

Digitizálódó társadalom

Tanulmányok az új technológiák
társadalmi-jogi hatásairól



Szerkesztette
Török Bernát – Zódi Zsolt



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Digitalizálódó társadalom



Digitalizálódó társadalom

Tanulmányok az új technológiák
társadalmi-jogi hatásairól

Szerkesztette

Török Bernát – Zódi Zsolt



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2023

A kötet megjelenését a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság támogatta.



Szerzők

Bányász Péter
Bencsik András
Czékmann Zsolt
Czibrik Eszter
Csudai Tünde
Detrekői Zsuzsa
Domokos Márton
Kántor Ákos
Kelemen Roland
Kéring Szabolcs

Klein Tamás
Menyhárd Attila
Nogel Mónika
Nyáry Gábor
Papp János Tamás
Püskösty András
Sorbán Kinga
Szabó Endre Győző
Török Bernát
Zódi Zsolt

Szakmai lektor
Rab Árpád Szörény

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Kutas Éva
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-615-6598-72-1 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6598-73-8 (ePDF) | ISBN 978-615-6598-74-5 (ePub)

© A szerkesztők, 2023
© A szerzők, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

<i>A kötet szerzői</i>	7
<i>Bevezető Társadalmat és jogot felforgató technológiák</i>	11
I. rész Állam és digitalizáció	19
Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Nagyító alatt az automatikus döntéshozatali eljárás	21
Bencsik András: A közigazgatás esete a digitalizációval	31
Kántor Ákos: Jogalkotás és digitalizáció – kihívások és dilemmák	41
Kelemen Roland: A cyberfare state alap gondolata – Az egyén és kapcsolatai átalakulásának hatása az állam működésére és biztonságára	63
II. rész Platformok és szabályok	79
Zódi Zsolt: A platformszabályozás megold(hat)atlan dilemmái	81
Detrekői Zsuzsa: Az EU szerzői jogi direktívája: segélykiáltás a hazai videómegosztó platformokért	103
Klein Tamás: Az újmédia szabályozásának új iránya? – A Digital Services Act alapjogvédelmi mechanizmusa	117
Papp János Tamás: A szűrőbuborék kipukkasztása – Gondolatok az online szűrőbuborékok és visszhangkamrák koncepciójának újraértelmezéséhez	141
Csudai Tünde: A pluralizmus érvényesülése a tömegtájékoztatás piacán	161
Kéring Szabolcs: NetzDG, avagy gyakorlati példa a platformszabályozás megvalósítására	175
III. rész Adatok és normák	197
Menyhárd Attila: Az egészségügyi adatok jogi természete	199
Pünkösty András: A nagy adathalmazok felhasználásának etikai kérdései – avagy szükség van-e adatetikára?	215
Nogel Mónika: A precíziós medicina és a demokrácia kölcsönhatásai	235
Domokos Márton: Hogyan segíthetik a mesterséges intelligenciával kapcsolatos „emberi jogi hatásvizsgálatok” a demokráciát?	245
Szabó Endre Győző: Pirkad a metaverzumban: az új virtuális világ egyes adatvédelmi és társadalmi kérdéseiről	269
IV. rész Műveletek a kibertérben	287
Sorbán Kinga: Hacktivizmus a demokráciában – bűncselekmény vagy politikai véleménynyilvánítás?	289
Bányász Péter: Lélektani műveletek az ukrán–oros háborúban	309
Nyáry Gábor: Akindszik a kibertérben	321

Vákát

A kötet szerzői

Bányász Péter politológus, kiberbiztonsági szakértő. Doktori értekezését a közösségi média és a védelmi szféra kapcsolatából írta. Fő kutatási területe a kiberbiztonság humán aspektusa. Jelenleg a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának adjunktusa, az Egyetem Kiberbiztonsági Kutatóintézetének kutatója. A Magyar Hadtudományi Társaság szakértője.

Bencsik András egyetemi docens, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Kutatási területei közé tartozik: a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, továbbá a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei, valamint a mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetőségei a közigazgatásban. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. 2015 januárja és 2016 januárja között az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bírálóbizottságának. Az MTA köztestületi tagja.

Czékmann Zsolt intézeti tanszékvezető egyetemi docens a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszékén. Kutatási területei: infokommunikáció és jog, e-közszerológáltatások, digitális állam, smart city, közigazgatási jog alapintézményei, közszerológati jog.

Czibrik Eszter harmadéves PhD-hallgató a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában. Kutatási területei: közigazgatási hatósági eljárás, közigazgatási szerződések.

Csudai Tünde jogász, 2021 óta a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK Deák Ferenc Továbbképző Intézet médiajogi szakjogász képzésében 2019-ben LL.M. fokozatot szerzett. Jelenleg a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága Jogi Főosztályának munkatársa, korábban a Hatóság jogelődje, a Szerencsejáték Felügyelet hivatali főtanácsosa volt. A tömegtájékoztatáshoz kapcsolódó alkotmányjogi, médiajogi és versenyjogi kérdéskörökben kezdte meg doktori kutatását. Angol felsőfokú és német középfokú szintű nyelvismerettel rendelkezik.

Detrekői Zsuzsa TMT-jogász és részmunkaidőben egyetemi oktató. 2007-ben és 2008-ban néhány hónapig a Harvard Egyetem Berkman Center for Internet & Society OpenNet Initiative tanácsadója volt. Az origo.hu online tartalomszolgáltató főtanácsadója volt. Jelenleg egy jelentős magyarországi internetszerológáltató jogi tanácsadója, emellett jogi támogatást nyújt a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének. Kutatási területe az online tartalmak és az internettel kapcsolatos szabályozások, amelyből doktori disszertációját is írta, és 2016-ban PhD-fokozatot szerzett.

Domokos Márton a CMS Budapest Ügyvédi Iroda kereskedelmi jogi csoportjának szenior tanácsadója és a regionális adatvédelmi csoport koordinátora. Rendszeresen tart előadásokat (például Internet Hungary, Infotér) és publikál cikkeket (például Jogi Fórum, IAPP Privacy Perspectives, OneTrust DataGuidance, Thomson Reuters' Data Privacy Advisor), elsősorban a mesterséges intelligencia, valamint az adatvédelem témakörében. A Direkt és Interaktív Marketing Szövetség Adatvédelmi Tagozatának elnöke, továbbá a Kürt Akadémia oktatója.

Kántor Ákos a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusza. A Nemzeti Közszerződési Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézet megbízott kutatója. Jogi diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte 2007-ben, szabályozási (kodifikátor) szakjogász (LL.M.), matematika–fizika szakos tanár, számítógép-rendszer-programozó végzettségekkel rendelkezik. Több minisztériumban dolgozott, az Igazságügyi Minisztériumban részt vett az e-perek kodifikációjában. Az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda fejlesztési projektekért felelős vezérigazgatói tanácsadója.

Kelemen Roland 1985-ben született Győrben. A győri Széchenyi István Egyetemen szerzett állam- és jogtudományi diplomát 2015-ben, majd alma materében állam- és jogtudományi doktori fokozatot 2022-ben. 2015 óta oktat a győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Jogtörténeti Tanszékén, jelenleg adjunktusként. 2017 óta kutatóként dolgozik a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékén, 2022 óta tudományos munkatársként. Kutatási területei a kivételes hatalom elmélete, története és kortárs kihívásai, valamint a kiberbiztonság és a kiberhadviselés nemzetközi jogi kérdései, továbbá a kiberműveletek és a kibertér jelentősége a hibrid konfliktusokban és ezek összefüggései a védelemi joggal, illetve a kibertér kiépülésének államra, gazdaságra és társadalomra gyakorolt hatásának nemzetbiztonsági következményeit vizsgálja.

Kéring Szabolcs a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerzett jogi diplomát, a szakvizsga letétele óta ügyvédkedik Budapesten. Ügyvédként éveken át dolgozott magyarországi médiaszolgáltatóknak, illetve a médiaszolgáltatói tevékenységhez kapcsolódó bizottságokban, alapítványi kuratóriumokban is tag; 2019 óta pedig Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiájának állandó szakértője. Munkája mellett a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskolájának doktorandusza, abszolutóriumot 2022-ben szerzett, kutatási területe az internetes tartalomszolgáltatással és egyéb szolgáltatásokkal kapcsolatban felmerülő felelősségi és szabályozási kérdések.

Klein Tamás a Budapesti Metropolitan Egyetem Üzleti, Kommunikációs és Turisztikai Karának egyetemi docense. Jogi diplomáját az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerezte, majd ugyanott védte meg PhD-értekezését *A sajtószabadság alkotmányos tartalmának jelentésmódosulásai, különös tekintettel a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára* címmel. Alkotmányjogászként fő kutatási területei a sajtószabadság alkotmányjogi és médiajogi elemzése, valamint a platformgazdaság, különösen a közösségimédia-platformok jogi szabályozásának kérdésköre. Tudományos érdeklődése az elmúlt években egészült ki a mesterséges intelligencia szabályozásának kutatásával. Több mint nyolcvan tudományos közlemény szerzője vagy szerkesztője. Monográfiája *Sajtószabadság és demokrácia* címmel 2020-ban jelent meg.

Menyhárd Attila az ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszékének egyetemi tanára és az NKE Eötvös József Kutatóközpont Információs Társadalom Kutatóintézetének a kutatóprofesszora. Az MTA TK Jogtudományi Intézetének külsős munkatársa. Az UNIDROIT Kormányzótanácsának, a bécsi székhelyű European Centre of Tort and Insurance Law kutatóintézetnek és több más nemzetközi szakmai szervezetnek a tagja.

Nogel Mónika jogász, európai uniós adatvédelmi szaktanácsadó. A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar egyetemi docense, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Információs Társadalom Kutatóintézet kutatója. Kutatási területe az egészségügyi jog, a genetika és jog kapcsolódási pontjai és a szakértői bizonyítás.

Nyáry Gábor történelem és portugál szakos kutatói diplomával végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán 1984-ben, majd 1986-ban szerezte meg az egyetemi doktori címet. A Magyar Zoltán e-Közigazgatástudományi Egyesület elnökségi tagjaként a 2000-es évek közepétől foglalkozik az IKT-technológiák és a nemzetközi kapcsolatok egymásra hatásával. 2018 óta tanít a Milton Friedman Egyetemen diplomáciatörténetet és -gyakorlatot, digitális, illetve kulturális diplomáciát, történeti geopolitikát és nagystratégiát. Az NKE-n a Kiberbiztonsági Kutatóintézet kutatójaként vizsgálja a kibertér geopolitikájának, a kiberdiplomáciának és az emergens fenyegetéseknek a problémáit. A Magyar Diplomáciai Akadémia oktatójaként pedig az ország leendő diplomatáit vezeti be a kiberdimenzió világába: a nagystratégiától a nyílt forrású hírszerzésig megannyi témát érintve.

Papp János Tamás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem tudományos segédmunkatársa, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Online Platformok Főosztályának jogi szakértője. Jogi tanulmányait a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte, ahol 2022-ben szerzett doktori fokozatot. Fő kutatási területei a szólásszabadság és a médiajog, valamint az online platformokon való véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos kérdések.

Pünkösty András 2006-ban végzett jogászként a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, 2010-ben elvégezte a University of Cambridge kihelyezett angol és EU-jogi képzését, majd 2014-ben doktori fokozatot szerzett a Pázmányon. 2009–2013 között ügyvédjelölt, illetve a Nemzetgazdasági Minisztériumban EU-referens. 2013-tól 2018-ig a Gazdasági Versenyhivatal munkatársa. Jelenleg adjunktus a PPKE Európai Jogi Tanszékén, valamint kutató az egyetem Versenyjogi Kutatóközpontjában és tudományos munkatárs a Nemzeti Közszerződési Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézetében.

Sorbán Kinga a Nemzeti Közszerződési Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézetének kutatója, fő kutatási területei a platformszabályozás, valamint a tartalommal összefüggő kiberbűncselekmények. 2018 júniusáig a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság nemzetközi kapcsolattartásért felelős munkatársaként médiaszabályozással kapcsolatos ügyekben látta el a hatósági álláspont képviselését az Európai Unióban és nemzetközi szervezetekben. Jogi diplomáját 2013-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerezte, 2018-ban a Pécsi Tudományegyetem infokommunikációs szakjogász képzésén LL.M. címet szerzett. *Az internetes közvetítő szolgáltatók szerepe és felelőssége az informatikai bűncselekmények nyomozásában* című értekezésével 2022-ben PhD-fokozatot szerzett, ugyanebben az évben jogi szakvizsgát tett.

Szabó Endre Győző jogász, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökhelyettese, az Eötvös József Kutatóközpont Információs Társadalom Kutatóintézetének kutatója. Kutatási területe a privacy és az új technológiák, továbbá az adatvédelem szintjének elemzése.

Török Bernát 2003-ban szerezte jogi diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen. Előbb az Országos Rádió és Televízió Testület munkatársa, majd 2010 és 2018 között az Alkotmánybíróság főtanácsadója volt. 2016–17-ben a Yale Law School vendégkutatójaként dolgozott. Doktori fokozatát 2018-ban szerezte. Az NKE ÁNTK Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszékének docense, és az Információs Társadalom Kutatóintézet vezetője. Kutatási területe a szólásszabadság és az információs társadalom alapjogi kérdései.

Zódi Zsolt jogász, az NKE tudományos főmunkatársa, diplomáját a Miskolci Egyetemen, PhD-fokozatát a Pécsi Tudományegyetemen, habilitációját az ELTE-n szerezte. Húsz éven át dolgozott az elektronikus jogi kiadás területén. Jelenlegi kutatási területei az információs társadalom szabályozási kérdései, jogi technológiák, és szövegempirikus jogi kutatások. Két monográfia és több mint száz tanulmány és könyvrészlet szerzője.

Bevezető

Társadalmat és jogot felforgató technológiák

„Felforgató technológiák” – a legújabb technológiákra már azelőtt ráaggatták ezt a hangzatos, sommás jelzőt, hogy valójában átértékeltük volna, milyen mélységben változtatják meg egyéni és társadalmi életünket. Érezhető volt azonban, hogy az egyre hömpölygő innováció nem csupán lehatárolható részterületeken vagy egy-egy fontos kérdésben hozhat majd újítást, hanem egész struktúrákat törölhet el, vagy írhat át úgy, hogy az, ami a korábbi működési mechanizmusok helyén létrejön, radikálisan új kérdéseket vet föl. Valóban így lett, és ennek most már tanúi, résztvevői vagyunk: haszonélvezői és elszenvedői egyszerre. Nehezen vitatható, hogy az előttünk álló évek, évtizedek, sőt korszak egyik legnagyobb stratégiai kihívása a minket körülvevő technológiai fejlődés kordában tartása lesz – nem abban az értelemben, hogy miként fékezzük azt le, hanem hogy miként garantáljuk további biztonságos folyását. Elsődleges feladattá vált, hogy a mindent átszövő információs hálózatainkra, az egyre összetettebbé váló online tereinkre, valamint a folyton-folyvást újat hozó technológiákra ne az öncélú technikai haladás termékeiként tekintsünk, hanem életünk kibontakoztatásának szolgálatába állítsuk őket.

Korunk társadalmát információs társadalomnak szokás nevezni. A kifejezés abban a tekintetben mindenképpen jól ragadja meg a társadalmi-gazdasági folyamatok ismertetőjegyét, hogy egyéni és közösségi életünkben is meghatározó szerepet játszik a rendelkezésre álló információknak az a bősége, amelyet az egyre terjedő digitalizáció termel. Újabb és újabb technológiák és eszközök működésének válik lényegévé a nagyvilág, illetve személyes szféránk valamennyi részletének rögzítése digitalizált adat formájában, hogy aztán e rögzített adatokat a maguk funkciója szerint rendszerezék, felhasználják.

Kötetünknek, amely a digitalizáció társadalmi hatásainak fontos aspektusait tárgyaló írásokat fog össze, a *Digitalizálódó társadalom* címet adtuk. A cím egyrészt leíró jellegű, és nyomatékosít: bár jó pár éve benne élünk dolgaink digitalizálásának folyamatában, ez a folyamat most ért oda, hogy egy mindent átszövő digitális életről beszélhetünk. Az egyébként is feltartóztathatatlan digitalizáció a koronavírus-járvány révén még nem várt, brutális erejű ösztönzést is kapott, amelynek hatására a társadalmak olyan területeken, illetve oly mértékben tértek át az online eszközök használatára, ami korábban elképzelhetetlen volt. Olyannyira így van ez, hogy felmerül a kérdés, nem kellett volna-e már inkább „digitalizált”, nem pedig „digitalizálódó” társadalomról szólni a kötet címében. Jóllehet a technológiai folyamatok állása alapján akár már ilyen címadás is indokolt lett volna, címünk e tekintetben már nem leíró jellegű, hanem értékválasztást jelez. Nem gondoljuk ugyanis, hogy a legújabb technológiai vívmányok kiterjedt használata egyet jelenthetne egy teljes mértékben digitalizált vagy digitalizálendő, minden elemében gépek által vezérelt

társadalommal. Fontos észben tartanunk, hogy társadalmi életünk számos eleme, sokszor éppen közös dolgaink lényege nem transzformálható digitális adattá, és még ott is, ahol a digitalizáció nagy szolgálatunkra van, szükség lehet a digitalizáció hatékonyságán túli megfontolások érvényesítésére.

A minden korábbinál szédületesebb tempóban zajló technológiai fejlődés páratlan lehetőségeket hozott, és az emberi élet megszervezésének minden eddiginél tudatosabb és hatékonyabb módszereivel kecsegtet. Mára azonban az is napnál világosabbá vált, hogy nem a Kánaán érkezett el, hanem olyan új lehetőségek nyíltak meg, amelyek új kockázatokat is jelentenek, sok esetben ráadásul az előnyökhöz képest is jelentős méretű kockázatokat. Ahhoz, hogy az emberi tudás által életre hívott potenciált biztonságosan a magunk javunkra tudjuk fordítani, a társadalom egérszének odafigyelésére és erőfeszítésére van szükség.

A digitalizáció feltartóztatathatlan folyamata életünk minden szegmensét maga alá gyűri: az állam, a társadalmi élet, a gazdaság, az energiaellátás, az egészségügy, az élelmezésünk és a szórakozásunk, sőt – ahogy sajnos az elmúlt időszakban ezt is közelről szemlélhettük – a háborúzás is egyre inkább digitális formát ölt. A minket körülvevő tárgyakból, eszközökből egyre több az „Internet of Things” körébe tartozik, ami azt jelenti, hogy a kibertérbe (is) kapcsolódva szolgálja jólétünket. Ha viszont életünk egyre jelentősebb része fordul meg az ilyen-olyan internetes platformokon, akkor abból egyenesen következik, hogy értékeinket és érdekeinket is egyre nagyobb részben ott kell megvédenünk. A minket jól szolgáló körülményeket ott kell kialakítani, ahol jelen vagyunk – ha a mindennapjainkat befolyásoló információk és cselekvések a virtuális térből származnak, vagy azon keresztül jutnak el hozzánk, akkor ott kell nagyon is reális jólétet teremtenünk. A magyar kibertér szabad, demokratikus, jogállami és biztonságos berendezése éppoly alapvető feladat, mint korábbi életterünk ilyenként való megőrzése.

Ez a világos célkitűzés azonban borzasztóan összetett és nehéz feladattá vált az életünket, korábbi társadalmi struktúráinkat valóban felforgató vívmányok közepette. A felforgatás egyik eleme ugyanis éppen az, hogy a korábbi módszerek és mércék, amelyekkel kialakítottuk a követendőnek tartott társadalmi rendet, sok területen nem hatékonyak, vagy egyáltalán nem alkalmasak az új környezet kellő mértékű befolyásolására. Másképpen fogalmazva: felforgatódott a jog is. Annak demonstrálására, hogy a legújabb technológiák tényleg felforgató erejűek, elég ránézni a társadalmi rend alapjait lefektető alkotmányjog pillanatfelvételére. A modern alkotmányok abból a célból jöttek létre, hogy világosan meghatározott keretek közé tereljék az államhatalom működését, így biztosítva mindenekelőtt a polgári szabadságjogok gyakorlásának lehetőségét. Az alkotmánynak ebből a rendeltetéséből adódóan a szabályai az államot és annak szerveit kötelezik: megmondják, hogyan kell eljárniuk, meddig terjed a közhatalmuk, és mit kell tenniük az emberi jogok megfelelő garantálása érdekében. A magánszereplők e jogviszonyokban a jogosult oldalon helyezkednek el: elvárhatják, hogy az állam betartsa a működésére vonatkozó előírásokat, és tiszteletben tartsa magánszférájukat és polgári jogaikat.

Az alkotmányjog tehát olyan vertikális hatályú normák rendszere, amelyek a közhatalom gyakorlója és az állampolgár közti viszonyt szabályozzák. Az európai jogfejlődés ezt a vegytiszta képletet az utóbbi évtizedekben már meghaladta, és – elismerve, hogy életünkre és jogaink érvényesülésére korántsem csak az államhatalom lehet meghatározó befolyással – egyes alapjogok tekintetében túllépett a jogok vertikális hatályának körén. Az alapjogok horizontális hatályán ehhez képest azt értjük, amikor a polgár az alkotmányos jogainak a védelmét nem az állammal, hanem másik magánféllel szemben igényelheti. Az európai jogrendszerek bizonyos körben már bevett gyakorlatként ismerik el az alapjogok horizontális hatályát. Mindenekelőtt a hátrányos megkülönböztetés tilalma volt az az alkotmányos előírás, amelynek a hatályát a törvényhozások a társadalom széles körében elismerték, egyes magánviszonyokban is előírva az egyenlő bánásmód kötelezettségét. Hasonló folyamat játszódott le a személyes adatok védelméhez való joggal is: az állam kötelezettségeként induló szabály ma már a legszélesebb körben kötelez mindenkit, aki mások adatait kezeli.

A digitalizáció kiteljesedése, különösen pedig az arra épülő automatizáció áttörést látszik hozni az alkotmányjog világában. Azok a szabályozások, amelyek fókuszában az algoritmusok és mesterségesintelligencia-rendszerek állnak, széles körű alapjogi követelményeket támasztanak a legújabb technológiákat fejlesztő vagy alkalmazó magánszereplőkkel szemben. A törekvés egyfelől tökéletesen érthető: ha azt akarjuk, hogy az offline világban hosszú fejlődés alatt kidolgozott alkotmányos értékeink az online életünket is meghatározzák, akkor valamilyen módon az utóbbi szférában meghatározó befolyással bíró szereplők tevékenységét is szolgálatukba kell állítanunk. Másfelől viszont az válik majd kulcskérdéssé, hogy pontosan milyen módon tesszük ezt meg. Nem lehet ugyanis szó arról, hogy az államhatalom működésére vonatkozó követelményrendszert „ráeresztjük” a tevékenységük bizonyos részében hatalmi jellegű pozícióban lévő magánfelekre. Hogy pontosan milyen formában, milyen jogi mércék alkalmazásával kell kiterjeszteni rájuk e követelményeket ahhoz, hogy meghatározott társadalmi célok elérését szolgálják, az működésük és társadalmi hatásuk megértésének és pontos leírásának függvénye. Ebben a feladatban van nélkülözhetetlen szerepe a tudományos kutatásnak. Többről van szó, mint a korábban is nyilvánvaló összefüggésről, amely szerint a társadalmi haladás nem képzelhető el a tudományos élet munkásai nélkül. A hihetetlen mértékben felpörgött, változékony információs társadalomnak ugyanis már a mindennapok viteléhez szükséges megértése terén is rá vagyunk szorulva a folyamatokat időszereűen és összetetten elemző kutatásokra és az azok eredményét feldolgozó oktatásra, ismeretterjesztésre.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézetének újabb tanulmánykötete a társadalom digitalizálódásának néhány kiemelt területét vizsgálja. Noha a tanulmányokat négy tematikus részbe válogatva adjuk közre, valószínűleg fontosabbak azok a szempontok, amelyek összekötik őket. A szerzők ezúttal a legújabb technológiák társadalmi aspektusára fókuszálnak, és azt kutatják, milyen

hatásokkal jár az átható digitalizáció a társadalmi életünk működési mechanizmusaira, alapelveire, értékeire, szabályozási megoldásaira. Miben hoznak előrelépést, hogyan mozdítják elő például demokratikus céljainkat? Mire kell azonban vigyáznunk, és milyen új megoldásokkal kell biztosítanunk korábbi értékeink további érvényesülését egy teljesen megváltozott környezetben? Mit kell esetleg elengednünk eddigi gondolkodásunkból? Hol van szükség új szemléletmódra ahhoz, hogy eddigi társadalmi eredményeinket megtartsuk, továbbfejlesszük?

A kötet első része a digitalizációnak az állam működésére gyakorolt egyes hatásaival foglalkozik. Czékmann Zsolt és Czibrik Eszter azt elemzi, milyen viszonyban áll az automatikus döntéshozatali eljárás a meglévő törvényi alapelveinkkel: a tisztességes ügyintézéshez való joggal, a hatékonyság elvével, a hivatalbólisággal, a jogorvoslathoz való joggal, illetve az észszerű időn belüli eljárással. Írásukban megjelennek az állami eljárások digitalizálása mögötti jogpolitikai megfontolások, érzékeltetve, hogy a rendelkezésre álló lehetőségek további kihasználásával új dimenziók nyílhatnak még meg az állami eljárások előtt. Bencsik András egyes releváns közigazgatási tevékenységfajták digitalizálásának feltérképezésével foglalkozik, külön érintve a mesterséges intelligencia lehetséges alkalmazási köreit. A szerző kifejti álláspontját abban a kérdésben, hogy a közigazgatás indokolási kötelezettsége mellett egyáltalán van-e reális lehetőség jelentős digitalizálására, és szól arról is, hogy az eddigi folyamatok centralizációhoz vagy decentralizációhoz vezettek-e. Írásából kitűnik, az elmúlt évek kihívásai (különösen a pandémia) miként készítették a közigazgatást arra, hogy proaktív módon használja ki a digitális infrastruktúrákat. Kántor Ákos szélesebb kontextusba helyezve elemzi, milyen fejlemények figyelhetők meg a magyar jogalkotás digitalizálása terén. Egyrészt ismerteti a folyamatok társadalmi környezetét, rámutatva például arra, hogy bár a magyar internetezők uniós összehasonlításban is nagy arányban veszik igénybe az e-kormányzat szolgáltatásait, a magyar lakosság digitális készségei összességében mégis elmaradnak az uniós átlagtól. Az írás másrészt rámutat azokra a pontokra, amelyekben a digitalizáció egy mégoly humán tevékenység, mint a jogalkotás területén is nagyon jó szolgálatot tehet a társadalomnak, előmozdítva többek között a jogalkotásban való társadalmi részvétel ügyét. Kelemen Roland a nagy horderejű tendenciával foglalkozik, hogy az újabb technológiai eszközök megteremtették annak lehetőségét, hogy egyes társadalmi hálózatok (például ideológiai alapú transznacionális szerveződések) már egy társadalmi totalitáson túli társadalmi struktúrához képest definiálják magukat. Ennek hatására a nem vagy kevésbé demokratikus államok a totális kontroll irányába mozdultak el, a jogállami keretek között mozgó államalakulatok viszont inkább az egyéni tudatosság erősítése mellett törtek lándzsát. Álláspontja szerint azonban a deklarációk szintjét már a nyugati demokratikus alapokon nyugvó államoknak is meg kell haladniuk, mivel a tényleges cselekvés hiányában behozhatatlan stratégiai hátrányba kerülnek.

A kötet második része a társadalom digitális átalakulásának kulcsszereplőire, az online platformokra fókuszál. Ződi Zsolt három dilemmát elemez, amelyek

minden bizonnyal az új platformszabályozások mellett is velünk maradnak. Egyrészt az uralkodó szabályozási megoldások közül érinti az *ex ante* jellegű szabályok túlburjánzásának hátulütőit, és kérdéseket vet föl az általános monitorozási kötelezettséghez való szabályozó viszonytal kapcsolatban. Másrészt megvizsgálja az adatokhoz való hagyományos jogi hozzáállás fenntarthatóságát, harmadrészt pedig kulcsfontosságú tisztázó gondolatokat fogalmaz meg a platformok és az államok viszonyával kapcsolatban. Detrekői Zsuzsa az Európai Unió szerzői jogi irányelve 2019-es implementációjának következményeit elemzi a videómegosztó platformok vonatkozásában, kiemelve, hogy az új szabályok nemcsak a nagy nemzetközi platformok, hanem a helyi kis szolgáltatók életét is jelentősen befolyásolják. A tanulmány annak lehetséges gyakorlati problémáit tárja fel, hogy az irányelv megszünteti a felhasználói tartalmak esetén a felelősségkorlátozás intézményét, és közvetlenül felelőssé teszi a szolgáltatókat a felhasználók cselekedeteiért. Klein Tamás azt a fentebb említett európai alkotmányjogi fejlődést vizsgálja a digitális szolgáltatásokat szabályozó uniós rendelet (DSA) példáján keresztül, amely a meghatározó piaci szereplőket alapjogi szemlélettel szabályozza. Tanulmányában amellett érvel, hogy a DSA sajátos, az európai alkotmányos hagyományokra építő megoldást talált, és olyan szabályozást alkotott, amely azon túl, hogy figyelembe veszi a belső piac működési elveit, az alapvető jogok védelmét is előtérbe helyezi. A szerző mindamellett hangsúlyozza: azt, hogy a DSA alapvető jogok érvényesülését biztosítani hivatott megoldásai mennyire lesznek hatékonyak, a rendelet alkalmazhatóságának a kezdete előtt nem lehet megjósolni. Papp János Tamás tanulmánya az online szűrőbuborékok és visszhangkamrák koncepcióival és azok empirikus alátámasztásának hiányával foglalkozik. A szerző szerint a buborékok vagy visszhangkamrák léteznek, társadalmi jelentőségük és az általuk okozott lehetséges társadalmi károk valódiak, azonban az a gondolat, amely az online platformokat hibáztatja ezek kialakulásáért, nem igazolható tudományos kutatásokkal. A napjainkban is egyre inkább tapasztalható társadalmi polarizálódás a hagyományos és az online média kölcsönös együttműködéséért jött létre, és az ellene való küzdelemben a legalkalmasabb eszköz talán a minőségi, objektív újságírói tartalmak előállításának támogatása lehet, amely által nehezebbé válik a párhuzamos nyilvánosságok elkülönítésének fenntartása. Csudai Tünde szintén a társadalmi kommunikáció körében azt vizsgálja, hogy a tájékoztatási piac struktúrája az internet térhódításával és az ott alkalmazott új technológiákkal radikálisan megváltozott, és folyamatosan változik. A tanulmány rámutat arra, hogy a jogalkotó számára jelenleg nagy kihívást jelent egy hatékonyan működő demokratikus médiarendszer kialakítása, hiszen az eddig már ismert médiapiacot és sajtót illető általános fogalmak jelentéstartalmai sem egyértelműek. A szerző álláspontja szerint a tájékoztatási piacon jelentkező változásokra tekintettel újfent meg kell vizsgálni, hogy az Alaptörvényben deklarált demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges pluralizmus mint alapfeltétel milyen mértékben, milyen feltételekkel érvényesülhet a tartalomterjesztés innovációja következtében. Kéringer Szabolcs arra irányítja figyelmünket, hogy míg az Európai Unió az egységes online

piac szabályozási kereteinek megalkotásán dolgozik, addig a tagállamok is szolgáltatnak példákat a platformszabályozás megvalósítására, és szabályozásaik iránya és tartalma jelentősen különbözhetnek is egymástól. A tanulmány a NetzDG elmúlt öt éve alapján vizsgálja meg, hogy ugyanarra a problémára Németország és közvetlen szomszédai mennyire eltérő módon reagálnak.

A kötet harmadik része a digitalizáció kulcselemét és a szabályozási erőfeszítések egyik központi tárgyát: az adatot állítja a középpontba. Azt a kérdést, hogy az adatokhoz való jogi hozzáállásunk kiegészítésekre (vagy akár reformra is) szorulhat, a kötet korábbi írásai is (különösen Zódié) felvetik, a harmadik rész tanulmányai kifejezetten olyan témákat érintenek, amelyek az adatokat érintő szabályozások legaktuálisabb problémái közé tartoznak. Menyhárd Attila az egészségügyi adatok jogi természetének nagy jelentőségű, egyre sürgetőbb kérdését elemzi. Felhívja a figyelmet arra, hogy bár az egészségügyi adatok kapcsán szinte természetesen adódik a közvélekedés számára, hogy érzékenységük miatt feltétlen védelmet kell kapniuk, az egészségügyi adatok sajátossága az is, hogy a felhasználásukkal mások életének vagy egészségének a védelmét lehet hatékonyabbá tenni. A felhasználás viszont olyan piaci szereplők közvetítésével valósul meg, akiknek a számára ez haszonszerzéssel járó üzleti tevékenység, miközben a felhasználás közérdek is. Ezért már önmagában annak a kérdésnek a megválaszolása is jogpolitikai döntést igényel, hogy az adatjogosult megtagadhatja-e az adatainak a továbbításához és feldolgozásához való hozzájárulást akkor, ha ezek másokat, vagy esetleg a társadalom szélesebb körét segítik a gyógyulásban vagy abban, hogy csökkentsék a megbetegedés kockázatát. Pünkösty András a nagy adathalmazokkal kapcsolatos etikai dilemmákat rendszerezi, aminek során kitér az üzleti etika, alkalmazott etika szempontjai mellett az akadémiai adatetika megalapozásának igényére is. A szerző amellet érvel, hogy az adatetika művelése hozzájárulhat a technológiával kapcsolatos helyes bizalom kialakításához, egyúttal fontos hozzájárulást jelent a megfelelő technológiai szabályozás megalkotásához. A tanulmány azzal az alapvető kérdéssel szembesít minket, hogy vajon a technológia és a tudomány fejlődésével együtt halad-e az etikai gondolkodás fejlődése? Nogel Mónika az egészséghez való jog és egyéb emberi jogok és a demokrácia közötti nyilvánvaló összefüggésekre irányítja a figyelmünket. Az egészségügyenlőtlenségek növekedése súlyosan veszélyezteti az ország gazdasági teljesítményét, hosszú távú társadalmi fejlődését, ezért ezeknek az egyenlőtlenségeknek a csökkentése a társadalom számára elengedhetetlen fontosságú. A tanulmány szerint ebbe a szoros kölcsönhatásokkal átszőtt rendszerbe kell az orvostudomány egyik legígéretesebb vívmányát, a precíziós medicinát beilleszteni úgy, hogy az állami források költséghatékony, népegészségügyi prioritásokat szem előtt tartó, méltányos felhasználásával a precíziós medicina ne szélesítse tovább az egészségügyi egyenlőtlenségeket. Domokos Márton ismét az alapjogok horizontális hatályú megjelenésének világába kalauzol minket akkor, amikor a mesterséges intelligenciával kapcsolatos emberi jogi hatásvizsgálatokról ír. A tanulmányban elemzett európa tanácsi ajánlás értelmében ugyanis a magánszektor szereplőinek is

be kell tartaniuk az állami szereplők számára az algoritmikus rendszerek folyamatos felülvizsgálatára, a demokratikus részvétellel és tudatosságra, az információs önrendelkezésre, a számítási kísérletekre, a tesztesre és az algoritmikus döntéshozatal azonosíthatóságára meghatározott előírásokat. Szabó Endre Győző az adatvédelem kérdéseit vizsgálja a metaverzum sok tekintetben futurisztikus és lenyűgöző virtuális világában, amelyben a felhasználó újszerű módon lesz képes feloldódni a digitális környezetben. Elemzésében arra jut, hogy az új technológia csak részben vet fel újszerű adatvédelmi kérdéseket.

A kötet negyedik része végül három olyan tanulmányt fog össze, amelyek a kibertér világában végzett speciális műveletekkel foglalkoznak. Sorbán Kinga arra vállalkozik, hogy jogtudományi szempontból értelmezze a hackerek tevékenységét. Tanulmányában arra jut, hogy a növekvő társadalmi támogatottság ellenére hiba lenne úgy tekinteni a hacktivistákra, mint a kibertér Robin Hoodjaira, szemben ugyanis az ártalmatlan kiberaktivisták eszköztárával, a hacktivisták eszközei jogsértőek. A szerző ugyanakkor arra is rámutat, hogy noha e cselekmények jogsértő jellege nem kérdéses, a hacktivistáknak mégsem kell különösebben tartaniuk a felelősségre vonástól, hiszen a hackercsoportokhoz köthető személyek felderítése nem egyszerű és igencsak erőforrás-igényes feladat. Bányász Péter arra a jelenségre hívja fel a figyelmünket, hogy az Ukrajna által végzett sikeres lélektani műveletek hatására fiatalok százai tettek szert támadó képességekre, megtanulták, hogyan lehet következmények nélkül behatolni védett rendszerekbe, beleértve kritikus infrastruktúrákat. Ez számos kockázatot rejt magában, amelyek közül az egyik legfontosabb szempont a „kiberönkéntesek” „pacifikálása” a háború befejezése után. A kiemelt kérdés az, hogyan lehet biztosítani, hogy ne kiberbűnözőkként folytassák, hanem etikusán használják fel képességeiket. Nyáry Gábor a kibertérben zajló, egyre intenzívebb, egyre nagyobb károkat okozó akciók kapcsán azt hangsúlyozza, hogy a kibertér, a látszat ellenére, nem valamiféle „technológiai Vadnyugat”. Léteznek normák, jól kigondolt, világos szabályok az itt zajló konfliktusokra, a követendő vagy tiltott magatartásokra, ezek azonban jórészt kényszerítő erővel nem bíró megállapodások. A digitális terekben elmérgesedő helyzet ugyanakkor a megegyezés kényszerét is magában hordozza.

Összegzésképpen elmondható, hogy kötetünk tanulmányai nagy témagazdagsággal ugyanabba az irányba igyekeznek terelni az olvasó gondolkodását: társadalmunk digitalizálódása nagy lehetőségeket hordozó adottság, az azonban már korántsem adódik magától, hogy ezeket a lehetőségeket valóban a közös javunkra aknázzuk-e ki. Örüljünk a technológia vívmányainak, de ne veszítsük szem elől azokat az alkotmányos értékeket és demokratikus társadalmi érdekeket, amelyeket közös ügyeink alakítására – legyen szó analóg vagy digitális környezetről – érvényesnek tartunk.

Török Bernát

Vákát

I. rész
Állam és digitalizáció



Vákát

Nagyító alatt az automatikus döntéshozatali eljárás



Az automatikus döntéshozatali eljárás szabályozásával kapcsolatos kérdések gyakran kerültek fókuszpontra az elmúlt években, sokan talán már „lerágott csontként” említik a témát. Ennek megcáfolására egy új szemüveget felvéve foglalkozunk az említett kérdéskörrel. Vajon ténylegesen – még kimondatlanul – mikortól beszélhetünk az automatikus döntéshozatali eljárásról, milyen szabályrendszerben érvényesül ez az eljárási típus, illetve érint-e valamilyen alapelvet vagy alapelveket a jogintézmény? Milyen jogpolitikai szándékok húzódtak meg az automatikus döntéshozatali eljárás bevezetése mögött? Ezen kérdések megválaszolása képezi a következő tanulmányunk központi elemeit.

Bevezetés

A közigazgatás digitalizációjában aktív szerepet játszik a döntéshozatal is,¹ ennek mi sem jobb példája hazánkban, mint az automatikus döntéshozatali eljárás, amely a hatályos szabályozás értelmében a leggyorsabb hatósági eljárási típusként nevesíthető. *Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.) hatálybalépésével hozott novumokkal szokták egy körben kiemelni – többek között – az automatikus döntéshozatali eljárás térnyerését is. Azonban annak szabályozása már *a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.) utolsó nagy módosításakor napvilágot látott. *A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény* 46. § (1d) bekezdése rögzítette, hogy 2017. január 1-jét követően mely ügyekben lehet alkalmazni az automatikus döntéshozatali eljárást. A törvény összhangban *az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény* (a továbbiakban: Eüsztv.) rendelkezéseivel egy olyan emberi közbeavatkozás nélküli eljárás kereteit fektette le, amelynek technikai feltételeit az Eüsztv., a felhatalmazó rendelkezéseket a Ket., az eljárás tényleges formáit pedig az egyes szakigazgatások eljárásjogi szabályai jelentették. De vajon ténylegesen újdonságnak hatott ez az eljárás? Kérdésünkre egy „igen, de...” válasz adható, és hogy miért, ezzel foglalkozunk a következőkben.

¹ Elin Wihlborg – Hannu Larsson – Karin Hedström: “The Computer Says No!”: A Case Study on Automated Decision-Making in Public Authorities. In *2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences*. IEEE conference proceedings, 2016. 2903–2913.

Az automatikus döntéshozatali eljárásról

Az automatikus döntéshozatali eljárás a Ket.-ben történő bevezetését követően még egy évig volt hatályban, így ebből kifolyólag a három eljárási fajtát a Ket., mintegy pilot üzemmódban csupán rövid ideig tartalmazta,² majd az Ákr. 2018. január 1-jei hatálybalépésével azonos szövegtartalommal fenntartotta az automatikus döntéshozatali eljárásra irányadó eljárási szabályokat. A bevezetőben azonban feltettünk egy kérdést, hogy mikorra is datálható ténylegesen az automatikus döntéshozatali eljárás gyökereinek a megjelenése. Ehhez – úgy gondoljuk – érdemes elsőként az automatikus döntéshozatali eljárás jellemzőit röviden bemutatni.

Az Ákr. teremti meg az eljárási keretet, eszerint „automatikus döntéshozatalnak van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél”.³ 2022. január 1-jével bővült az automatikus döntéshozatallal intézhető ügyek száma azokkal az ügyekkel, amelyeknél a hatóság ugyan nem rendelkezik az ügy eldöntéséhez szükséges adatokkal, azonban azokat közvetlenül, automatikus információátadással, rendszer-rendszer kapcsolatban be tudja szerezni.⁴ Az ügyintézési határidő tekintetében egy huszonnégy órás időtartamot jelöl meg az Ákr.,⁵ amely egyértelműen a hatékonyság és az ügyfélközpontság irányába mutató rendelkezés. Mindez lehetővé teszi, hogy nagyszámú ügyben jelentősen gyorsuljon a hatósági eljárás döntéshozatali mechanizmusa, így a döntések könnyen ellenőrizhetők, és ezáltal abszolút nullára csökkenthető a döntésekben a korrupciós kockázat, emellett pedig az automatizációval érintett ügytípusokban eljáró ügyintézők tehermentesíthetők és átcsoportosíthatók más eljárások intézésére.⁶ A hatályos szabályozás értelmében az eljárás a kérelem beérkezését követő napon indul. Azonban számos esetben a hatóság már a kérelem benyújtásakor dönt, például a kormányablakokban azonnal intézhető ügyek esetében, ami kizárja, hogy az eljárás csak a kérelem benyújtását követő napon induljon, valamint az elektronikus ügyintézés terjedésével egyre inkább nő az azonnali döntéshozatallal intézhető ügyek száma.⁷ Erre tekintettel zárójeles megjegyzésként érdemes megjelölni, hogy 2023. január 1-jétől módosul akként az eljárási törvény, hogy az eljárás a kérelemnek

² Baranyi Bertold: Az automatikus döntéshozatali eljárás. In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022.

³ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 40. §.

⁴ Ákr. Részletes Indokolása a 40. §-hoz.

⁵ Ákr. 50. § (2) bekezdés a) pont.

⁶ Pilz Tamás: Fenntarthatóság és alkalmazkodóképesség – avagy mi várhat a magyar közigazgatásra a következő években? *Pro Publico Bono*, 10. (2022), 1. 20.

⁷ Az egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXII. törvény végső előterjesztői indokolása a 110. §-hoz.

az eljáró hatósághoz történő megérkezésének időpontjában indul,⁸ bár ezzel a rendelkezéssel mondhatni ellentétes az a jogszabályhely, amely rögzíti, hogy az órákban megállapított határidő az okot adó cselekményt követő óra első percében kezdődik.⁹ Amennyiben nem ellentétes rendelkezésként, hanem a határozatlan jogfogalom pontosításaként értelmezzük, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az ügyintézési határidő kezdete – hasonlóképp, mint a hatályos szabályozás – a kérelemnek a hatósághoz történő megérkezését követő óra első percére tehető.

Az automatikus döntéshozatali eljárás kiegészítő, garanciális szabályaként rögzíti a törvény, egyfajta „jogorvoslatként”, hogy a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.¹⁰ Bár az Ákr. kifejezetten nem rendelkezik róla, mint a Ket. korábban, azonban továbbra is csak az alapeljárásban lehet helye automatikus döntéshozatal keretében lefolytatni az eljárást, kérelemre vagy hivatalból induló jogorvoslati eljárásban nem.¹¹

A döntéshozatal módját, menetét, valamint technikáját az Eüsztv. rögzíti, eszerint „jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az eljárást automatikus döntéshozatal útján folytatja le. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.” A törvény lehetőséget ad arra, hogy mind kérelemre, mind pedig hivatalból lefolytassák az automatikus döntéshozatali eljárást.¹² Mindazonáltal nem lehet az általánosság szintjén meghatározni az automatikus döntéshozatali eljárás konkrét esetköreit, hiszen azok rögzítése minden esetben az egyes ágazati jogszabályok feladata.¹³ Álláspontunk szerint érdemes egy-egy példával szemléltetni a hivatalból lefolytatandó, valamint a kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárásokat.

Hivatalból lefolytatandó automatikus döntéshozatalra példaként hozható a *közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény* (a továbbiakban: Kkt.) és végrehajtási rendeleiben rögzített eljárás. A Kkt. 21. §-a¹⁴ felsorolja, hogy a gépjármű üzembentartója

⁸ Ákr. 37. § (2) bekezdés (időállapot: 2023. január 1.). Megállapította: 2021. évi CXXII. törvény egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról 110. § c) pont.

⁹ Ákr. 52. § (3) bekezdés.

¹⁰ Ákr. 42. §.

¹¹ Barabás Gergely: Ákr. 39–42. §. In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 313.

¹² 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (Eüsztv.) Részletes Indokolása a 11. §-hoz.

¹³ Mátyás Ferenc: Átalakul a közigazgatási eljárás. *Jogászvilág*, 2016. szeptember 29.

¹⁴ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről (Kkt.) 21. § (1) „A gépjármű üzemben tartója, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel

a) a megengedett legnagyobb sebességre,

b) a vasúti átjárón való áthaladásra,

az általa üzemeltetett gépjárművel milyen szabályokat köteles betartani. Amennyiben a rendelkezéseket megszegik, közigazgatási bírság kiszabásának van helye.¹⁵ A hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban méltányosságot gyakoroljanak – emberileg méltányolható körülmények fennállása esetén sem –, így a kiszabott bírság redukálására vagy annak esetleges elengedésére sincs alapvetően lehetőség.¹⁶ További – témánk szempontjából releváns – rendelkezése a törvénynek, hogy a közigazgatási bírságot kiszabó, elsőfokú határozat meghozatala a törvény végrehajtási rendeletében meghatározott feltételek esetén hivatalból, automatikus döntéshozatal útján történik.¹⁷

Kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárásról beszélhetünk például abban az esetben, amikor az állampolgár bejelenti a személyazonossága igazolására alkalmas hatósági igazolványa elvesztését, eltulajdonítását vagy megsemmisülését, ezt követően pedig kérheti a vezetői engedélye, magánútlevele, második magánútlevele, szolgálati útlevele vagy hajós szolgálati útlevele pótlását, ha és amennyiben nem következett be az adataiban változás. Az állampolgár az elektronikus azonosítást követően elektronikus kapcsolattartás útján kezdeményezheti az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült állandó személyazonosító igazolványának pótlását annak érvényességi idején belül azzal megegyező adattartalommal.¹⁸ Az állandó személyazonosító igazolvány kiadására irányuló eljárást a nyilvántartást kezelő szerv automatikus döntéshozatali eljárás útján folytatja le.¹⁹ Mind a két példánál láthattuk, hogy a felhatalmazó rendelkezéseket az Ákr. fogalmazta meg, az automatikus döntéshozatal konkrét esetkörét az ágazati törvény, valamint annak végrehajtási rendelete, a döntéshozatal technikai feltételeinek, illetve módjának tárgyában a szakigazgatási jogszabály kiutal az Eüsztv. vonatkozó rendelkezéseire. Az automatikus döntéshozatali eljárás kapcsán nem mehetünk el *az ingatlan-nyilvántartásról szóló*

- c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,
- d) a megengedett legnagyobb össztömeget vagy tengelyterhelést meghaladó járművek közötti közlekedésére,
- e) a gyorsforgalmi út leálló sávjának, leállóöblének igénybevételére,
- f) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,
- g) a természet védelmére,
- h) a díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra,
- i) a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer keretében végzett mérés eredménye befolyásolásának tilalmára

vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek.”

¹⁵ Kkt. 21. § (2) bekezdés.

¹⁶ Ritó Evelin – Czékmann Zsolt: Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*, 13. (2018), 2. 109.

¹⁷ Kkt. 21. § (4) bekezdés.

¹⁸ 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 29. § (16), (16a) bekezdés.

¹⁹ 414/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet a személyazonosító igazolvány kiadása és az egységes arcképmás- és aláírás-felvételezés szabályairól 17/D. §.

2021. évi C. törvény új szabályozása mellett, hiszen a jövő év februárjában hatályba lépő törvény széles körben kívánja biztosítani az automatikus döntéshozatali eljárás alkalmazásának lehetőségét. A törvény felhatalmazza a végrehajtási rendeletét, hogy meghatározott esetekben és feltételekkel automatikus döntéshozatalnak legyen helye.²⁰ A hatályos ingatlanügyi eljárásokban csak a tulajdoni lapról elektronikus dokumentumként szolgáltatott hiteles és nem hiteles tulajdonilapmásolat-szolgáltatás teljesítése során járt el az automatikus döntéshozatali eljárás szabályai szerint a földhivatal, jövő évtől kezdve azonban ezen a helyzeten változtatott a jogalkotó.²¹ Mindazonáltal hangsúlyoznunk kell, hogy a tanulmányunk készítésekor a törvény végrehajtási rendelete nem látott napvilágot, így a konkrét esetkörökről nem tudunk még beszámolni.

Egyfajta változásként lehet rögzíteni, hogy míg a Ket. a sommás eljárás speciális típusaként tartotta számon az automatikus döntéshozatali eljárást,²² addig az Ákr.-ben úgymond kinőtte magát, és külön eljárási módozatként nevesíti a hatósági eljárási törvényt. Az Ákr. az automatikus döntéshozatali eljárást, a sommás eljárást, valamint a teljes eljárást nevesíti eljárási módozatokként. A sommás, valamint az automatikus döntéshozatali eljárás egy hatékony, gyors, illetve észszerű határidőn belüli eljárásként jellemezhető. A teljes eljárás ehhez képest klasszikus közigazgatási eljárási formaként említhető, amelyben minden eljárási részcselekmény elvégezhető.²³ Alapvetően egyszerű megítélésű, tömegesen előforduló, a hatóság részéről különösebb beavatkozást nem igénylő, azaz egyfajta „önműködő” ügytípusokról beszélhetünk.²⁴ Kiemelhető ennek vonatkozásában, hogy a közigazgatási hatósági eljárásjog szabályozásának kialakításakor mindig is törekedtek olyan jogintézmények bevezetésére, amelyekkel a hatósági ügyeket gyorsan és tömegesen lehet lefolytatni, ezt az is lehetővé teszi emellett, hogy számos olyan ügytípus van, ahol nincs szükséges mérlegelésre, bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy nincsenek ellenérdekű ügyfelek, és az eljárás nemcsak gyorsan befejezhető, hanem befejezendő is.²⁵

Hasonló jogpolitikai szándékok fedezhetők fel álláspontunk szerint az egyszerűsített döntéshozatal bevezetése mögött is. A hatályos szabályozás szerint jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél,

²⁰ 2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról 52. § (1) bekezdés.

²¹ Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Az új ingatlan-nyilvántartási törvény és az Ákr. viszonya. *KözigazgatásTudomány*, 2. (2022), 1. 51.

²² Hajas Barnabás: Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. (2016), 5.

²³ Hajas Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. (2016), 4. 20.

²⁴ Boros Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.). *Új Magyar Közigazgatás*, 11. (2018), 2. 32.

²⁵ Barabás (2018): i. m. 311.

vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy ha a döntés az egyezség jóváhagyásáról rendelkezik.²⁶ Az egyszerűsített döntéshozatal bevezetése korábbra datálható, mint az automatikus döntéshozatal megjelenése, ezzel megalapozva az eljárásrendben olyan megoldásokat, ahol garanciális elemek észszerű redukálására van lehetőség. A szabályozás már az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény* (a továbbiakban: Áe.) rendelkezései között helyet kapott, eszerint „ellenérdekű ügyfél hiányában a kérelemnek helyt adó első fokú határozat, továbbá az egyezséget tartalmazó vagy jóváhagyó határozat indokolása és a kérelemnek helyt adó első fokú határozatban a jogorvoslatról való tájékoztatás is mellőzhető” volt.²⁷ Az Áe. vezette be ezt a nem alakszerű határozattípust. A Ket. fenntartotta az egyszerűsített döntéshozatal lehetőségét, illetve a bírói gyakorlat is formálta az érintett szabályozást, például kiemelhető a Kúria, az akkori Legfelsőbb Bíróság ehhez kapcsolódó döntése, amely szerint az egyszerűsített döntéshozatalra vonatkozó szabályokat nem lehet kiterjesztően értelmezni.²⁸

Az egyszerűsített döntéshozatal és az automatikus döntéshozatal visszavezethetők egészen a hatékonyság alapelveiben megfogalmazottakig. Az elv alapvetően egy hármas pilléren nyugszik, magában foglalja a költség-, időbeli hatékonyságot, valamint a technológiai fejlettséget. Vizsgáljuk meg, hogy mennyiben feleltethetők meg ezeknek részleteiben. A technológiai fejlettség megkérdőjelezhetetlen az automatikus döntéshozatali eljárással összefüggésben, hiszen az emberi tényező kiiktatásával születik döntés.²⁹ A költség-, illetve időbeli hatékonyság vonatkozásában a gyors ügyintézési határidő emelhető ki, illetve az a passzus, miszerint, amennyiben a hatóság nem rendelkezik minden adattal a döntés meghozatalához, azt saját hatáskörében eljárva automatikus információátvitel útján is be tudja szerezni. Mindazonáltal nemcsak a hatékonyság elve emelhető ki az automatikus döntéshozatali eljárásra vonatkozó szabályozással összefüggésben. Az ügyintézési határidő rövidségére tekintettel a jogszerűség elemeként is fémjelzett észszerű időben való eljárás elve is kimutatható a jogintézményben. A hivatalbóliség (officialitás) elve kapcsán rögzíthető – a korábbi példákra is visszautalva –, hogy az automatikus döntéshozatali eljárást nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is lefolytathatják.

Végül, de nem utolsósorban érdekes kérdést vet fel a jogorvoslathoz való jog kérdése. Amennyiben az automatikus döntéshozatali eljárás eredményeként hozott határozatot a képviselő-testület kivételével, helyi önkormányzat szerve vagy

²⁶ Ákr. 81. § (2) bekezdés.

²⁷ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (Áe.) 43. § (2) bekezdés.

²⁸ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.298/2006/5. számú ítélete.

²⁹ Részletesen lásd Czékmann Zsolt – Cseh-Zelina Gergely – Ritó Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2. (2022), 2. 40. (Az automatikus döntéshozatal folyamatábrája).

rendvédelmi szerv helyi szerve bocsátotta ki, akkor fellebbezéssel támadható, ezen esetkörökön kívül pedig a döntés véglegessé válását követően közigazgatási per indítható. Másrészt pedig álláspontunk szerint további „jogorvoslatként” értelmezhető az Ákr. azon rendelkezése, amely az ügyfélnek biztosítja azt a lehetőséget, hogy a döntés közlését követően öt napon belül kérheti, hogy kérelmét ismételten teljes eljárásban bírálja el a hatóság, amennyiben a határozat fellebbezéssel nem támadható.³⁰

Az alapelvek által érintetteket az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat: Az Ákr. alapelvei az automatikus döntéshozatali eljárásban

	Észszerű időben való eljárás elve	Tisztességes ügyintézéshez való jog	Hatékonyság elve	Hivatalbóliság elve	Jogorvoslathoz való jog
Ákr.	24 óra	rendelkezésre álló adatok alapján történő döntés	az adatokat automatikus információátvitel útján is beszerezheti	hivatalból is lefolytatható	teljes eljárásra való áttérés
Érvényesül?	✓	✓	✓	✓	?

Forrás: az Ákr. rendelkezése (40. §) alapján a szerzők szerkesztése

Összegzésképpen rögzíthető közös ismérvként mind a két jogintézmény kapcsán, hogy esetükben a hatóság „kényszerpályára” kerül, és pusztán a jogszabályi feltételek taxatív fennállása esetén hozzák meg a döntést. Emellett hasonló szabályozási kérdésként említhető, hogy a hatóság mérlegelési jogköre is háttérbe szorul, az automatikus döntéshozatali eljárásra vonatkozó szabályozás pedig *ipso iure* ki is mondja, hogy esetében a döntés meghozatala mérlegelést nem igényelhet. Mindazonáltal a közigazgatási hatósági eljárásban egyebekben a mérlegelés kiemelt jelentőségű. Az érdemi mérlegelés folytán többféle egyaránt jogszerű, azonban célszerűségi fokában eltérő döntés születhet, aminek oka abban áll, hogy vagy a hipotézis többféleképpen értelmezhető, vagy a jogkövetkezmény ad lehetőséget többféle döntésre.³¹ A mérlegelés jogi természetéből adódóan azonban az nem értelmezhető az automatikus döntéshozatali eljárással, valamint az egyszerűsített döntéssel összefüggésben.

A következőkben egy táblázat keretében foglaljuk össze az automatikus döntéshozatali eljárásra, illetve az egyszerűsített döntéshozatalra vonatkozó szabályozást, valamint összehasonlítjuk a két jogintézmény sajátosságait, megvizsgálva azt, hogy az egyes jellemzők miképp jelennek meg egyiknél, s a másikonál.

³⁰ Ákr. 42. §.

³¹ Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. II. kötet. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 168–169.

2. táblázat: Az automatikus döntéshozatali eljárásra és az egyszerűsített döntéshozatalra vonatkozó szabályozás összehasonlítása

Automatikus döntéshozatali eljárás	Egyszerűsített döntéshozatal
Törvény vagy kormányrendelet megengedi	→ Ágazati jogszabály kizárhatja az egyszerűsített döntéshozatalt (például: 2013. évi CCXII. tv. 37. § (2) bekezdés: „A mezőgazdasági igazgatási szerv egyszerűsített döntést nem hozhat.”)
A hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre áll, vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni	→ Amennyiben a kérelemnek a hatóság egy az egyben helyt ad, akkor az egyszerűsített döntéshozatalhoz a hatóságnak szintén rendelkezésére áll minden adat
A döntés meghozatala mérlegelést nem igényel	→ Egyszerűsített döntéshozatalnál sincs helye mérlegelésnek
Nincs ellenérdekű ügyfél	→ Részben megfeleltethető (lásd később)
Tartalmaznia kell jogorvoslatot; az automatikus döntéshozatali eljárás eredményeként született határozattal szemben öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy kérelmét ismételten teljes eljárásban bírálják el, valamint a döntés véglegessé válását követően közigazgatási pert indíthat (esetleg fellebbezéssel támadhatja, ha a határozatot a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta például: korábbi példánkban említett közigazgatási bírság megállapításával szemben)	← <i>Jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző</i>
A döntést indokolni kell	← <i>Az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölése</i>
Egyes esetkörökben az automatikus döntéshozatalnál is egy az egyben helyt ad a kérelemnek a hatóság, és bocsátja ki az alapján döntését, azonban az egyszerűsített döntéshozatalra vonatkozó ezen rendelkezés nem értelmezhető a hivatalból lefolytatandó automatikus döntéshozatal esetében	← <i>Ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad</i>
Ipso iure ne legyen ellenérdekű ügyfél	← <i>Az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti</i>
Automatikus döntéshozatali eljárás eredményeként hozott határozatba nem foglalhatnak egyezséget	← <i>Az egyezség jóváhagyásáról rendelkezik</i>
Automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatásának eredményeként csak érdemi döntés, azaz határozat hozható	← <i>Az önálló jogorvoslattal nem támadható végzésről az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható</i>
Σ Mindkét jogintézmény szabályozása kapcsán megállapítható, hogy a hatékonyság figyelhető meg mögötte, azonban tartalmilag nem fedik teljes egészében egymást, de találunk közös szabályozási pontokat.	

Forrás: az Ákr. rendelkezései [40. §; 81. § (2) bekezdés] alapján a szerzők szerkesztése

Az egyszerűsített döntéshozatal már kiállta az idők próbáját, ezért releváns az összevetés, és az automatikus döntéshozatal alapvető megvalósulásához kiindulási alapként tekintünk rá.

Az automatikus döntéshozatal esetében szükséges még rögzítenünk, hogy habár a technológiai fejlődéshez és digitalizációhoz közvetlenül kapcsolódó jogfejlesztési megoldás álláspontunk szerint nem érvényesül maradéktalanul ebben az esetben az e-kormányzati megoldásokra jellemző transzformatív jelleg.³² Az alapjogviszonyban szigorúan technikai megoldásról van szó infokommunikációs eszközökkel, nem minőségi változásról például a felek jogaiban és kötelezettségeiben.³³

Zárógondolatok

Tanulmányunkban az automatikus döntéshozatali eljárás mibenlétét és az alapelvekhez való viszonyának körbejárását céloztuk meg, ennek keretében feltártuk az automatikus döntéshozatali eljárás, valamint az egyszerűsített döntéshozatal szabályozása mögött meghúzódó jogpolitikai okokat, kiemeltük a közös, illetve egymásba nem illeszkedő jellemzőket. Megvizsgáltuk a gyakran nem méltóképp emlegetett alapelveket is, hogy azok miképp érvényesülnek az automatikus döntéshozatal során. Összegzésképpen elmondható, hogy az automatikus döntéshozatallal kapcsolatos szabályozás a 21. század elvárásainak megfelelő tartalommal rendelkezik, de számos olyan lehetőséget tartogat még, amelyek új dimenziót nyithatnak az eljárási rendszerünkben például az okosszerződések terjedésével.

Felhasznált irodalom

- Boros Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II). *Új Magyar Közigazgatás*, 11. (2018), 2. 31–40.
- Czékman Zsolt – Czibrik Eszter: Az új ingatlan-nyilvántartási törvény és az Ákr. viszonya. *KözigazgatásTudomány*, 2. (2022), 1. 42–53. Online: <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.33>
- Czékman Zsolt – Cseh-Zelina Gergely – Ritó Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2. (2022), 2. 35–47. Online: <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>
- Hajas Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. (2016), 4. 18–25.
- Hajas Barnabás: Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. (2016), 5. Online: <https://jegyzo.hu/gondolatok-az-altalanos-kozigazgatasi-rendtartas-jegyzoi-munkara-gyakorolt-varhato-hatasairol-i-resz/>

³² Lásd Ugrin Emese – Varga Csaba: *Új állam- és demokraciaelemlet*. Budapest, Századvég Kiadó, 2007. 222.

³³ Az ugyanakkor érdekes kérdés, hogy a gyakorlatban hogyan változik a jogalkalmazó helyzete, illetve ki egyáltalán a jogalkalmazó. Erről részletesen lásd Czékman–Cseh-Zelina–Ritó (2022): i. m.

- Mátyás Ferenc: Átalakul a közigazgatási eljárás. *Jogászvilág*, 2016. szeptember 29. Online: <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/>
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. II. kötet. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- Pilz Tamás: Fenntarthatóság és alkalmazkodóképesség – avagy mi várhat a magyar közigazgatásra a következő években? *Pro Publico Bono*, 10. (2022), 1. 8–29. Online: <http://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.1>
- Ritó Evelin – Czékmann Zsolt: Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*, 13. (2018), 2. 104–118.
- Ugrin Emese – Varga Csaba: *Új állam- és demokrácielmélet*. Budapest, Századvég Kiadó, 2007.
- Wihlborg, Elin – Hannu Larsson – Karin Hedström: “The Computer Says No!”: A Case Study on Automated Decision-Making in Public Authorities. In *2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences*. IEEE conference proceedings, 2016. 2903–2913. Online: <http://dx.doi.org/10.1109/HICSS.2016.364>

Felhasznált jogszabályok, jogi dokumentumok

1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2016. évi CXXVII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról és Indokolása
2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
2021. évi CXXII. törvény egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról
- Az egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXII. törvény végső előterjesztői indokolása
- 414/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet a személyazonosító igazolvány kiadása és az egységes arcképmás- és aláírás-felvételezés szabályairól
- Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.298/2006/5.

A közigazgatás esete a digitalizációval



A közigazgatás (ideértve annak szervezeti felépítését, működési mechanizmusait, valamint személyzeti kereteit egyaránt) nem marad(hat) változatlan, nem függetlenítheti magát korszakunk világának tendenciáitól, így megállapítható, hogy a közigazgatás folyamatosan mozgásban van. Korunk egyik legnagyobb kihívása a legtagabb értelemben megfogalmazott digitalizáció, amely mind a közigazgatás polgárokhoz kapcsolódó hozzáállásában, mind az infrastruktúra tekintetében újratervezést tett szükségessé a világ összes államában.

Indokolt kiemelni azt is, hogy akármennyire megkerülhetetlen a digitális robbanás megjelenése a közszférában, az eddigi tapasztalatok alapján – különösen a kelet-közép-európai térségben – nem feltétlenül beszélhetünk befejezett sikertörténetről. Ennek okai között említhető a szervezeti és eljárási szempontok egyidejű figyelembevételének nehézsége, az infrastruktúra kiépítésének lassú és költséges folyamata, valamint a változásokkal (különösen a humán erőforrást érintően) szemben megjelenő általános ellenállás, amely szintén az innováció klasszikus akadályaként említhető.

A teljesség kedvéért jelen munka szerzője azonban nem teheti meg azt, hogy ne emelje ki a közigazgatás optimális digitalizálásának vitathatatlan eredményeit, amelyek a tanulmány szempontjából is relevánsak. Abban az irányadó külföldi szakirodalom egységesnek tekinthető, hogy a bevált digitális eszközök alkalmazásának egyrészt tulajdonítható egyfajta húzóhatás, amely újabb – korábban a digitalizáció által nem érintett – ágazatokban is legitimálhatja az új technológiai eszközök alkalmazását. Ezt a hatást erősíti az az adottság, hogy a versenyszférában működő standardizált platformok és más digitális megoldások – bizonyos körben és feltételek mellett – könnyen átültethetők a közigazgatásba. Voltaképpen arról van szó, hogy ez a közvetítő jellegű, interaktivitást biztosító online értékteremtő tevékenység a „tradicionális”, offline gazdaságban is ismert jelenség, amely főszabály szerint valamely vállalkozás technológiáján és infrastruktúráján működik. Másrészt kiemelendő az is, hogy a nemzetállami és uniós közigazgatás-politika által elérendő célként deklarált célkitűzések (például ügyfélközpontúság, hatékonyság, szubszidiaritás stb.) megvalósítására és erősítésére fokozottan alkalmasakká tehető a technológiai eszközök, különös tekintettel a közigazgatási hatósági tevékenységre és a közszolgáltatások szervezésére.

Mindezek alapján a tanulmány kísérletet tesz a közigazgatás digitalizálásának feltérképezésére, ennek keretében érinti a releváns közigazgatási tevékenységfajtákat,

sorra veszi továbbá – ezekhez kapcsolódóan – a mesterséges intelligencia lehetséges alkalmazási köreit. Jelen írás a vizsgált témakört a centralizáció és a decentralizáció elvének alakulása szempontjából is értékeli.

Kiindulópontok

A közigazgatás (ideértve annak szervezeti felépítését, működési mechanizmusait, valamint személyzeti kereteit egyaránt) nem marad(hat) változatlan, nem függetlenítheti magát korszakunk világának tendenciáitól, így megállapítható, hogy a közigazgatás folyamatosan mozgásban van. Korunk egyik legnagyobb kihívása a legtágabb értelemben megfogalmazott digitalizáció, amely mind a közigazgatás polgárokhoz kapcsolódó hozzáállásában, mind az infrastruktúra tekintetében újratervezést tett szükségessé a világ összes államában.

Indokolt kiemelni azt is, hogy akár mennyire megkerülhetetlen a digitális robbanás megjelenése a közszférában, az eddigi tapasztalatok alapján – különösen a kelet-közép-európai térségben – nem feltétlenül beszélhetünk befejezett sikertörténetről. Ennek okai között említhető a szervezeti és eljárási szempontok egyidejű figyelembevételének nehézsége, az infrastruktúra kiépítésének lassú és költséges folyamata, valamint a változásokkal (különösen a humán erőforrást érintőekkel) szemben megjelenő általános ellenállás, amely szintén az innováció klasszikus akadályaként említhető.¹

A teljesség kedvéért jelen munka szerzője azonban nem teheti meg azt, hogy ne emelje ki a közigazgatás optimális digitalizálásának vitathatatlan eredményeit, amelyek a tanulmány szempontjából is relevánsak. Abban az irányadó külföldi szakirodalom egységesnek tekinthető, hogy a bevált digitális eszközök alkalmazásának egyrészt tulajdonítható egyfajta húzóhatás, amely újabb – korábban a digitalizáció által nem érintett – ágazatokban is legitimálhatja az új technológiai eszközök alkalmazását. Ezt a hatást erősíti az az adottság, hogy a versenyszférában működő standardizált platformok és más digitális megoldások – bizonyos körben és feltételek mellett – könnyen átültethetők a közigazgatásba. Voltaképpen arról van szó, hogy ez a közvetítő jellegű, interaktivitást biztosító online értékteremtő tevékenység a „tradicionális”, offline gazdaságban is ismert jelenség, amely főszabály szerint valamely vállalkozás technológiáján és infrastruktúráján működik.² Másrészt

¹ Sajnálatos további fejlemény az is, hogy Magyarországon az utóbbi időben több olyan szakcikk is megjelent, amelyek – az elért eredmények bemutatása mellett – azt hangsúlyozzák, hogy miért nincs szükség vagy lehetőség további digitalizációra a közigazgatásban. Ebben a körben említhető – egyebek mellett – Fejes Erzsébet és Futó Iván később hivatkozott tanulmánya.

² Ennek versenyjogi aspektusairól lásd Firniksz Judit: Rangsorolás – új szabályozási igény a platformok és az információs túlterheltség korában. In Valentiny Pál et al. (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2021. 165–199.

kiemelendő az is, hogy a nemzetállami és uniós közigazgatás-politika által elérendő célként deklarált célkitűzések (például ügyfélközpontúság, hatékonyság, szubszidiaritás stb.) megvalósítására és erősítésére fokozottan alkalmasakká tehetőek a technológiai eszközök, különös tekintettel a közigazgatási hatósági tevékenységre és a közszolgáltatások szervezésére. Ezzel összefüggésben szeretnék utalni az úgynevezett DESI-indexre (Digital Economy and Society Index), amely a közép-kelet-európai uniós államokat a skála utolsó harmadába sorolja különösen a közszolgáltatások hatékonyságának mutatói alapján.³

A közigazgatás tevékenységfajtái és a mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetőségei

A közigazgatás alaptevékenységeivel összefüggésben az irányadó szervezeti jogi dogmatika különbséget tesz a közhatalmi jellegű tevékenységfajták, a szervezeti vagy tulajdonosi hatalmi pozícióból fakadó tevékenységek, valamint az úgynevezett nem hatalmi tevékenységek között.⁴ Jelen tanulmányban kizárólag a mesterséges intelligencia szempontjából releváns alaptevékenységeket (így a stratégiaalkotást, a belső folyamatok szervezését, az ügyfeleknek nyújtott tájékoztatást, valamint az érdemi ügyintézés) említem, ezekkel kapcsolom össze az MI-technológiák alkalmazási köreit.

Kiindulópontként rögzítendő, hogy a stratégiaalkotás (policy-making) inkább a kormányzati tevékenység részeként értelmezhető annak ellenére, hogy önmagában a tervezésnek megvannak a tételes jogi alapjai a közigazgatási jogban, az ügyviteli tevékenység pedig szerven belül (így nem közhatalmi aspektusban) értelmezhető. Mindezek alapján megállapítható, hogy vannak olyan mesterséges intelligencián alapuló eszközök, amelyek alkalmasak e tevékenységek támogatására (például hatásvizsgálat digitalizálása, chatbot alkalmazása, gépi látás vagy beszédértés alkalmazása), ezekre nem fordítok hangsúlyt a tanulmányban, így a következőkben az ügyfelek (állampolgárok) és a közigazgatás közötti interakciókban bevezethető technológiákra fogok kitérni.

Az érdemi ügyintézés tekintetében két kardinális kérdés fogalmazható meg, amelyek alapvetően determinálják a mesterséges intelligencia igénybevételének realitását. Egyrészt el kell határolni egymástól a hivatalból induló, valamint az ügyféli kérelemre induló hatósági eljárásokat, mivel mind az észlelés (lásd az eljárás megindulása), mint

³ The Digital Economy and Society Index (DESI). *Shaping Europe's digital future – European Union*. A hivatkozott index szerint Magyarország a 23., Szlovákia a 24., Lengyelország a 25., míg a 18. helyen álló Csehország mutat kissé jobb mutatókat.

⁴ Ennek részletes tárgyalásához lásd Szalai Éva: A közigazgatás működése, tevékenységfajtái. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 71–92.