

ON-LINE EGYÜTTMŰKÖDÉS A RENDVÉDELEMBEN

Bevezetés

A büntetés-végrehajtási szervezet informatikai támogatásának történetében mérföldkőnek számít a „*Felelősen, felkészülten a büntetés-végrehajtásban*” elnevezésű, EKOP-1.1.6-09-2009-0001 azonosítószámú, az Európai Unió támogatásával megvalósult informatikai fejlesztési projekt.²⁶¹ A projekt keretében közel 1,5 milliárd forint értékben megújult a büntetés-végrehajtási szervezet teljes informatikai rendszere. Ez a rendszer teremtette meg a lehetőségét annak az új megoldásnak, amely lehetővé teszi a rendvédelmi – valamint az igazságügyi és közigazgatási – szervezetek informatikai rendszereinek összekapcsolását abból a célból, hogy az arra jogosultak a fogvatartottak nyilvántartásában tárolt információkhoz hozzáférhessenek.

Jelen publikációban a bemutatom, hogy napjainkig hogy valósult meg a fogvatartotti nyilvántartásból történő adatigénylés, illetve adatszolgáltatás. Ismertetem a munkafolyamatot, az alkalmazott módszereket. Ezen módszerek elemzésével rávilágítok a jelenlegi rendszer gyenge pontjaira, illetve korlátaira. Bemutatom az on-line adatösszeköttetés nyújtotta kiszélesedő lehetőségeket, ismertetem ennek műszaki informatikai hátterét. Kiemelt figyelmet fordítok az adatvédelem kapcsán felmerülő kérdések tisztázására. Az összegzésben az új megoldás nyilvánvaló előnyeinek felsorolása mellett felvázolom a rendvédelmi és az igazságszolgáltatási munkában jelentkező előnyöket. Publikációm elkészítése során feldolgoztam a témához kapcsolódó jogszabályokat, belső szabályzókat, valamint a nemzeti és a közösségi stratégiaikat, ajánlásokat. Tanulmányoztam a büntetés-végrehajtás informatikai fejlesztése folyamán keletkezett dokumentumokat, továbbá a témához kapcsolódó előadásokat.

A büntetés-végrehajtás által kezelt és szolgáltatott adatok

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény alapján a büntetés-végrehajtás állami, fegyveres, rendvédelmi szerv, amely külön jogszabályban meghatározott szabadságelvonással járó, büntetéseket, intézkedéseket, valamint büntetőeljárású kényszerintézkedéseket, továbbá elzárást hajt végre²⁶².

Fent hivatkozott szervezeti törvény meghatározza a fogvatartottakról történő nyilvántartás vezetésének kötelezettségét. Ezzel a feladattal a jogszabály önálló fejezetben foglalkozik. A törvény V. fejezete alapos részletességgel felsorolja, hogy a fogvatartottakról pontosan milyen adatokat kell nyilvántartani. A nyilvántartott adatok döntő többségét – a teljesség igénye nélkül – a fogvatartott személyes adatai illetve a fogvatartással kapcsolatos adatok alkotják. A fogvatartottról felvett adatokat az adatkezelő szerv a büntetés, intézkedés

²⁶¹ Sebestyén Attila: Büntetés-végrehajtás informatikai fejlesztési projekt. Kommunikáció. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Budapest, 2009.

²⁶² A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdés

végrehajtásától vagy a végrehajthatóság megszűnésétől számított huszonöt évig köteles megőrizni. A jogszabály meghatározza, hogy a fogvatartást végrehajtó szervezeteknek helyi, az országos parancsnokságnak pedig központi nyilvántartást kell vezetni. Nem definiált azonban a helyi és a központi nyilvántartás pontos fogalma, így nem szabályozott, hogy a helyi nyilvántartás a központi nyilvántartástól logikailag vagy fizikailag különül el. Az elkülönülés módja a nyilvántartásra nincs közvetlen hatással, de fontos kérdés az annak háttérét képező informatikai megoldás tekintetében.

A nyilvántartási kötelezettség azonban nem csak a fogvatartottakra, de a kapcsolattartókra is vonatkozik, azzal a kitételrel, hogy a fogvatartott szabadulásakor a kapcsolattartói adatait törölni kell. A nyilvántartási kötelezettség mellett az adatszolgáltatási kötelezettség is szabályozott. A nyilvántartásból az adatkezelő szerv az általa kezelt adatokat továbbítja a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter, a bíróság, az ügyészség, a rendőrség és az egyéb nyomozó hatóságok, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság részére. Egyéb állami szervek, nemzetközi és egyéb szervezetek, továbbá az állampolgárok részére — törvényben meghatározott esetben hivatalból, egyébként kérelemre — a feladataik ellátásához, illetve a jogaik érvényesítéséhez szükséges adatokat az adatkezelő szerv továbbítja, valamint az iratokról tájékoztatást ad.

A központi nyilvántartás kezelését és az adatszolgáltatással kapcsolatos feladatokat a BVOP Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztálya végzi a BVOP Szervezeti Működési Szabályzatának 4.2.2. pontja szerint²⁶³.

Az adatszolgáltatás módszerei

A fent felsorolt közigazgatási és egyéb szervek – a nyilvántartott adatok megőrzési idejére vonatkozó szabályozás következtében – a jelenleg, illetve korábban fogvatartott személyek adataiból igényelhetnek információt. A jelenlegi fogvatartotti átlaglétszám 17.517 fő (2012-es év),²⁶⁴ az úgynevezett „holt” anyagban azonban további több mint 160.000 fő adatai szerepelnek. Az adatszolgáltatásnak jelenleg három módszere van, így adatszolgáltatás igényelhető levélben, telefaxon valamint telefonon keresztül.

- A levélben történő adatigénylés legnagyobb hátránya, hogy – a többi módszerhez képest – hosszabb időt vesz igénybe. A postai továbbítás által igénybevett időn túl számolni kell mind a adatigénylő, mind az adatkérő szervezet iratkezelési rendjéből adódó időigénnyel is (érkeztetés, szignálás, feldolgozás, válaszlevél elkészítése, aláírás, kiadmányozás, postázás).
- A telefaxon történő adatigénylés a levélnél gyorsabb, a feldolgozásra várakozó ügyek mennyiségének függvényé a válaszügy, de a gyakorlat szerint az esetek többségében a beérkezés napján elkészülnek, illetve továbbításra kerülnek a válaszok.
- A telefonon történő adatigénylés a leggyorsabb a három módszer közül. Ebben az esetben a válaszadás megtörténhet azonnal, vagy rövid időn belül történő visszahívással. A módszernél problémát okozhat az információtorzulás, például

²⁶³ A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1/2011. (V.6.) BVOP utasítása a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról 4.2.2. pont.

²⁶⁴ Szalai Tímea (főszerk.): Büntetés-végrehajtási szervezet évkönyve 2012. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága. Budapest, 2013. 19. o.

tévesen értelmezett kérdésre adott válasz, vagy helyesen megadott válasz esetén téves értelmezés, stb.

Természetesen mindhárom módszer esetében a választ képező információ biztosítását alapvetően befolyásolja az igényléssel beérkező lekérdezés összetettsége. Egy egyszerű személyes adat gyorsan biztosítható, azonban egy összetett, több relációt tartalmazó információkérésre történő válasz sok esetben részben csak manuális munkával biztosítható.

Az információ biztosításának lehetőségeit tovább szűkíti az adott szakterület leterheltsége, tapasztalatok alapján havi 8-15 ezer lekérdezés érkezik. Elsősorban sürgős nyomozati cselekményekhez kapcsolódó információkérés esetében problémát jelenthet, hogy az adatok lekérdezésének lehetősége csak hivatali munkaidőben lehetséges.

A fogvatartottak nyilvántartásából történő adatigénylés új módszerét – a társszervek által történő on-line lekérdezés lehetőségét – a büntetés-végrehajtási szervezet informatikai fejlesztése biztosította.

Az EKOP-1.1.6. sz. informatikai fejlesztési projekt

Az EKOP-1.1.6-09-2009-0001 informatikai fejlesztési projekt a büntetés-végrehajtási szervezet eddigi legnagyobb informatikai beruházása, melynek során jelentős fejlesztés történt mind a hardver, mind a szoftver vonatkozásában, és természetesen egyidejűleg változott az eszközökhöz, feladatokhoz kapcsolódó szabályozás is. A fejlesztés magába foglalta az egyes intézetek lokális adathálózatának fejlesztését, bővítését, egységes aktív eszközparkjának kialakítását, a teljes hardver infrastruktúra megújítását, amely szerver oldalon a teljes eszközpark homogén eszközökkel történő kiváltását jelentette, munkaállomás oldalon pedig az elavult számítógépek döntő többségének cseréjét.²⁶⁵ Fejlesztésre kerültek a rendelkezésre állást támogató eszközök is, így a szünetmentes tápegységek, a több generációs mentést – és szükség esetén egy korábbi állapot visszaállítását – biztosító mentőrendszerek is.

Szoftver alpinfrastruktúrát tekintve a korábbi heterogén működés felszámolásra került. Kialakítottuk az országos címtárat, amelyet Microsoft Active Directoryval valósítottuk meg. Valamennyi szerveren Microsoft Windows Server 2008R2 operációs rendszer fut. Fontos eredmény, hogy valamennyi adat és program központi tárolásúvá vált, így lehetőség nyílt az adatvagyon képzésre, ennek redundáns tárolására, mentésére.

Fontos és lényeges eleme volt a projekt megvalósítása során az oktatás. Az informatikai szakállomány több szakmai képzésen vett részt, hogy saját erőből képes legyen üzemeltetni az új rendszert. A felhasználók a jövőben használatra tervezett programokkal kapcsolatos képzéseken vettek részt. A felhasználói programok oldalon újdonság a humán-erőforrás gazdálkodás adminisztrációt támogató integrált programrendszer.

A teljes projektet tekintve talán a legfontosabb eredmény, hogy megvalósult a FŐNIX rendszer, amely a korábbi fogvatartotti alrendszer korszerűsítése, rendszertechnológiai megújítása, funkcionális bővítése. Ezek a bővítések elsősorban olyan jogszabályok által előírt tevékenységek támogatására terjednek ki, amelyek a korábbi rendszerben – elsősorban rendszertechnológiai okokból – nem megvalósíthatóak, ezek a

²⁶⁵ EKOP-1.1.6-09-2009-0001 informatikai fejlesztési projekt. Előzetes megvalósíthatósági tanulmány. Budapest, 2009.

következők: letétkezelő modul, foglalkoztatási modul, élelmezési modul, fogvatartottak biometrikus azonosítása (fényképekezelő) modul, egészségügyi modul, társszervek on-line lekérdezése modul, statisztikai és vezetői funkcionalitást biztosító modul.

Adatkapcsolat a közigazgatásban

A fent ismertetett informatikai fejlesztésnek nem képezte részét a táv-adatátviteli hálózatok (WAN) fejlesztése. Ennek oka, hogy ez a hálózatot nem a büntetés-végrehajtási szervezet saját üzemeltetésében van. A táv-adatátviteli hálózatot külső – kormányzati – szolgáltató üzemelteti, ugyanis a 346/2010 (XII.28.) Kormányrendelet 3. § (1) bekezdés értelmében „*kormányzati célú hírközlési tevékenységet kizárólag a kormányzati célú hírközlési szolgáltató és az elkülönült hírközlési tevékenység végzésére jogosultak végezhetnek.*”²⁶⁶ A hivatkozott kormányrendelet nevesíti a kormányzati célú hírközlési szolgáltatót, amely a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ Zrt.). A jogszabály értelmében valamennyi közigazgatási szerv esetében a NISZ Zrt. biztosítja a táv-adatátviteli hálózatot. Ezt a zárt célú kormányzati hálózatot Nemzeti Telekommunikációs Gerinchálózatnak (NTG) nevezik. Ennek köszönhetően bármely két – vagy több – közigazgatási szerv hálózaton történő összekötése rövid idő alatt, kis ráfordítással megvalósítható. Nagyon lényeges szempont, hogy a hálózat egy zárt célú kormányzati hálózat, így az adattovábbítás kellő biztonsággal valósítható meg. Az információtovábbítás biztonsága terén a zárt célú hálózat nyújtotta előnyök tovább fokozhatóak a közigazgatási szervezeteknél található tűzfalak szakértő konfigurációjával.

A Nemzeti Távközlés Gerinchálózat nyújtotta lehetőség kerül kihasználásra a büntetés-végrehajtási szervezet és a nyilvántartásából lekérdezésre jogosult szervezetek közti kapcsolat kialakításakor. A kapcsolat úgynevezett egykapus megoldással működik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a BVOP és a társszervek (rendőrség, bíróság, ügyészség stb.) legfelsőbb szintű – országos – szervezete kapcsolódik össze (például BVOP – ORFK). A társszervek teljes állománya számára – saját központi szervezetüket hierarchikus belső hálózatukon elérve - ezen az egy kapcsolaton keresztül lehetséges a BVOP rendszerének elérése. A rendszerhez on-line módon történő kapcsolódás feltétele minden esetben a BVOP és az érintett szervezet között megkötött együttműködési megállapodás.

A közigazgatási szervek egymástól eltérő informatikai rendszerekkel rendelkeznek, amelyek az esetek döntő többségében nem érik el a BVOP-n – a korábban részletezett EKOP-1.16 projektben – kialakított műszaki színvonalat. Egyes esetekben a kellően modern, de eltérő rendszertechnológia miatt adódhatnak problémák. Ennek figyelembe vételével a csatlakozásra távoli asztal megoldással kerül sor, így a csatlakozás nem ütközik műszaki akadályba. Ennek alapja, hogy a BVOP rendszerébe valamennyi lekérdező személy rögzítésre kerül. Ezt az adminisztrációt azonban nem a BVOP, hanem a csatlakozó szervezet erre kijelölt és felkészített rendszeradminisztrátora végzi. A társszervek dolgozói ezt követően – az előre kialakított jogosultsági rendszer alapján – tudnak csatlakozni a BVOP rendszerének on-line lekérdező moduljához.

²⁶⁶ 346/2010 (XII.28.) Kormányrendelet a kormányzati célú hálózatokról 3.§ (1)

On-line lekérdezés és adatvédelem

A lekérdezéshez egy egységes web-technológián alapuló felület került kialakításra. A fogvatartottokról 105 féle adat kérdezhető le, amelyek a rendszer kialakítása során 10 féle adatsoportha kerültek besorolásra. Az adatsoporthok kialakítása a könnyebb kezelhetőség, átláthatóság miatt szükséges. Minden egyes szervezet csak azokat az adatokat érheti el, amelyre jogosultsága, jogszabályi felhatalmazása van. Egyes esetekben problémát okoz az adatbőség is, vagyis az az állapot, amikor egy-egy szervezetnek olyan adatokhoz is jogosultsága van, amit a gyakorlati tapasztalatok alapján a munkafolyamataiban nem használ fel (például a bírói szervek a teljes adatkörhöz hozzáférhetnek, de a TAJ szám nem szükséges a munkájukhoz). Ezekben az esetekben az adatbőség inkább problémát okoz, ezért minden egyes szervezet esetében a kétoldalú együttműködési megállapodásban kerül rögzítésre az elérhető adatok köre. Az adatkör természetesen az egyik fél megkeresésére, mindkét fél együttes szándéka esetén módosítható. Ilyen módosítást indukálhatnak egyes jogszabályi változások is.

A lekérdezések során természetesen kiemelt figyelmet kell fordítani az adatvédelmi kérdésekre is. A büntetés-végrehajtási szervezet, mint adatkezelő kezel személyes adatot, különleges adatot, bünyügyi személyes adatot²⁶⁷. Az adatkezelést a 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) szabályozza. Az adatkezelés feltételei az alábbiak:

- törvényi felhatalmazás (jogos érdek),
- célhoz kötöttség,
- szükséges mértékben, a szükséges ideig.

Ezeknek a feltételeknek a lekérdezési szolgáltatást igénybevevő társzerveknek is meg kell felelni. Ennek okán a lekérdezéshez minden esetben szükséges vagy a fogvatartotti azonosító, vagy a fogvatartott teljes neve, anyja neve és születési ideje. Ennek alapján megvalósítható az úgynevezett egy-egy lekérdezés, ahol egy lekérdezésnek egy fogvatartott felel meg. A célhoz kötöttség követelményének érvényesítése érdekében minden esetben kötelezően rögzítendő adat az ügyszám. Az így végrehajtott lekérdezések eredménye rendezetten, áttekinthetően, adatkörök szerint csoportosítva jelenik meg a felhasználók számára. Az eredmény menthető, nyomtatható.

Az Infotv. értelmében az on-line lekérdezés adattovábbítás, mivel harmadik fél számára átadásra kerülnek az adatok, ennek megfelelően adattovábbítási nyilvántartást kell vezetni. Az on-line lekérdezéseket naplózni kell, ebből visszakereshető, hogy ki, mikor, mit kért le, és arra milyen tartalmú választ kapott. Ezen információk rögzítésére a rendszer alkalmas. Az együttműködési megállapodásban rögzített módon az adattovábbítási napló elérését mindkét fél részére biztosítani kell.

A fent leírt módon történő lekérdezés nem minden esetben jelent kielégítő eredményt, hiszen sok esetben a nyomozóhatóság nem rendelkezik elegendő mennyiségű és minőségű adattal. Előfordulnak olyan esetek is, hogy a lekérdezőnek olyan relációban szükségesek az eredményadatok, amelynek lekérdezésére a rendszer nem biztosít lehetőséget. Az ilyen lekérdezések kiszolgálása továbbra is a hagyományos módok – levélben, telefaxon, telefonon – valamelyikén emberi közreműködéssel történik. Az előzetes becslések alapján a lekérdezések kb. 70-75%-a kiszolgálható az on-line lekérdezés

²⁶⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

használatával, a fennmaradó rész pedig továbbra is a BVOP Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztályának feladata marad. A főosztály a felszabaduló kapacitásait elsősorban a vezetői statisztika készítés, illetve a vezetői döntés előkészítést támogató, továbbá elemző, értékelő feladatok végrehajtására alkalmazhatja.

Lényeges kijelenteni, hogy a 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.)²⁶⁸ hatálya alá tartozó adat a fogvatartotti nyilvántartásban nem kezelhető, így nem is kérdezhető le.

Összegzés

E publikációban bemutattam egy új informatikai megoldást, amely választ ad a rendvédelmi, közigazgatási szervek együttműködésének egyik fontos kérdésére. Az új megoldás elősegítheti egyes közigazgatási ügyek gyorsabb, dinamikusabb elintézését, továbbá gyorsíthatja, eredményesebbé teheti a bűnügyi felderítő munkát.

A kialakított rendszer példaértékűen fejleszti a G2G (government to government, azaz kormányzati szervek közötti) együttműködést. A jelenleg alkalmazott módszereknél mind az időkorlát megszűnésével, mind a lehetőségek kibővülésével jelentősen fejlettebb, a XXI. század kihívásaihoz igazodó megoldás. Feltétlenül szükséges megemlíteni, hogy a kialakítás során – a rendszer céljának elérésével párhuzamosan – kiemelt jelentőséget kapott a törvényeknek való maradéktalan megfelelés is, elsősorban az adatok kezelését szabályozó Infotv. rendelkezéseit szem előtt tartva. Az alkalmazott technológia illeszkedik a Digitális Megújulás Cselekvési Tervhez²⁶⁹ is.

Az on-line lekérdezés informatikai megoldása előrevetíti más, a büntetés-végrehajtás és az együttműködő kormányzati szervek kontextusában jelentkező – részben - hasonló jellegű feladatok megoldásának lehetőségét is, így pl. a csoportos lekérdezésekre adott csoportos válaszok – akár fájl cserével – on-line informatikai támogatását. További fejlesztési lehetőség a minősített adatok kezelésének – a törvények által szabályozott módon – elkülönített rendszerben történő megvalósítása.

²⁶⁸ A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény

²⁶⁹ Nemzeti Fejlesztési Minisztérium: Digitális Megújulás Cselekvési Terv (2010-2014) 51. o.