan, a hatáskör és illetékesség szabályozása szerteágazó. Az EU szabályozás rugalmatlanná teszi a rendszert, „*a jogszabályok, kormányközi egyezmények KSZH-ként eltérőek, azok értelmezése pedig még néha egy adott KSZH-n belül is különbözik, ami jelentősen hátráltatja az információcserét*” (KSZH válaszadó). A rugalmatlanság feloldható kormányközi megállapodásokkal, ezáltal – állította a KSZH munkatárs – a „*Schengen Egyezmény és a svéd kezdeményezés, ami jelentősen bonyolítja munkánkat figyelmen kívül hagyható*”. Ezzel ellenkező véleményt formált a SPOC munkatárs, aki szerint a „*jogszabályok biztosítják a megfelelő rugalmasságot és ennek köszönhetően nem akadályozzák az információcserét*”. A tisztázatlan jogi háttér teremtette meg a láncmegkeresés intézményét, ami lehetővé teszi, hogy az egymással nem szomszédos, tehát egyezményt sem aláíró országok KSZH-i is információt cserélhessenek egymással, mintegy közvetítőként használva az útba eső KSZH-kat (Doherty et al., 2015, 58.). A Kézikönyv ugyan áttételi kötelezettséget ír elő az illetékes SPOC irányába a SPOC hatáskörébe tartozó megkeresés esetén, ennek ellenére a kutatás szerint nagy számú információcsere történik az illetékes SPOC értesítése és tudta nélkül (Doherty et al., 2015, 51.). A fentieket megerősítette mind a KSZH dolgozó, mind a végfelhasználó. Az illetékesség néhol az egész országot lefedi, néhol csak a határregióra terjed ki, azonban „*ilyenkor is cserélhet a KSZH országos illetékességgel információt, amennyiben a megkeresés sürgős*” – állította a KSZH megkérdezett, majd hozzátette: „*Az illetékesség hiánya áthidalható a lánc-megkereséssel is, ha olyan megkeresést kapok, ami nem kapcsolatos az országgal, vagy nekem van szükségem nem szomszédos országtól adatcserére, lánc-megkereséssel tovább küldöm azt, ezek száma azonban nem éri el az összes ügyszám 10%-át*”. Ezen esetben tényleges információcsere a közbelső állomások között nem történik, azok csak összekötő funkciót látnak el. A KSZH alkalmanként közreműködő szerepkört is betölt, tájékoztatott a KSZH dolgozó: „*ha egy KSZH csak a kormányközi megállapodást aláíró országtól fogad be megkeresést, a kérelem megküldhető azon KSZH-nak, mely tagja az egyezménynek és elfogad megkeresést külsős országtól is. Ez a KSZH megküldi a kérelmet a társ KSZH-nak, akinek válasza már a kormányközi megállapodáson alapszik*”. Az elmúlt esztendőben a KSZH elkezdett közvetlenül információt cserélni nem szomszédos országokkal is: „*Megjelentek a nem szomszédos országunkkal kapcsolatos megkeresések is, valamint olyanok is melyeket nem szomszédos ország küld meg részünkre közvetlenül azért, hogy a szomszédos országtól információt szerezzünk. Közvetlen kapcsolat, mikor egy tagállam külföldi rendőre küld közvetlenül nekünk és nem*

a nemzeti KSZH-n keresztül megkeresést, szintén létezik.” (KSZH dolgozó.) Ezt támasztotta alá a végfelhasználó is: „Van egy listám az EU KSZH-iról, ez alapján küldök nekik közvetlenül megkeresést, néha kapok választ, néha nem, ez nem egységes még egy adott KSZH-n belül sem.”

Csatornaválasztás

A különböző csatornák létezése és a nem egységes jogi szabályozás gyakran zavarodottságot és bizonytalanságot eredményez és megnehezíti a csatornaválasztást (Doherty et al., 2015, 51.). Egyes csatornák használatát részben EU szabályozás, részben nemzetközi szerződés teszi kötelezővé, többségében azonban az igénybeveendő csatornát a nemzeti szabályok határozzák meg (Saloven et al., 2010, 53.). A zavarodottságot csak fokozza, hogy míg a svéd kezdeményezés (Európai Unió Tanácsa, 2006) lehetőséget ad a tagállamoknak bármely csatorna igénybevételére, addig a Schengen Egyezmény (Európai Unió, 1985, cikk 39.) előírja, hogy információcserére vonatkozó megkeresést a nemzetközi együttműködésre kijelölt szervnek kell megküldeni, ettől csak abban az esetben lehet eltérni a SPOC egyidejű értesítése mellett -, ha a központi szerv nem képes megfelelő időn belül a válasz megadására. Az évente kiadott és frissített Kézikönyv inkább a svéd kezdeményezést pártolja, mikor a végfelhasználó döntésére bízta a megfelelő és leghatékonyabbnak vélt csatorna használatát (Európai Unió Tanácsa, 2018, 55.). A csatornaválasztást a jogszabályokon kívül befolyásolja még az emberi tényező is, ezen belül a csatorna ismerete, a használatában való jártasság, valamint az irányában fennálló bizalom – derül ki egy korábbi kutatásból (Doherty et al., 2015, 55.). Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a végfelhasználó relatív nagy szabadsággal bír a csatornaválasztás terén. *„A választás többnyire a korábbi személyes tapasztalatoktól függ, esetenként azonban kötelező egy adott alcsatorna használata (SIRENE, SELEC, Interpol etc.), ilyenkor a SPOC használata kötelező.”* (SPOC munkatárs.) A végfelhasználó szerint azonban *„számos tényező, úgymint személyes tapasztalat, elérhető erőforrás, időtényező, célszerűség stb. gyakran felülírja a jogszabályt”*. Az előzőekben ismertetett strukturáltan csatornaválasztás nehézség elé állítja az információcserében résztvevőket, valamint kockáztatja a folyamat sikerességét és eredményességét – állítják a kutatók (Doherty et al., 2015, 48.) –, továbbá alapot teremt egyszerre több csatorna használatára, ami duplikálást eredményezhet. A Kézikönyv ugyan megengedi a több csatorna egyidejű használatát, azonban erre csak kivételes esetben kerülhet sor, valamennyi megkeresett csatorna egyidejű értesítése mellett (Doherty et al., 2015, 6.). Az esetleges ismétlődések kiszűrésében és ezáltal a szükségtelen

munkateher csökkentésében kiemelt szerep jut a SPOC-nak (Doherty et al., 2015, 49.) és az ügykezelő rendszereknek (Saloven et al., 2010, 99.). A gyors válasz reményében a párhuzamos csatornák használatát legtöbbször a végfelhasználók kezdeményezik, ez azonban, ha „*egységes ügykezelői rendszer működik azonnal kiszűrhető*” (KSZH dolgozó). Abban mindhárom válaszadó egyetértett, hogy az információcserét hátráltató többletmunka és átfedés csak akkor keletkezik, ha a kérelmező nem jelölte meg megkeresésében a csatornák párhuzamos használatát és az észrevétlenül marad, ezáltal több csatorna dolgozik egyszerre ugyanazon a megkeresésen. Itt kell megemlítenünk az informális információcsere – amikor a kérelmező személyes kapcsolati hálóját használja fel annak érdekében, hogy mihamarabb választ kapjon megkeresésére – térnyerését. Az ilyen kérelmeket általában formális megkeresés is követi annak érdekében, hogy a megszerzett információ felhasználható legyen a büntetőeljárás során. Természetéből fakadóan nehéz megbecsülni ezen csatorna használatának gyakoriságát (Saloven et al., 2010, 99.), azonban egy friss kutatás szerint (Kemény, 2019) az információcserevel foglalkozók jelentős többsége használta már az informális csatornát. Az informális csatornák (zárt WhatsApp, Facebook stb. csoportok, telefonhívások) használata jelentősen megnőtt, állította a végfelhasználó, mivel „*a hivatalos csatornák egyszerűen nem képesek rövid időn belül válaszolni, ezért alapvetően kétféle választásunk van: használni vagy nem használni az informális csatornákat, ez utóbbi esetben azonban megengedjük például belépni az EU területére azt, akinek gyanúnk szerint úti okmánya, vagy az abban található bélyegző lenyomat hamis, illetve hagyjuk az EU területét elhagyni olyan járműveknek mely elképzelhető, hogy bűncselekmény tárgyát képezi, mindez pedig jelentős biztonsági kockázatot jelent*”. A csatornát akkor használják, mikor egy körülmény gyanús, de a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a megalapozott gyanú megállapítására és a döntéshozatalra az intézkedő rendőrnek mindössze néhány perc áll rendelkezésre. Az adatcserét, amennyiben a gyanút megerősítő információ érkezik és további intézkedés szükséges, egy hivatalos megkeresés is követi. A végfelhasználó szerint a csatorna használatának alapvető feltétele a kölcsönösség és a bizalom. Az informális csatornát nem használják a KSZH és a SPOC dolgozói, derült ki az interjúkból.

Befejezés

A kutatás bebizonyította, hogy a határon átnyúló rendészeti információcsereére is érvényes a Yang és Maxwell által felállított környezetelmélet. Ennek

értelmében az információcsere hatékonyságát a három – a szervezeti, jogi és technológiai – környezet befolyásolja. Megállapíthatjuk, hogy a szervezeti környezeten belül az erősen centralizált, bürokratikus szervezeti struktúra, az autoriter vezetési stílus, a feladatra szabott ösztönzők, a bizalom és reciprocitás hiánya, valamint az eltérő szervezeti kultúra a legmeghatározóbb akadályozó tényezők az információcsere során. A jogi környezet esetében kijelenthető, hogy az eltérő nemzeti előírások, adatvédelmi szabályok és az EU instrumentumok nem egységes értelmezése a legjelentősebb hátráltató és lassító tényező. A korszerűtlen IT környezet, az átjárhatóság, a kompatibilitás, a megfelelő ügykezelő rendszer és a biztonságos csatorna hiánya, valamint az elkülönült adatbázisok burjánzása lassítja az információcserét, rontja annak hatékonyságát. A kutatás feltárta azt is, hogy az információcsere használt csatorna kiválasztása is függ az országok rendvédelmi szerveinek szerkezetétől, az elérhető IT rendszerektől és jogszabályoktól. Mivel az irányadó normák és iránymutatások ellentmondásosak, értelmezésük nemcsak az EU-n, de egy országon, valamint néha egy adott szolgálati helyen belül is eltérő, ezért a csatornaválasztást nagy mértékben befolyásolja a kérelmező személyes tapasztalata és tájékozottsága, mely gyakran a jogszabályi rendelkezés felülírását eredményezi. A fentiekben felsorolt hátráltató tényezők jelentősen lelassíthatják az információcserét, ami egyrészt hozzájárult az informális csatornák térnyeréséhez, másrészt pedig a szükséges rendőri intézkedés elmulasztását eredményezi, komoly biztonsági kockázatot okozva ezáltal mind a tagállamoknak, mind az EU-nak. Az információcsere hatékonyságának növelése érdekében az egyik legfontosabb teendő az egységes jogi háttér megteremtése, valamint a KSZH-k bevonása a nem szomszédos országokkal történő adatcserébe, az illetékességi szabályok EU szinten történő módosításával. A sebesség és ezáltal a hatékonyság növelése érdekében valamennyi csatorna és végfelhasználó számára biztosítani kell a munka ellátásához szükséges adatbázisokhoz való közvetlen hozzáférést, az adatbázisok átjárhatóságát, valamint az egységes üzenetformátum EU szinten történő bevezetését. A SIENA teljeskörű igénybevétele tagállamok közötti információcsere, valamint az egységes ügykezelő rendszer bevezetése szintén elengedhetetlen egy hatékony csatorna működéséhez. Biztonságos mobil applikáció használata, mely megteremti a végfelhasználó részére a KSZH-val és SPOC-al való közvetlen kapcsolatfelvétel lehetőségét, gyorsítaná az információcserét, valamint csökkentené az informális csatornák igénybe vételét. Végül kiemelt figyelmet kell fektetni a vezetési stílusban rejlő lehetőségekre a parancsnokok képzésével, a munkaszpecifikus ösztönzők bevezetésével, valamint a visszacsatolás rendszerének intézményesítésével.

Felhasznált irodalom

- Bayley, D. H. (1990): *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press.
- Bock, G.-W., Zmud, R. W., Kim, Y.-G. & Lee, J.-N. (2005): Behavioral Intention Formation in Knowledge Sharing: Examining the Roles of Extrinsic Motivators, Social-Psychological Factors, and Organizational Climate. *MIS Quarterly*, 29(1), 87–111. <https://doi.org/10.2307/25148669>
- Bryman, A. (2012): *Social research methods*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Bstieler, L. (2006): Trust formation in collaborative new product development. *Journal of Product Innovation Management*, 23(1), 56–72. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5885.2005.00181.x>
- Cater, B. (2008): The importance of social bonds for Communication and trust in marketing relationships in professional services. *Management*, 13(1), 1–15.
- Chau, M., Zeng, D. D., Atabakhsh, H. & Chen, H. (2001): *Building an Infrastructure for Law Enforcement Information Sharing and Collaboration: Design Issues and Challenges*. Proceedings of The National Conference for Digital Government Research. Los Angeles, California, May 21–23.
- Constant, D., Kiesler, S. & Sproull, L. (1994): What's Mine Is Ours, or Is It? A Study of Attitudes about Information Sharing. *Information Systems Research*, 5(4), 400–421.
- Doherty, R., Vandresse, B., Kamarás, É., Siede, A., Segerberg, J., Hert, P. & Mitsilegas, V. (2015): *Study on the implementation of the European Information Exchange Model (EIXM) for strengthening law enforcement cooperation*. Deloitte, 108.
- Európai Bizottság (2004): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a tanácsnak az Európai Unión belüli rendőrségi és vámügyi együttműködés megerősítéséről I. Jelentés az amszterdami szerződés hatálybalépése óta elért eredményekről II. Fejlesztési javaslatok (COM/2004/0376)*.
- Európai Bizottság (2012): *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak Az EU-n belüli bűnüldözési együttműködés erősítése: az európai információcsere-modell (COM/2012/0735 final)*.
- Európai Unió (1985): *Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról*.
- Európai Unió Tanácsa (2006): A Tanács 2006/960/IB Kerethatározata az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információcserejének leegyszerűsítéséről (2006/960/JHA). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*.
- Európai Unió Tanácsa (2018): *Rendészeti Információcsere Útmutatója (6727/18)*.
- Gil-García, J. R. & Pardo, T. A. (2005): E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22(2), 187–216. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.001>

- Goldenberg, I. & Dean, W. H. (2017): Enablers and Barriers to Information sharing in Military and Security Operations: Lessons Learned. In Goldenberg, I., Soeters, J. & Dean, W. (eds.): *Information sharing in military operations*, 251–267. Springer
- Hufnagel, S. (2016): *Policing cooperation across borders*. Routledge.
- Kemény, G. (2019): *Fifteen minutes to decide: The efficiency of cross-border information exchange conducted by the Single Point of Contact and the Police and Customs Cooperation Centre*. Frontex
- Keohane, R. O. (1986): Reciprocity in international relations. *International Organization*, 40(1), 1–27.
- Kim, S. & Lee, H. (2006). The Impact of Organizational Context and Information Technology on Employee Knowledge-Sharing Capabilities. *Public Administration Review*, 66(3), 370–385. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00595.x>
- Kovács I. (2015): „Olajozás”, szervezett bűnözés és prostitúció a 90-es években Magyarországon. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 3(1), 114–145.
- Lane, C. & Bachmann, R. (1996): The Social Constitution of Trust: Supplier Relations in Britain and Germany. *Organization Studies*, 17(3), 365–395. <https://doi.org/10.1177/017084069601700302>
- Mausolf, A. (2010): *Keeping Up Appearances: Collaboration and Coordination in the Fight against Organized Crime and Terrorism*. Unpublished Master’s Thesis, University of Leiden
- Resteigne, D. & Bogaert, S. Van den. (2017): *Information Sharing in Contemporary Operations: The Strength of SOF Ties*. In Goldenberg, I., Soeters, J. & Dean, W. (eds.): *Information sharing in military operations*, 51–66. Springer https://doi.org/10.1007/978-3-319-42819-2_4
- Saloven, M., Grant, E., Hanel, P., Makai, V., Brent Hansen, K., Belevicius, L. & Pohnitzer, A. (2010): *Study on the status of information exchange amongst law enforcement authorities in the context of existing EU instruments*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/police/docs/icmpd_study_lea_infoex.pdf
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2008): *Research Methods for Business Students*. Pearson Education Limited.
- Styczyńska, I. & Beaumont, E.-Z. (2017): *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*. Luxembourg: Publication Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/251376>
- Wheatley, M. J. (2006): *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World*. Berrett-Koehler Publishers
- Willem, A. & Buelens, M. (2007): Knowledge sharing in public sector organizations: The effect of organizational characteristics on interdepartmental knowledge sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), 581–606.
- Yang, T.-M. & Maxwell, T. A. (2011): Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28(2), 164–175. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.008>
- Yin, R. K. (2014): *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.). Thousand Oaks, Sage.

Zhang, J. & Dawes, S. S. (2006): Expectations and Perceptions of Benefits, Barriers, and Success in Public Sector Knowledge Networks. *Public Performance és Management Review*, 29(4), 433–466.

Zhang, J., Sharon, S. D. & Sarkis, J. (2005): Exploring stakeholders' expectations of the benefits and barriers of e-government knowledge sharing. *Journal of Enterprise Information Management*, 18(5), 548–567. <https://doi.org/10.1108/17410390510624007>

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Kemény G. (2020): Az Egyedüli Kapcsolattartási Pont és a Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely által fogantatosított információcserét befolyásoló környezeti tényezők. *Belügyi Szemle*, 69(1), 107-122. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.1.5>