

CSATLÓS ERZSÉBET*

Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában**

The Client and Authority Proceedings in the Digital Era

ABSZTRAKT

A tanulmány a magyar közigazgatási hatósági eljárás digitális átalakulását és az automatizáció előretörését vizsgálja. A tanulmány statisztikai adatok alapján rávilágít arra, hogy a digitális közigazgatási eljárás kapcsán elsősorban az ügyfélfókuszú szolgáltatások fontossága jelenik meg mint a digitális közigazgatás mércéje. Az elektronikus kapcsolattartási lehetőségek, az online tájékoztatás és az elektronikus kérelmek benyújtása dominálja a digitalizációt, nem pedig az eljárások teljes automatizációja. A tanulmány középpontjában a digitális hatósági eljárás világa áll abból a szempontból, hogy az ügyfél számára ez miben nyilvánul meg elsősorban: amikor információigényét szeretné kielégíteni a hatóságokkal való kapcsolatfelvétel módját és az eljárás megindítását tekintve, meg tudja-e indítani az eljárást. Ez a rész a jogi alapok mellett elsősorban a lehetőségekre fókuszál. Ezt követően pedig azt járja körbe, hogy az érdemi döntés meghozatalára vonatkozó digitális megoldások (automatizáció) az ügyfél szemszögéből nézve milyen következményekkel járnak. A tanulmány ezen része így inkább a folyamatok normatív oldalára koncentrál, és végül ezt elemzi. Megállapítja, hogy az automatikus döntéshozatal főként a közhiteles hatósági nyilvántartásokra épülő regisztratív aktusok és határozat jellegű okiratokban teteszt öltő döntések terepe, de már vannak példák arra is, hogy a döntéshozatali mechanizmus automatizálása megjelenik a tények előállítása kapcsán is. Bár az összetettebb automatizmus még csak a szárnyait bontogatja, az elmúlt évek gyors technikai fejlődése és újdonságai kapcsán a jogrendszerek lépést kell tartani a digitalizációval, és nem megadni magát neki.

Kulcsszavak: automatikus döntéshozatali eljárás, automatizált döntéshozatal, digitalizáció, hatósági eljárás, indokolási kötelezettség

ABSTRACT

The study examines the digital transformation of Hungarian administrative procedure and the advance of automation. Based on statistical data, the study highlights that in connection with digital public administration procedures, the importance of customer-focused services appears as the standard of digital public administration. Digitalization is dominated by electronic contact

* Dr. Csatlós Erzsébet, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet. E-mail: csatlós.e@juris.u-szeged.hu, drcsatlóserzsebet@gmail.com; ORCID: 0000-0001-8129-6189. Kézirat lezárva: 2023. 10. 06.

** A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének IKT és Társadalmi Kihívások Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Mesterséges intelligencia és a jogrend kutatócsoport tagja.

options, online information and submission of electronic requests, rather than complete automation of administrative procedures. The study focuses on digital authority procedures from the point of view of how this manifests itself primarily for the client: how to satisfy the need for information, how to contact the authorities and how to initiate the procedure. In addition to the legal bases, this part primarily focuses on the possibilities. After that, the consequences of digital solutions (automation) for making substantive decisions from the customer's point of view are discussed; this part of the study therefore concentrates more on the normative side of the processes and finally analyzes this. As a result, it states that automatic decision-making is mainly used in case of registrative acts based on official records and decisions embodied in decision-type documents, but there are already examples of the automation of the decision-making mechanism in connection with the production of facts. Although more complex automation is just spreading its wings, in connection with the rapid technical development and innovations of recent years, the legal system must keep up with digitalization and not give in to it.

Keywords: *automatic authority procedure, automatized decision-making, digitalization, authority procedure, reasoning of the decision*

A digitalizáció és a mesterséges intelligencia olyan fogalmak, amelyek az utóbbi időben az élet minden területén megjelennek, mondhatni: a csapból is ez folyik. A digitalizáció a modern kor velejárója és nézőpont kérdése a megítélés: vitatkozhatunk az előnyeivel, hátrányaival, egyszerűsíti vagy éppen megbonyolítja a világunkat.¹ Az egységes piac megerősítése érdekében olyan digitális átalakulásra van szükség, amely növeli az online közszolgáltatások elérhetőségét. Emiatt a közszolgáltatások további digitalizálására irányuló erőfeszítések prioritássá válnak.² A közigazgatás *minőségét* több szervezet többféle szempont szerint méri, értékeli és hasonlítja össze az államok vonatkozásában, lévén az a gazdasági teljesítőképesség kulcsa,³ de az ügyfélközpontú fejlesztési célkitűzések mellett talán a legelemibb kérdés, hogy mindez hogyan értékelhető az ügyfelek szemszögéből. Ahogy arra Kádár és Fibinger a jó állam hatékonysága kapcsán utalt: az infokommunikációs technológiák soha nem tapasztalt ütemű fejlődéséből következően minden állam feladata, hogy állampolgárai igényeit a legkorszerűbb módon és keretek között kiszolgálja. Ennek eredményeként pedig a hatékonyság az ügyfélszolgálati és háttérügyintézési oldalon az ügyintézési folyamatok egyszerűsítésében ölthet többek között testet.⁴

¹ KARAJZ Sándor: A digitalizáció és a társadalmi innovációk összefüggései. In: Kosztopulosz Andreász–Kuruczleki Éva (szerk.): *Társadalmi és gazdasági folyamatok elemzésének kérdései a XXI. században*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Szeged, 2020, 193. (<https://doi.org/10.14232/tgfk21sz.13>).

² Committee on the Internal Market and Consumer Protection: Report on eGovernment accelerating digital public services that support the functioning of the single market. (2022/2036(INI)) Európai Parlament, 14.03.2023, 1.; 5. pont.

³ Ezek összefoglalását lásd például: MORETTI, Claire–STIMPSON, Alex–MACKIE, Iain: *Public Administrations in the EU Member States. 2020 Overview*. ICF, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021.

⁴ FIBINGER Anita–KÁDÁR Krisztián: Hatékony közigazgatás. Háttér tanulmány a Jó Állam Jelentés Hatékony közigazgatás fejezetének 2017. és 2018. évi kiadásához. In: Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége III. Dialóg Campus*, Budapest, 2019, 184.

A jelenlegi helyzetképet 2010-től a Magyary-programok alapozták meg, mégpedig úgy, hogy átmenetet képeznek a múlt és a jövő közigazgatása kapcsán (*Nagy-Gál* szavai nyomán). Ami korábban értékesnek bizonyult, azt megtartja, de nem éri be vele, hanem a jog keretében és a jog eszközeivel a hatékonyságot kívánja megvalósítani.⁵ A szolgáltató közigazgatás az ügyfelet helyezi előtérbe. Ugyanakkor a lehetőségekhez képest nemcsak gyors, hatékony és egyszerű, akadálymentes ügyintézési lehetőséget szükséges biztosítani, ahol az ügyfél elégedett, hanem a törvényesség valamennyi kritériumát is.⁶ Ez pedig nemcsak az ügyfél szempontjából érzékelhető kényelmet jelenti, amit – jelen tanulmány esetében – az e-lehetőségek kiaknázhatósága jelent, hanem a hatóság oldaláról a döntéshozatali mechanizmus olyan módon való elektronizálása – esetenként humán interakció nélküli megvalósulása –, amely ugyanúgy leképezi a döntéssel szembeni jogállami elvárásokat, mintha az a klasszikus módon zajlana.

A tanulmány középpontjában a digitális hatósági eljárás világa áll abból a szempontból, hogy az ügyfél számára ez miben nyilvánul meg elsősorban: amikor információigényét szeretné kielégíteni a hatóságokkal való kapcsolatfelvétel módját és az eljárás megindítását tekintve, meg tudja-e indítani az eljárást. Majd azt járta körbe, hogy az érdemi döntésre vonatkozó digitális megoldások kapcsán, az ügyfél szemszögéből nézve a digitalizáció milyen következményekkel jár. Az elérhető statisztikai adatok⁷ és a fogalmi útvesztők közepette választ keres továbbá arra, hogy a digitalizáció és a mesterséges intelligencia hogyan jelenik meg a magyar hatósági eljárásban, és ez miként érzékelhető az ügyfél részéről. Ezzel együtt számba veszi, hogy a hatósági döntésekkel szemben milyen alapvető követelmények azok, amelyeket a szolgáltató állam ügyfélközpontúsága és a jogállami keretrendszer is megkövetel, és mi látható ebből a digitális jelzővel ellátott eljárások kapcsán.

1. Az ügyfél találkozása a digitális hatósági eljárással

Az olyan ügyek száma, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti, éves szinten milliókban mérhető nagyságrendet tesz ki.⁸ Az ezekhez kapcsolódó eljárási cselekmények közé is bediffundáltak az információs társadalom vívmányai, mind az ügyfél, mind a hatóság oldalán, illetve szolgálatában. A hatósági eljárás digitalizációjával összefüggésben először érdemes számba venni azt, hogy

⁵ NAGY-GÁL Eszter: Magyary és a Magyary Program. *Pro Publico Bono*, 2014/1, 176.

⁶ BUDAI Balázs Benjámín: *E-közigazgatás Axiomatikus megközelítésben*. PhD-értekezés. Pécs, 2008. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/budai-balazs-benjamin/budai-balazs-benjamin-vedes-ertekezes.pdf> (2023. 09. 23.) 23., 52–54.

⁷ A tanulmány a Központi Statisztikai Hivatal révén elérhető adatokból dolgozott; az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program (OSAP) körén túlmutató közérdekű adatbekérésre a kézirat lezártaig nem érkezett válasz.

⁸ 2022. évi hatósági statisztika (OSAP 1229). <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program> (2023. 10. 06.).

egyáltalán mennyire (lehet) elterjedt, hogy az ügyei vitele kapcsán az ügyfél e-megoldásokhoz folyamodik akár információszerzés, kapcsolatfelvétel vagy eljárás indítása kapcsán, majd pedig azt, hogy a hatóság döntésével összefüggésben alkalmazott digitális megoldások miként csapódnak le az ügyfél oldalán.

Európai uniós összehasonlításban az Európai Bizottság 2014 óta nyomon követi a tagállamok digitális fejlődését. A 2015-ben létrehozott *digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutatók* (DESI) szerinti értékelést évente közzéteszi,⁹ ennek pedig egyik része a digitális közszolgáltatás szintjének mérése is.¹⁰ A digitális közszolgáltatások szintjének mérésével kapcsolatos mutató azt fejezi ki, hogy az állampolgároknak nyújtott, legfontosabb életeseeményekhez köthető szolgáltatásokat vagy szolgáltatással kapcsolatos információkat – karrier, család, tanulás, egészségügy, költözés, közlekedés, egyszerűbb, kérelemre induló eljárások – milyen mértékben nyújtják online és kormányzati portálon keresztül. Jogi személyek, vállalkozások esetén ez a vállalkozási tevékenység megkezdéséhez és a rendes működéshez kapcsolódó eljárásokra vonatkozik.¹¹ A szolgáltatások teljes egészében, részlegesen vagy csak offline módon kínálhatók. Ezek szerint a felmérések szerint Magyarországon a digitális közszolgáltatások terén jelentős előrelépés történt az e-kormányzat keresleti oldalán: 2021-ben az internethasználók 81%-a vett igénybe online közigazgatási szolgáltatásokat, szemben a 2019. évi 64%-kal, és ezzel meghaladta a 2021. évi 65%-os uniós átlagot. A polgároknak és vállalkozásoknak nyújtott szolgáltatások minősége és teljessége azonban továbbra is viszonylag alacsony szintű, ez leginkább a határokon átnyúló szolgáltatások esetében látványos. Magyarország viszont 2021-ben megkezdte a magyar eIDAS-csomópont kétoldalú tesztelését több tagállammal, így várhatóan a helyzet javulni fog,¹² és a külföldi uniós polgárok könnyebben hozzáférhetnek a magyar e-kormányzati szolgáltatásokhoz. 2021 végén több mint 3000 közszolgáltatás állt rendelkezésre az interneten, ami majdnem kétszer annyi volt, mint a megelőző évben. Több mint 400 esetben *online intelligens űrlapok* (iFORM) állnak rendelkezésre, amelyek a sze-

⁹ CSEH Gergely: A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató – Magyarország európai uniós teljesítménye a digitalizált világban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. különszám, 52.

¹⁰ A digitális közszolgáltatást az alábbi mutatókból kalkulálják: az emberek alapszintű digitális képességei (humán tőke), az internethasználók által igénybe vett e-kormányzati szolgáltatás, az internet-hozzáférés, a digitális technikák integráltsága, vagyis hogy mennyiben használják a vállalkozások a digitális lehetőségeket, és a digitális közszolgáltatások képe. Ez utóbbit az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóiban (azon internethasználók arányában, akik hatóságokkal, közhivatalokkal, közintézményekkel való kapcsolatfelvételt interneten keresztül végezték), az űrlapok automatikus kitöltésében, vagyis az adatbázisokból rendelkezésre álló adatok az online űrlapokba való automatikus áttöltődésében, a polgároknak és a vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatásokban, és a közérdekű adatok rendelkezésre állásának és elérhetőségének mértékében méri. Forrás: European Commission: Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Methodological Note, 8. <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88557> (2023. 06. 30.).

¹¹ European Commission: EGovernment Benchmark. Method Paper 2020–2023. Luxembourg, 2021, 10.; Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030, 18. OJ L 323, 19.12.2022, 4–26.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló 910/2014/EU rendeletének (eIDAS rendelet) hatályba lépése Magyarországon mérföldkő volt az elektronikus közigazgatásban. Veszprémi Bernadett: Elektronikus azonosítás és hitelesítés a közigazgatásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/1, 48.

mélyes adatok automatikus, előzetes kitöltésével segítik az ügyfeleket.¹³ Azt is meg kell jegyezni, hogy a V4-eket vizsgálva ez az államcsoport uniós átlagot meghaladó mértékben fejlődött a COVID-érában, így várhatóan a továbbiakban is ütemesen halad majd tovább a digitalizáció útján.¹⁴ Mindezek ellenére uniós összesítésben Magyarország 2022-ben a tagállamok digitalizációs szintjük szerinti rangsorolásában minden téren az uniós átlag alatt van.

Magyarországon generális jelleggel az *elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény* (Eüsztv.) hivatott az *elektronikus ügyintézés*¹⁵ jogi keretrendszerének megteremtésére. A törvényi indokolás ehelyett a 2002-es uniós stratégiában foglaltakat követve,¹⁶ a nyújtott szolgáltatás fejlettsége alapján elektronikus (e-) ügyintézési szintekről beszél.¹⁷ Összeségében az *e-ügyintézés* elektronikus eszközök alkalmazását jelenti a közigazgatás szervezetrendszerén belül a közigazgatási eljárások során (*belső közigazgatási eljárás*), valamint hatósági eljárásban is (*külső közigazgatási eljárás*),¹⁸ és *nyilatkozatok, eljárási cselekmények, ill. egyéb kötelezettségek*¹⁹ megtételében ölt testet.

Az elektronikus ügyintézés fejlettségi szintjeinek első lépcsője az (1) *információnyújtás* elektronikus módja, tipikusan honlapon elhelyezett tájékoztatás formájában. Ettől egy szinttel fejlettebb, amikor (2) *egyirányú a kapcsolat*, vagyis elektronikusan letölthetők az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok, de elektronikus úton még nem lehet őket benyújtani. Az (3) *interaktivitás*, azaz a kétirányú interakció már a következő szintet jelenti, amikor online kitölthetőek a dokumentumok, azok ellenőrzése is megtörténik, illetve a letöltött dokumentumokat azonosítási eljárás mellett vissza is lehet küldeni elektronikus formában. Az ügy indításához személyes megjelenés nem szükséges, de az ügyfélnek legalább egyszer meg kell jelennie a hatóság előtt, leginkább az eljáráshoz kapcsolódó illeték- vagy díjfizetés, vagy az irat átvétele okán. Amikor az ügyfél megjelenése teljes mértékben mellőzhető a teljes ügymenet elektronizálása miatt, az a (4) *tranzakció* szintje. A teljes automatizáltság, vagyis az,

¹³ A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2022. Magyarország. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/policies/desi-hungary> (2023. 06. 30.) 4., 13.

¹⁴ ESSES DIÁNA–SZALMÁNÉ CSETE MÁRIA–NÉMETH BÁLINT: Sustainability and Digital Transformation in the Visegrad Group of Central European Countries. *Sustainability*, 2021/11, 12. (DOI:10.3390/su13115833).

¹⁵ Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus ügyintézés nem azonos fogalmak, ahogy a digitalizációval sem lehet azonosítani őket. BUDAI BALÁZS BENJÁMIN: *Az e-közigazgatás fogalma, jogi és stratégiai keretei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 6.; SIKET JUDIT: Az elektronikus ügyintézés. In: Csatlós Erzsébet–Siket Judit (szerk.): *Hatósági eljárásjogi alapismeretek*. Iurisperitus, Szeged, 2022, 355.; CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS–CZÉKMANN ZSOLT: Az elektronikus közigazgatás fogalma. In: Czékmann Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 20–21. E körben lásd még: NAGY SÁNDOR: Valami új, valami régi – az elektronikus ügyintézés közigazgatási eljárásjogi törvényeink tükrében. *Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények*, 2022/2, 91–92.; Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020. Az infokommunikációs szektor fejlesztési stratégiája (2014–2020) v7.0. 2014, 11. <https://2010-2014.kormany.hu/download/b/f/d/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (2023. 06. 30.).

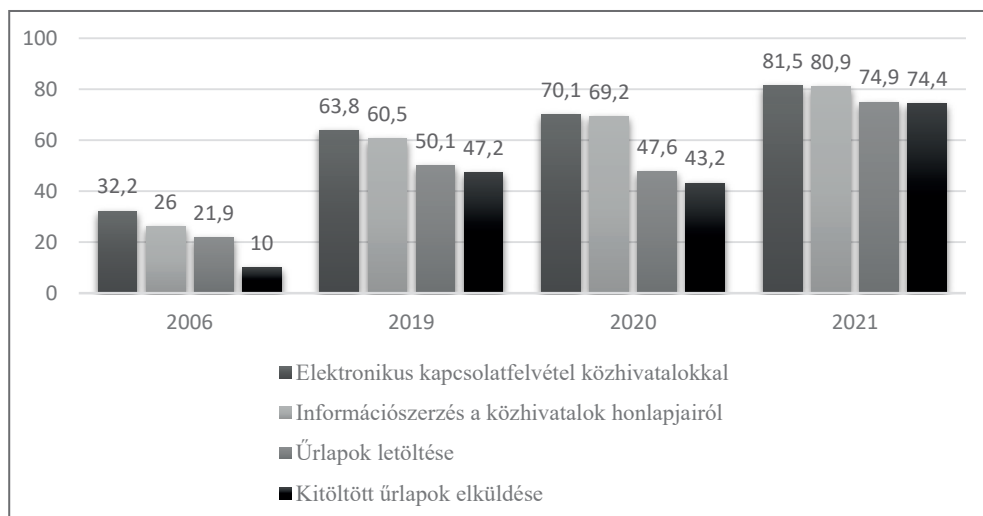
¹⁶ COM(2000) 330 final eEurope 2002. An Information Society For All. Draft Action Plan prepared by the European Commission for the European Council in Feira 19–20 June 2000. Brussels, 24.5.2000. 22–23.

¹⁷ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (Eüsztv.), 17. pont. Ezek egy része elektronikus ügyintézés biztosítására *kötelezett* állami szerv (Eüsztv. 1. § 17.a).

¹⁸ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól (Eüsztv. vhr.) 1. §.

¹⁹ Eüsztv. 10. §.

amikor nemcsak az ügyfél, hanem a hatóság oldalán sincs emberi közrehatás, a (5) *perszonalizáció* szintje.²⁰ Ez tulajdonképpen az, amit automatikus döntéshozatali eljárásként ismer a magyar hatósági eljárásjog.²¹ Ha a *digitalizációt* – mint „*analóg jeleket digitális jelekké átalakító folyamatot*”²² – abból a szempontból közelítjük meg,²³ amely tulajdonképpen a tevékenységgyakorlásra, a munkavégzésre és ezzel összefüggésben magára az (eljárás megindításától, megindulásától a döntés közléséig húzódó) alapeljárásra mint egységre gyakorolt hatásában fogható meg, akkor annak lényege az emberi munkaerő-ráfordítás gépek általi kiváltásában, az adatok digitális információvá alakításában, valamint a hálózatok alkalmazásában fogható meg.²⁴ Hasonló koncepcióban a magyar *Digitális Jólét Program* a digitális közigazgatás kapcsán a költséghatékonyságot, valamint a polgárok ügyintézési lehetőségeit emelte ki,²⁵ így ebbe kapaszkodva a tanulmány az optimalizáció legmagasabb fokából indul ki, és a továbbiakban a digitális közigazgatást a perszonalizáció szintjét elérő elektronikus ügyintézésel azonosítja. Ez az automatikus hatósági eljárást takarja: ha az eljárás hivatalbóli vagy kérelemre történő megindításától kezdődően valamennyi szükséges eljárási cselekményen át a döntés közléséig minden humán interakció nélkül zajlik, automatizált az eljárás.



1. ábra. E-közigazgatási portálok igénybevétele az e-ügyintézés szintjei szerint az összes internethasználó számához viszonyítva (%)

Forrás: KSH adatai alapján²⁶ saját szerkesztés

²⁰ Eüsztv. indokolása; PÉTERFALVI Norbert: *Az elektronikus közigazgatás alapjai*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 7.

²¹ Ákr. 40. §. Eüsztv. 11. §.

²² KARAJZ: i. m., 192.

²³ Tudományterületileg lásd: BUDAI Balázs Benjámin: Az e-közigazgatás elmélete – axiomatikus megközelítésben. *Információs Társadalom*, 2009/2, 68–71. (DOI: 10.22503/inftars.IX.2009.2.5).

²⁴ FERNÁNDEZ-MACÍAS, Enrique: *Automation, digitisation and platforms: Implications for work and employment*. Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018. 15.

²⁵ A Digitális Jólét Program 2.0. Budapest, 2017. július, 99. <https://digitalisjoletprogram.hu/files/58/f4/58f45e44c4ebd9e53f82f56d5f44c824.pdf> (2023. 06. 30.).

²⁶ https://www.ksh.hu/stadat_files/ikt/hu/ikt0020.html (2023. 05. 12.).

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) 2006 és 2021 között az e-ügyintézés szintjei szerint igyekezett mérni az e-közigazgatási portálok igénybevételét az internet-használók (1. ábra), valamint a 16–74 éves lakosság számához viszonyítva is (2. ábra), az alábbiak szerint: elektronikus kapcsolatfelvétel közhivatalokkal; információszerzés a közhivatalok honlapjairól, űrlapok letöltése és kitöltött űrlapok online benyújtása. A számadatok szerint egyértelmű a növekedés az e-megoldások felé forduló körében, amely összefüggésbe hozható azzal is, hogy 2021-re a honlappal rendelkező közigazgatási intézmények aránya 100%-os képet mutat, bár a közzétett információk kapcsán még viszonylag vegyes a kép, hogy mi az, amiről tájékoztatást nyújt.²⁷ Összességében pedig az ügyfél-elégedettséget tekintve, 2020-as uniós átlagra vonatkozó adatok szerint a megkérdezettek többsége ugyan elégedett a közigazgatás által nyújtott szolgáltatás minőségével (59%), az információ minőségével és hozzáférhetőségével kapcsolatosan azonban Magyarország sereghajtó, mindössze 32%-os az elégedettség e tekintetben.²⁸ Ezt szükséges kiegészíteni azzal, hogy az ügyféli tájékoztatás kapcsán a Kormányzati Ügyfélvonalon a veszélyhelyzetben megnövekedett hívások kezelése végett bevezetett *ChatRobot* jól vizsgázott: 2022-ben Kormányzati Ügyfélvonal felületén indított 354 693 db chates beszélgetés közel felét a mesterséges intelligencia által támogatott rendszer segítségével bonyolíthatták az ügyfelek. Ezen a csatornán a feltett kérdések (600 366 db) 38,5%-át a chatrobot megválaszolta, míg 59,5%-ban választípek megadásával könnyítette az ügyintézők feladatát azzal, hogy a fennmaradó kérdések csupán 2%-a igényelte teljes egészében az ügyintézők válaszadását.²⁹

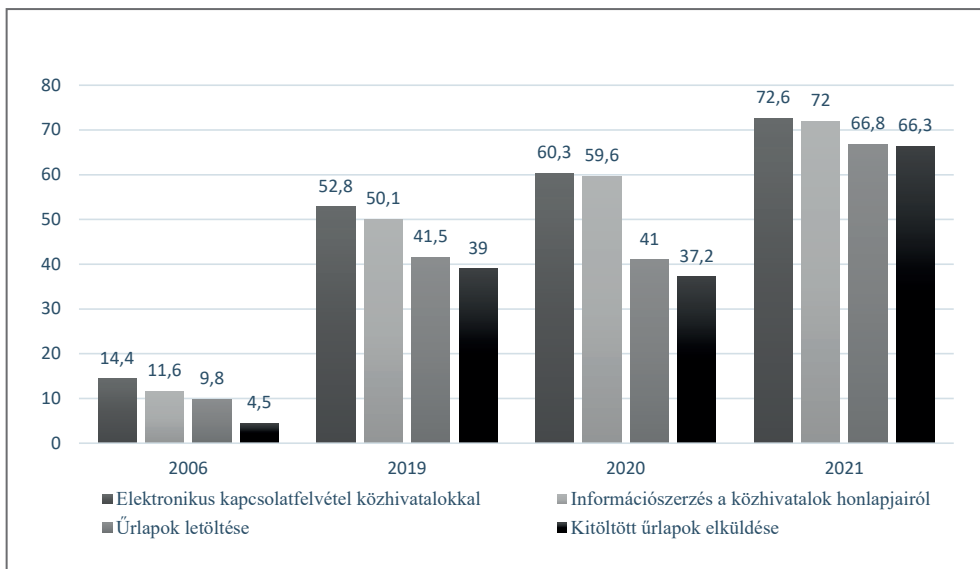
Az ábráinkhoz visszatérve: a számadatok alapján mindkét korcsoportban egyértelmű növekedés figyelhető meg az elektronikus megoldásokra való nyitottság kapcsán, 2020-tól valamivel szignifikánsabb mértékben.

2022-től az e-közigazgatási portálok igénybevételét jellemző egyes használati szintek, illetve összetett tevékenységek adatai nem hasonlíthatók össze a korábbi évek adataival, mert az űrlapok letöltése kivételével többé-kevésbé módosult a mérések tárgya (lásd: 3. ábra).

²⁷ Lásd: Honlappal rendelkező közigazgatási intézmények aránya; A közigazgatási intézmények honlapján elérhető szolgáltatások aránya; Elektronikus közigazgatással kapcsolatos szolgáltatások aránya. <https://statinfo.ksh.hu/StaInfo/haDetails.jsp?query=kshquery&lang=hu> (2023. 09. 23.).

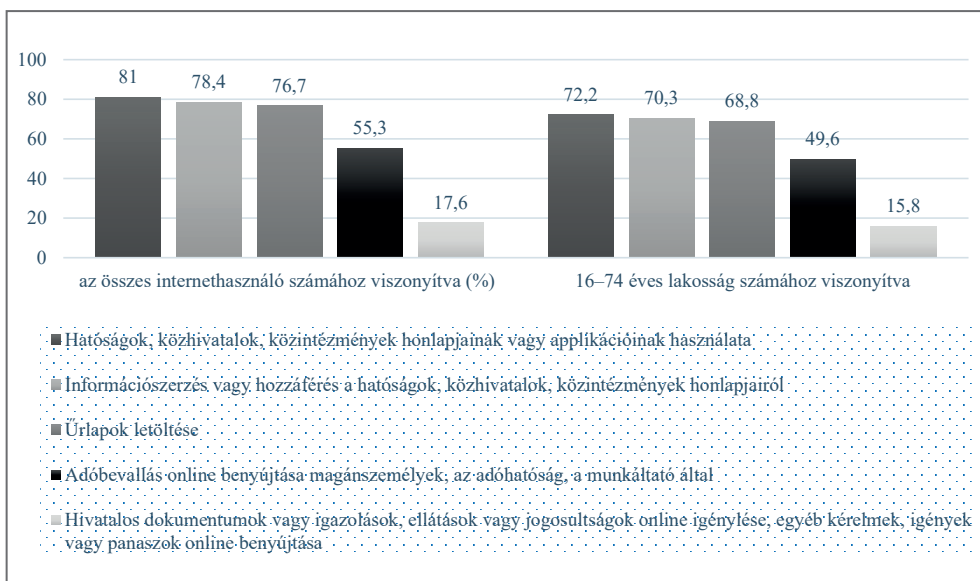
²⁸ FERNÁNDEZ-MACÍAS, i. m., 32, 37. Lásd részletesen: A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2020; Magyarország. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/node/924> (2023. 10. 04.).

²⁹ Elektronikus közszolgáltatásokat összefoglaló monitoring jelentés 2022. Belügyminisztérium, Informatikai Helyettes Államtitkárság Rendvédelmi Informatikai és Elektronikus Rendszerek Működtetéséért és Fejlesztéséért Felelős Főosztály, Szolgáltatásmenedzsment Osztály. 2022, 15–16. [a továbbiakban: 2022-es BM jelentés] <https://www.nyilvantarto.hu/hu/statistikak> (2023. 10. 04.).



2. ábra. E-közigazgatási portálok igénybevétele az e-ügyintézés szintjei szerint a 16–74 éves lakosság számához viszonyítva (%)

Forrás: KSH adatai alapján³⁰ saját szerkesztés



3. ábra. E-közigazgatási portálok igénybevétele az e-ügyintézés szintjei szerint

Forrás: KSH adatai alapján³¹ saját szerkesztés

³⁰ https://www.ksh.hu/stadat_files/ikt/hu/ikt0020.html (2023. 05. 12.).

³¹ https://www.ksh.hu/stadat_files/ikt/hu/ikt0020.html (2023. 05. 12.).

Az adatok, valamint a mérés alapjául szolgáló tényezők alapján látható, hogy jelenleg az elektronikus közszolgáltatások 1–3. szintjeire, esetleg 4. szintjére koncentrálódnak a lehetőségek. Ez mindössze arra enged következtetni, hogy az ügyintézésrel összefüggő információk megszerzése kapcsán, ill. a hatósági eljárás egyes eljárási cselekményeihez (jellemzően az eljárás megindításához) kapcsolódóan használ az ügyfél egyre gyakrabban (de nem kizárólagosan) e-utat, de messze nem olyan mértékben, amire lehetősége lenne. Ennek oka sokrétű lehet, élen a lakosság digitális kompetenciái állnak.³² A jogszabályi alapok adottak,³³ emellett a technikai lehetőségek is dinamikusan fejlődnek.

A www.magyarorszag.hu weboldal olyan, az ügyfél által személyre szabható felület, amely az azonosított ügyfél számára egységesen elérhető lehetőséget biztosít az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyilatkozatok, eljárási cselekmények és egyéb kötelezettségek teljesítésére, valamint az ügyfél által igénybe vehető elektronikus ügyintézési szolgáltatások használatba vételére. Már 2013. január 1-től elérhető az úgynevezett Webes Ügysegéd alkalmazás, mely az *elektronikus úton intézhető ügytípusok* számának folyamatos növekedése mellett az állampolgárok számára teljes körű elektronikus ügyintézési lehetőséget biztosít a Belügyminisztérium nyilvántartásaihoz kapcsolódó eljárásokban. Gyakorlatilag évről évre nyomon követhető a felületen keresztül indított ügyek és benyújtott kérelmek számának konstans növekedése: bőven millió felett van azon ügyeknek a száma, amelyet a portálon keresztül indítottak meg.³⁴ Itt szükséges említést tenni arról is, amely mintegy hidat képez a lakosság digitális szolgáltatásokhoz való (otthoni) hozzáférhetősége és a személyes ügyintézés között: 2022 januárjától a KIOSZK projekt keretében megvalósuló fejlesztések és eszközök lehetőséget biztosítanak arra, hogy a kormányablakokban, a postahivatalokon, illetve Digitális Jólét Program Pontokon az ügyfelek érintőképernyős eszközökön könnyen, gyorsan, ügyintézői beavatkozás és sorban állás nélkül elektronikusan intézzék ügyeiket. Az év első felében tesztüzemmódban zajlott, az eszközök telepítésére és azok nagyüzemi használatba vételére inkább az év második felében került sor. Év végére 338 eszköz működött országszerte, és az eszközökből érkező statisztikák alapján 7621 ügyintézésre került sor.³⁵

Az automatizáció – és ezzel együtt az automatikus döntéshozatali eljárások szintje – nem lehet számottevően elterjedt az összes eljáráshoz képest, ha külön mérési szintet sem jelent; erre vonatkozóan az *Országos Statisztikai Adatfelvételi Program* (OSAP) adatai sem utalnak.³⁶ A Belügyminisztérium az egyszerűsítési

³² Erről lásd: BUDAI Balázs Benjámin: a digitális kompetencia növekvő szerepe. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/2, 30–43. (DOI: 10.32575/ppb.2022.2.2).

³³ Ákr. 26. §; Eüsztv. 8. §.

³⁴ A leggyakrabban igénybe vett ügytípusok: az okmányérvényesség ellenőrzése, hatósági erkölcsi bizonyítvány igénylése, egyes egyéni vállalkozói ügyek (egyéni vállalkozással kapcsolatos adatváltozás bejelentése, egyéni vállalkozói tevékenység megkezdése, egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetése, egyéni vállalkozói tevékenység szünetelés utáni folytatása, egyéni vállalkozói tevékenység megszüntetése) és a járműtulajdonos-váltás bejelentése. Ezek összesen a Webes Ügysegéden keresztül benyújtott kérelmek 85,9%-át tették ki. 2022-es BM jelentés, i. m., 6–7.

³⁵ A legnépszerűbb ügytípus az erkölcsi bizonyítvány, a születési anyakönyvi kivonat igénylése, illetve az okmányérvényesség ellenőrzése volt. 2022-es BM jelentés, i. m., 14–15.

³⁶ Lásd: <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program> (2023. 10. 03.).

projekt keretében igényelt okmányok kapcsán tesz említést két ügytípusról, amelyek közül egy az, ahol számszerű eredményként hivatkoznak arra, hogy a 2022-ben összesen kibocsátott vezetői engedélyek 21,5%-a automatikus döntéshozatali eljárásban lett kibocsátva.³⁷ A Nemzeti Digitalizációs Stratégiának a digitális államra vonatkozó prioritásai között viszont szerepel a digitális közszolgáltatások minőségének és teljességének további javítása, ide értve a mesterséges intelligencián alapuló megoldások és az automatikus döntéshozatalt is,³⁸ így ez a kép várhatóan változni fog. Jelenleg, mondhatni az ügyfél közeledik a digitális hatósági eljárás-hoz és szokja a rendelkezésre álló elektronikus közszolgáltatásokat, a szolgáltató jelleg pedig egyértelműen nyomon követhető abban, hogy a szolgáltatások elérhetősége kapcsán nő az ügyfél szolgálatát célzó lehetőségek tára. A döntéshozatal automatizált jellege viszont más kérdés: egyfelől belső kérdés, hiszen az ügyintézői tehermentesítésben ölt elsősorban testet, ugyanakkor az ügyfél irányába nemcsak a gyorsaság az, amiben a folyamat manifesztálódik, hiszen a döntés tartalmi kérdései kapcsán kérdések sokasága merül fel.

A továbbiakban a *lecsökkentett vagy teljesen elhagyott emberi beavatkozás* útján megvalósuló döntéshozatal jellemzőit igyekszünk számba venni. Erre vonatkozóan egyelőre a fentiekhez hasonlóan publikált statisztikai adatok nem elérhetőek, a tanulmány így jogszabályi rendelkezések vizsgálatára korlátozódik.

2. A döntés és annak automatizálása

2.1. A klasszikus döntéshozatal

A hatóság döntése mint cselekmény a hatóság azon jogalkalmazó tevékenységének eredménye, amelynek során az általa megállapított és bizonyított tények, valamint az alkalmazandó jog házasításából az ügyre levont következtetést megállapítja. Az ügy érdemére vonatkozó határozatok a tanulmány tárgyai. A döntéshozatal eljárási cselekmények sorából áll, és mivel a hatóságok a *„jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”*,³⁹ a döntésben mindennek meg kell mutatkoznia. Erre szolgál annak indokolási része, és ekként ez a törvényesség kulcsa, valamint az ügyfél iránytűje az okok és miértek keresztútján, vala-

³⁷ 2021. február 1-től a hatósági eljárások egyszerűsítése érdekében kihirdetett jogszabályváltozások miatt a vezetői engedély esetében lehetővé vált az első jogosítvány automatikus hivatalbóli kiállítása, valamint a hosszabbítás és a kategóriabővítés miatti csere elektronikus úton automatikus eljárásban történő igénylése. Ugyancsak 2021. február 1-től van lehetőség házasságkötés miatti névváltozás esetében az okmányok, többek közt a személyazonosító igazolvány és vezetői engedély esetében is a hivatalbóli cserére. Ilyenkor nincs teljes automatizmus, mert az anyakönyvvezető rögzíti az arcképet és a szükséges adatokat, amiket a rendszer továbbít ellenőrzésre az okmányok hivatalból történő kiállításához. A házasságkötés miatti névváltozás esetében az okmányok, többek közt a személyazonosító igazolvány, a vezetői engedély és az útlevelel esetében ilyen hivatalbóli eljárásra 5612 fő esetében került sor. 2022-es BM jelentés, i. m. 13–14.

³⁸ Magyarország Nemzeti Digitalizációs Stratégiája, i. m., 137.

³⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 456.

mint az esetleges további jogi lépések felé. Az Alaptörvény önállóan nevesített alapjogként rögzíti, hogy „[a] hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni”,⁴⁰ de a joggyakorlatban ennél hosszabb időre visszavezethető az indokolás jelentősége.⁴¹ A hatóság indokolási kötelezettsége a tisztességes eljárás részeleme, alapvető követelmény mind az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, mind az Európai Unió Alapjogi Chartája szerint.⁴² Az indokolás *minőségi és mennyiségi* követelményeinek meghatározása pedig a hatékony jogorvoslatához való jog fényében értelmezhető. A jelenlegi bírósági gyakorlat alapján a hatósági eljárás garanciális szabályainak – így az indokolási kötelezettségnek – a figyelmen kívül hagyása vagy megsértése az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.⁴³

Az indokolásban a hatóság a döntését ténybelileg és jogilag is megalapozza, és ennek akkor tesz eleget, ha a döntési folyamat és eljárás minden momentumára kiterjedően magyaráz és érvel. A releváns tényeket össze kell vetni az alkalmazandó jogszabályokkal,⁴⁴ és ebből akkor lesz meggyőző a hatóság érvelése, ha a bizonyítékokkal alá is támasztja a megállapításokat,⁴⁵ olyan módon, hogy az lehetővé tegye még a mérlegelési jogkör gyakorlása esetén is az annak alapjául szolgáló ténybeli és jogi elemek együttes fennállásának ellenőrzését.⁴⁶ Mivel a bizonyítás módját és terjedelmét főszabály szerint szintén a hatóság határozza meg,⁴⁷ így az indokolás módja ezek törvényességéről is képet ad. Ekképpen az indokolás az ügyféli jogok gyakorlásának alapvető feltétele és kulcs a hatékony jogorvoslatához való jog gyakorlásához. Összességében tehát egy döntés indokolásakor kerülni kell a túl általá-

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIV. cikk (1).

⁴¹ CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014/3, 143.

⁴² Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, 391–407. 51. cikk; 7/2013 (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 387–389; A Charta kapcsán az *effet utile elv*, valamint a végrehajtás és az alkalmazási kör fogalma kapcsán: CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmánypolitikai megfontolások. In: *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014, 91–93.; CSATLÓS Erzsébet: Egy iráni hallgató kiutasítása és az indoklási kötelezettség kérdései: Gondolatok a döntés ténybeli és jogi alátámasztásáról nem csak járvány idejére. In: Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2021, 291.

⁴³ EBH2017. K.8.

⁴⁴ KGD2012. 196.

⁴⁵ KGD2015. 91.; Kúria Kfv.II.38.050/2014/8.

⁴⁶ Ehhez lásd: C-544/15. sz. *Sahar Fahimian v Bundesrepublik Deutschland ügyben* 2017. április 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:255) 46.; Spunar Főtanácsnok 2016. november 29-én kelt véleménye a C-544/15. sz. *Sahar Fahimian v Bundesrepublik Deutschland ügyben* (ECLI:EU:C:2016:908) 78. pont; C-379/08 és C-380/08. sz. *ERG and Others egyesített ügyekben* 2010. március 9-én hozott ítélet (EU:C:2010:127) 60–61. pont; C-62/14. sz. *Gauweiler and Others ügyben* 2015. június 15-én hozott ítélet (EU:C:2015:400) 69. pont; C-269/90 sz. *Technische Universität München ügyben* 1991. november 21-én hozott ítélet (EU:C:1991:438) 14. pont; C-413/06 P. sz. *Bertelsmann and Sony Corporation of America v Impala ügyben* 2008. július 10-én hozott ítélet (EU:C:2008:392) 69. pont.

⁴⁷ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 3. §; VII. fejezet.

nos, túl rövid és a sablonos formulákat, viszont külön figyelmet kell fordítani a konkrét, egyedi körülményekre.⁴⁸

Abban az esetben pedig, ha az indokolásból nem állapítható meg a döntés jogszerűsége – ami láthatóan összetett kívánalmaknak való megfelelést jelent –, akkor a határozat jogsértő, nem alkalmas érdemi felülvizsgálatra.⁴⁹ Más kérdés, hogy bizonyos esetekben a jogalkotó az, aki eltérést enged a részletes tartalom alól a határozat speciális formája vagy annak ügyfélre nézve kizárólag kedvező jellege kapcsán⁵⁰ – ez azonban nem értelmezhető kiterjesztően.⁵¹ Összességében azonban nyilvánvaló, hogy a tájékoztatás, a meggyőzés, a jogkövetési hajlandóság és a jogorvoslati lehetőségek miatt az ügyfél szempontjából egyáltalán nem elhanyagolható körülmény, hogy milyen minőségű indokolással szembesül a rá vonatkozó döntés kapcsán.

Kérdésként merül fel, hogy miként néz ki mindez a digitális térben. Ahogy Józsa arra rámutatott, a hatósági ügyintézés több mint jogalkalmazási aktus; „*az állami szolgáltatások egyike, mely nemcsak az ügyfelek megelégedettsége, hanem az állami szervekkel szembeni közbizalom szempontjából is fontos*”.⁵² Egyensúlyban kell tehát tartani a kettőt, az egyszerűség, gyorsaság oltárán vannak fel nem áldozható értékek mindkét fél szempontjai szerint.

2.2. Az automatizáció a döntéshozatalban

A magyar jogban – és ennek hatására a jogtudományban – *automatikus döntéshozatali eljárás* elnevezéssel az Eüsztv. honosította meg 2017. január 1-től az emberi közbeavatkozás nélküli döntéshozatali módot. Az elektronikus ügyintézés fejlettségi szintjeinek legmagasabb fokán álló, a sommás eljárás speciális módozataként definiált⁵³ eljárástípus alkalmazására mind kérelemre, mind hivatalbóli eljárás esetén sor kerülhet.⁵⁴ Az elektronikus ügyintéző szerv a honlapján, valamint a személyre szabott ügyintézési felületen is elérhető módon közzéteszi az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait. Ennek segítségével az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintéző szerv által szolgáltatott *elektronikus űrlap* útján nyújtja be kérelmét, az elektronikus ügyintéző szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló,

⁴⁸ Decision on Code of Good Administrative Behaviour. OJ C 285, 29.9.2011, 3–7. 18. cikk 2.; vesd össze a magyar joggyakorlat hagyományaival: MARTONYI János: Az államigazgatási aktusok indokolása. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 1971/2, 7–8.

⁴⁹ KGD2013. 47., Kúria Kfv.V.35.706/2013/12.

⁵⁰ Ákr. 81. § (2)–(3), 83. §, 92. § (2), V. fejezet.

⁵¹ Ákr. 8. § (2).

⁵² JÓZSA Zoltán: A hatósági ügyintézés, mint szolgáltatás. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2016, 291.

⁵³ RITÓ Evelin–CZÉKMANN Zsolt: Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/2. 2. kötet, 115.

⁵⁴ Eüsztv. indokolás a 11. §-hoz.

valamint az automatikus információátvétel útján megszerzett adatok alapján, *emberi közbeavatkozás nélkül* hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.⁵⁵

A döntéshozatal teljes automatizálásának jogszabályi feltétele, ahogy a technológia fejlődése is dinamikus, többször változott, bővül és pontosítják.⁵⁶ A korábbi egyseges szabályozást követően 2023 júliusától a jogszabályi rendelkezések kétféle (kérelemre induló) automatikus döntéshozatali eljárást különböztetnek meg zömmel aszerint, hogy a kérelem elektronikus úton lett-e benyújtva, vagy sem.

Az (a) *abszolút automatikus eljárásnak* is nevezhető mód az Eüsztv. szabályai szerinti, az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv azon eljárását takarja, amely elektronikus úton benyújtott kérelemre indul, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel és az ügy intézéséhez szükséges adatok automatizált feldolgozásra alkalmas módon az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv rendelkezésére állnak, vagy azokat automatikus információátvétel útján, automatizált feldolgozásra alkalmas formátumban átveszi. Az ilyen eljárásban tehát a tényállás tisztázása, a döntés érdemében való állásfoglalás kialakításának mechanizmusa is emberi beavatkozás nélkül zajlik, ahogy az eljárást lezáró és az ügyintézéshez szükséges egyéb döntések meghozatala is. Ezt követően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv gondoskodik az ügyféllel való közlésről is. Kiemelendő ugyanakkor, hogy jogszabálymódosítás eredményeként az Eüsztv. most már azt is kógens normaként rögzíti, hogy az ügyintézészt biztosító szerv köteles közölni az ügyféllel, ha a döntést automatikus döntéshozatali eljárásban hozta meg. Ezzel kiegészül a hatóság részéről a tájékoztatási kötelezettség, amely az eljárásra vonatkozó hatáskört megalapozó jogszabályi rendelkezés megjelölése kapcsán egyébként is beleértett volt. Emellett az elektronikus ügyintézészt biztosító szervnek a személyre szabott ügyintézési felületen elérhető módon, valamint az elektronikus út biztosítása esetén alkalmazott ügyintézési felületen továbbra is közzé kell tenni az automatikus döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait. Ez az ügyféli eljárási garanciák kapcsán lényeges kitétel. Nincs helye automatikus döntéshozatali eljárásnak, ha azt az adott ügyben törvény vagy kormányrendelet kizárja; ugyanakkor az ügyintézéshez szükséges egyéb döntés, értesítés emberi közbeavatkozás nélkül akkor is meghozható, ha az eljárást az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv nem automatikus döntéshozatal útján folytatja le.⁵⁷ Az Eüsztv. ugyan nem, de az Ákr. ezen eljárás alkalmazási feltételül szabja konjunktíve az ellenérdekű ügyfél hiányát.

⁵⁵ Eüsztv. 11. §.

⁵⁶ Legutóbb a 2023. július 22-től a szerencsejáték-szervezéssel és az elektronikus ügyintézészel összefüggő, valamint egyes törvényeknek a jogrendszer koherenciájának erősítése érdekében történő módosításáról szóló 2023. évi LX. törvény nyomán. A törvény 33. §-ához fűzött indokolás kiemelte, hogy a Közigazgatási és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program keretében megvalósult KÖFOP-2.2.7-VEKOP-20. számú projekt keretében kialakításra került az automatikus közigazgatási döntéshozatali (AKD) rendszer, amelynek kialakítása, ehhez kapcsolódóan az automatizációra épülő döntéshozatali eljárások, megoldások újragondolása szükségessé teszi az érintett jogszabályi környezet felülvizsgálatát, a szolgáltatás nevesítését az elektronikus ügyintézési szabályozásban. A rendelkezés célja, hogy az automatikus közigazgatási döntéshozatali rendszert Központi Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatásként (KEÜSZ) bevezesse a törvénybe.

⁵⁷ Eüsztv. 10. § (3)–(4).

A (b) másik, Ákr. szerint szabályozott eljárás arra ad a jogalkotó szándéka szerint lehetőséget, hogy abban az esetben is automatikus döntéshozatali eljárásra lehessen terelni az ügyet, amennyiben a kérelmet nem elektronikus úton nyújtották be, de azonnal döntés hozható. Ennek feltételei, hogy törvény vagy kormányrendelet lehetővé tegye, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére álljon, a döntés meghozatala mérlegelést ne igényeljen, valamint ne legyen ellenérdekű ügyfél. Egyúttal a rendelkezés teremt keretet a hivatalból indult eljárásokhoz is.⁵⁸ A (b) pont szerinti eljárásban nyilvánvalóan van egyfajta humán interakció a kérelem befogadása kapcsán, így az eljárás egy hidat képez gyakorlatilag az abszolút automatikus eljárás és a sommás eljárás között, amely utóbbitól gyakorlatilag csak az ügy bonyolultsági vagy inkább egyszerűségi foka, illetve az ügyintézésre nyitva álló időtartam különbözteti meg. Ezen eljárástípusra a személyesen előterjesztett kérelmek ügyében alkotott regisztratív aktusokra a kormányablakban kiállított lakcímkártyák szolgálhatnak iskolapéldaként. Az Eüsztv. és az Ákr. rendelkezéseivel összhangban *automatikus* döntéshozatali eljárásról beszél a jogalkotó,⁵⁹ míg az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) ugyannerre az *automatizált* döntéshozatal kifejezést használja.⁶⁰ Ez utóbbi norma elsősorban az ügyféli eljárási jogosítványok kapcsán jelent referenciapontot, hiszen például az Ákr. automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. Ha ezt jogorvoslatként értelmeznénk, akkor annak vannak feltételei,⁶¹ míg a GDPR alapján általános jogosultság, hogy az érintett (ügyfél) emberi beavatkozást kérjen, álláspontját kifejezhesse és a döntéssel szemben kifogást nyújtson be.⁶² A fentebb említett rendelkezések feltételezik az egyszerű ügyekben való, pozitív kicsengésű automatikus döntéseket, amelyben valószínűsíthetően a kérelem befogadási feltételei képezik egyedül azt a kört, amin a döntés kimenetele múlhat. Bonyolódni fog a helyzet azokban az esetekben, amikor a kérelmet elutasító döntések a döntés tartalmának kialakításában rejtlő okokra vezethetőek vissza (profilalkotás).

A kulcsfogalom a rendszer működésében az adat, amely egyrészt az adatbázisok formájában rendelkezésre áll, másrészt az eljárás kapcsán keletkezik, és a különböző műveletek sora formálja úgy, hogy az érdemi döntést eredményezzen, ugyan-

⁵⁸ Ákr. 104. § (6).

⁵⁹ Ákr. 40. §.; Eüsztv. 11. §.

⁶⁰ ESZTERI Dániel: Fogalommeghatározások. In: Péterfalvi Attila–Révész Balázs–Buzás Péter (szerk.): *Magyarország a GDPR-ról*. Wolters Kluwer Jogtár, 2021, 501.

⁶¹ Az Ákr. 118. § (1) bekezdése szerint fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó *jog- vagy érdeksérelemre* hivatkozva lehet. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 2. § (1) és 4. § (1) bekezdések szerint pedig a bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított *jogsértéssel* szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson. A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.

⁶² GDPR 22. cikk (3).

azon – jogállami eljárási garanciákat tartalmazó – jogszabályi környezetben, mint a humán döntéshozatal esetén. Az egyszerűség nem mehet a jogszerűség rovására. Ezzel a jogalkotó is számolt, amikor például az ingatlan-nyilvántartási törvényben a jövőben bekövetkező változások lehetőségét adnak arra, hogy automatikus döntéshozatali eljárás keretében jegyezzenek be – tucatszámú feltétel fennállása esetén – tulajdonjog-változást,⁶³ de nem akkor, ha az érintettek valamelyike a védett személyi körbe tartozik kiskorúság, gondnokság fennállta miatt, vagy ha a kérelem benyújtásának időpontjában az érintett már nem jogképes.⁶⁴

Jogi szempontból, a döntéshozatal bonyolultsági fokára nézve, a pillanatnyilag hatályos jogszabályi rendelkezések vizsgálata alapján, a döntéshozatal módját tekintve fokozatok különböztethetők meg aszerint, hogy milyen szintű automatizációra ad a jogalkotó lehetőséget. A vizsgálatunk – az egyelőre igen csekély számú – a Wolters Kluwer jogtárban elérhető jogi rendelkezésekből igyekezett szövegempirizmus segítségével, az automatikus döntéshozatali eljárásokra nézve következtetéseket levonni, amely alapján a tanulmány négy csoportba sorolja őket, és példával illusztrálja azok jellemzőit (a–d).

- a) A közhiteles nyilvántartásokra épülő, adatszolgáltatás jellegű automatizált döntéshozatali eljárások

Az adatszolgáltatás, tény vagy adat igazolása esetén hatósági eljárásról van szó,⁶⁵ ekként az eljárás az eljárási kódex hatálya alatt álló tevékenység, atipikus jelleggel, határozat jellegű okiratisági formában, jogilag határozatnak minősülő módon.⁶⁶ Ilyenkor a döntés ágazati jogszabály szerinti formában testet öltött igazolás (igazolvány vagy bizonyítvány) tényről, adatról.⁶⁷ Ilyen egyszerű ügyekre találunk példát a személyiadat- és lakcímnnyilvántartások kapcsán az adatszolgáltatás teljesítésére,⁶⁸ illetve igazolvány kiállítására nézve.⁶⁹ Emellett szemléletes példa, hogy a halgazdálkodási hatóság a halfogási tevékenységet végző személyek és szervezetek tevékenységének nyomon követhetősége céljából az általa kiadott halászati engedélyekről, állami halászejegyekről, állami horgászejegyekről, turista állami horgászejegyekről, valamint az eltiltás hatálya alatt álló személyekről közhiteles hatósági nyilvántartást vezet, amely alapján a halfogási tevékenység végzésére jogosult adatairól – annak kérelmére – hatósági bizonyítványt állít ki automatikus döntéshozatal keretében.⁷⁰ Ha az adat rendelkezésre áll, vagy azokat automatikus információátvétel útján szerzi meg a hatóság – ez esetben a szó szoros értelmében

⁶³ 179/2023. (V. 15.) Korm. rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény végrehajtásáról (a továbbiakban: Új Inyvt. vhr.) 135. § (4).

⁶⁴ Új Inyvt. vhr. 136. § (7).

⁶⁵ Ákr. 7. § (2).

⁶⁶ Ákr. 94. § (2).

⁶⁷ Ákr. 95. § (1), 96. §.

⁶⁸ 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról, 22. § (8).

⁶⁹ 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet, 18. § (3a), 30. § (2).

⁷⁰ 2013. évi CII. törvény a halgazdálkodásról és a hal védelméről, 42. §. (1), (3), (3a).

automatikus döntéshozatalról beszélhetünk –, és az adott kérdésben jogilag kötött a jogalkalmazó keze, akkor adat-összehasonlítás eredményeként fog megszületni a döntés. Sablonosan és praktikusán ez abból áll, hogy az ügyfél online felületen az adott ügytípus kapcsán a kérelemhez szükséges adatokat megadja, és a közhiteles hatósági nyilvántartásból a meglévő adatok alapján generálható a döntés. A közhiteles hatósági nyilvántartásban szereplő adatok esetében megdönthető a vélelem az adattartalom valósággal egyezősége kapcsán, de alapvetően az adatbejegyzéshez, módosításhoz és törléshez előírt szigorú alaki és tartalmi feltételek mind a nyilvántartás közhitelességét támogatják és azt, hogy az abból lehívható adatokat tényként lehessen kezelni.⁷¹ Kifejezetten ügyfélbarát megoldásnak tűnik az automatikus döntéshozatal lehetősége, amikor például a babaváró támogatással összefüggésben a kormányhivatal a társadalombiztosítási jogviszonyra vonatkozó hatósági bizonyítvány kiadására irányuló kérelemre eljár.⁷² Ennek ellenére érdekes fordulat egyes hatósági bizonyítványok kapcsán a kérelem személyes benyújtásának előírása.⁷³ Igazolvány esetén annak tartalmi elemei (fénykép) okán ez érthető,⁷⁴ míg egyéb esetben talán az ügyfél irányába is indokolt lenne a személyes eljárás mellőzhetőségét megteremteni. Egyébként arra is van példa a magyar joggyakorlatban, hogy rövid időre lehetőség volt hatósági bizonyítvány ügyében automatikus döntéshozatali eljárásban eljárni, majd a jogalkotó hatályon kívül helyezte azt.⁷⁵

b) A közhiteles nyilvántartásokban történő egyszerű adatomódosítás

A közhiteles nyilvántartás vezetésével összefüggő adatbejegyzés, -módosítás és -törlés hatósági eljárásnak minősül,⁷⁶ a nyilvántartás közhitelességének foka pedig kifejezetten megköveteli azt, hogy alapos és megbízható tények legyenek azok, amelynek alapján a nyilvántartásban adatváltozás történik. Ahogy arra Kovács is rávilágított az Alkotmánybíróság gyakorlatának számbavételével, a jogok és kötelezettségek fennállása, illetve igazolása szempontjából a közhitelű nyilvántartások

⁷¹ Ákr. 97. § (2).

⁷² 44/2019. (III. 12.) Korm. rendelet a babaváró támogatásról, 3. § da).

⁷³ Például: 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról, 10/A. §.; 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról, 2. § (8), 118/C. §.; 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földügyi eljárások kapcsán az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól, lásd: 17/A, 27. § (1), (4); 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről, 20/A. §.; 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról, 10. § (4).

⁷⁴ Például: 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról, 10. § (1a).

⁷⁵ Például: 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet a földgazellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról 106. §/A (hatályát veszítette: 2021. 08. 31.); 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól 8. § (2b) (hatályát veszítette: 2020. 12. 03.); 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról, 5. § (13a) (hatályát veszítette: 2019. 12. 31.).

⁷⁶ Ákr. 7. § (2).

önmagukban is garanciális jelentőséggel bírnak.⁷⁷ Ugyanakkor a nyilvántartások elektronikus jellegéből adódóan e téren a digitalizáció térhódítása megkerülhetetlen.

Kétféle megközelítésből érdemes vizsgálni az adatmódosításban megjelenő döntéshozatal automatizmusát. Az első kézenfekvő: az egyik közhiteles adatbázisban bekövetkező változás indukálta, hivatalbóli eljárásra okot adó jogi tény az, amely az adatbázisok közötti kapcsolat alapján automatikus eljárásban egy másik adatbázisban eszközöl változást. Ezt a rendkívül praktikus utat követi a jövőbeli ingatlan-nyilvántartási eljárási törvény, amely lehetőséget ad arra, hogy a nyilvántartásban olyan jogot vagy tényt töröljenek, amelynek érvényesítését jogszabály határidőhöz köti, ha a határidő a bejegyzéstől számítva eltelt, vagy amely megszűnésének határidejét jogszabály alapján a felek meghatározhatják, ha a felek által megállapított és a bejegyzésben feltüntetett határidő már eltelt, illetve akkor is, ha az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jog jogosultjáról kétségtelenül megállapítható, hogy elhunyt az ingatlan-nyilvántartásban rendelkezésre álló, illetve a személyiadat- és lakcímnyilvántartásban szereplő és onnan *átvett adatok alapján*.⁷⁸ Egy ilyen eljárás önmagát megindító ultra automatikusnak mondható ahhoz képest, amikor az ügyfél kérelmére indul az eljárás, az ügyfél által rendelkezésre bocsátott adatok alapján. Ilyen esetben érdekes rendelkezés a jogalkotó részéről a kérelem *személyes* benyújtásához kötni az automatikus döntéshozatal útján való eljárást.⁷⁹

Ellenpélda is akad az új Inytv.-ben, úgymint a tulajdonjog bejegyzése, amikor csak egy rendkívül szűk keresztmetszetben lesz lehetőség az automatikus eljárásra.⁸⁰ Más esetben, mint a házassági névviselési forma módosítása, a kérelem elektronikus benyújtásakor van lehetőség a humán interakció nélküli eljárásra,⁸¹ míg digitális Covid-igazolvány kiadásáról személyesen vagy írásban benyújtott kérelem esetén is automatikus döntéshozatal útján döntött a kiállító szerv.⁸²

c) Automatizált döntéshozatal az egyszerű megítélésű ügyekben

Az előbbieken látható, hogy az ügyintézői közreműködés nélküli döntéshozatali eljárás elsősorban a regisztratív aktusok terepe, illetve a határozat jellegű okiratok kiállítását tudja gördülékenyebbé tenni a hatóság számára. Ugyanakkor már van arra is példa, hogy a sommás eljárás feltételeinek egyébként megfelelő ügyekben a technikai lehetőségekre alapozva szintet lépünk a tényállás-megállapítási, vala-

⁷⁷ Kovács András György: A közhitelességről. *Jogtudományi Közöny*, 2021/11–12., 532.

⁷⁸ Új Inytv. vhr. 154. § (6).

⁷⁹ 304/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet a közúti közlekedési nyilvántartásba bejegyzett jármű tulajdonjogának, illetve üzembentartó személyének változását igazoló teljes bizonyító erejű magánokiratnak a közlekedési igazgatási eljárásban történő felhasználhatóságához szükséges kötelező tartalmi elemekről 2. § (1), (3).; 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról, 1/D. § (5).; 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 18. § (3a).

⁸⁰ Új Inytv. vhr. 135. § (4).

⁸¹ 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról, 63. § (11).

⁸² 244/2023. (VI. 22.) Korm. rendelet a digitális Covid-igazolvány kiadásának fenntartásához szükséges intézkedésekről, 7. § (1).

mint a bizonyítási cselekmények kapcsán abba az irányba, ahol a közhiteles nyilvántartásokon (is) kívül eső adatok adják az érdemi döntés magját.

Hétköznapi példával kezdve, a családtámogatási rendszerről szóló jogszabály⁸³ szűkre szabva úgy rendelkezik, hogy az *anyasági támogatással kapcsolatos ügyekben*, az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton benyújtott kérelem esetén az igényelbíráló szerv az eljárást automatikus döntéshozatal útján folytatja le. Hasonló mechanizmusra épül az az eljárási konstrukció, amikor a zajforrás üzemeltetője a *zajkibocsátási határértéket meghaladó tevékenység* okán felmentést kér, de a bejelentése alapján a hatóság azt állapítja meg, hogy a bejelentő a felmentés igénybevitelére a bejelentésben szereplő feltételekkel nem jogosult, így hivatalból indított eljárás keretében a rendezvény megtartását megtiltja, és az erre irányuló eljárását automatikus döntéshozatali eljárás keretében folytatja le.⁸⁴

Részletesebben magyaráz ugyanakkor a jogalkotó az egyes egészségügyi szolgáltatások igénybevétele kapcsán felmerült *utazási költségtérítési támogatás* igényléséhez kapcsolódóan. Ekkor ugyanis már nem kell a háziorvost felkeresni, nem lesz szükség a menetjegyek gyűjtésére, elég a szakorvosnál jelezni a támogatási igényt, amelyet az orvos rögzít a rendszerben. Az elektronikus úton benyújtott utazási költségtérítési támogatás iránti kérelmet az egészségbiztosító automatikus döntéshozatali eljárásban bírálja el, mégpedig a lakóhely vagy tartózkodási hely, továbbá a szállás és az egészségügyi szolgáltató telephelye közötti távolság, valamint az erre megállapított díjtételek mátrixában meghatározottak szerint, attól is függően, hogy gépjárművel vagy közforgalmú személyszállítási eszközzel történt az utazás. Ez utóbbi esetén az utazás során igénybe vett utazási kedvezményről a kérelem benyújtása során nyilatkozni kell, a biztosítottat megillető kedvezményeket az egészségbiztosítási szerv a rendelkezésére álló nyilvántartások alapján ellenőrzi. Ha a nyilvántartásban szereplő adatok és a biztosított nyilatkozata egymásnak ellentmond, az egészségbiztosítási szerv azt a magasabb kedvezményértéket veszi figyelembe, amelyre a biztosított jogszabály rendelkezései szerint jogosult lenne.⁸⁵

A leginkább automatizált eljárásnak mondható mintapélda viszont az a hivatalbóli eljárás, amely a közúti közlekedési törvény szabályainak megszegése esetén ölt közigazgatási bírság kiszabásában testet, mégpedig külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés okán.⁸⁶ 2016-ban vezették be a VÉDA elnevezésű *Közúti Intelligens Kamerahálózatot*, amely változtatható helyű, valamint fix telepítésű Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontból (KKEP) és egy ehhez kapcsolódó adatfeldolgozó rendszerből

⁸³ 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról, 24. § (5a).

⁸⁴ 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól, 11. § (5c).

⁸⁵ 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól, 61. § (6); 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról, 11. §.

⁸⁶ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről (Kkt.), 21. §.

(Közlekedésbiztonsági Automatizált Feldolgozó és Információs Rendszer, KAFIR) áll.⁸⁷ Ennek segítségével számos szabályszegést⁸⁸ dokumentál a kihelyezett, folyamatos kezelői felügyeletet nem igénylő, automatikusan működő elektronikus közúti ellenőrző rendszer, illetve ellenőrző berendezés. Ezek gyakorlatilag feljegyzéseket készítenek:⁸⁹ beállítható képfelvételi gyakorisággal készülő digitális állóképek-ből álló felvételsorozat formájában dokumentálják a történeteket. Mivel hitelesített mérőeszközökről van szó, az ellenkező bizonyításáig úgy kell tekinteni, hogy nincs a mérési eredményt befolyásoló hibájuk.⁹⁰ A naplózás (feljegyzés) pedig tartalmazza az alábbi tényeket: a berendezés azonosítóját (kvázi eljáró hatóság), a berendezést kezelő személy azonosítóját, a bejelentkezés, a kijelentkezés, a felvétel indításának és leállításának időpontját, a felvétel készítésének helyét (a képfelvételen rögzíti az ellenőrzés helyének meghatározásához szükséges adatokat, kódolva, szövegesen vagy GPS-koordinátákkal), valamint a jogszabályi rendelkezés megsértését igazoló képfelvétel (képfelvételek) azonosítóját és készítésének időpontját.⁹¹

A közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések dokumentálására használt, ellenőrző berendezés által készített valamennyi képfelvétel és a hozzá tartozó paraméterek (például az ellenőrző eszköz beállítása) az elektronikus rögzítésüket követő 12 órán belül elektronikus úton, az adattovábbító rendszeren keresztül továbbításra kerülnek az ellenőrzési feladatkört ellátó rendőrség informatikai rendszerére.⁹² A rendszer technikai beállításának ezen felül számos kritériumot kell teljesítenie ahhoz, hogy tényszerű adatokat szolgáltatthasson,⁹³ és ezzel biztosítsa azt, hogy egyrészt törvényes úton beszerzett bizonyíték álljon a hatóság rendelkezésére, másrészt olyan eljárási garanciák is tükröződjének a technikai megoldásban, amelyek leképezik az eljárási cselekmények rögzítésére irányadó szabályokat is.

A hatóság – hasonló elven – *az útdíj bevallását, kivetését, beszédését, az útdíj megfizetése és az útdíjköteles elemi útszakaszok jogszerű használata ellenőrzésének támogatását lehetővé tévő elektronikus rendszerből (UD rendszerből)*⁹⁴ veszi át a jogkövetkezmény megállapításának alapját képező felvételeket, és alkalmazza

⁸⁷ Már bekapcsolták a szupertraffipaxokat, és büntetik is a gyorsajtókat. 2015. március 26-i hír, https://hvg.hu/cegauto.kozlekedes/20150326_Mar_bekapcsoltak_a_szupertraffipaxokat_es (2023. 06. 30.); RITÓ-CZÉKMANN (2018): i. m., 105–106.

⁸⁸ Technikai eszköz ellenőrzi a) a megengedett legnagyobb sebességre, a vasúti átjárón való áthaladásra, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire, a gyorsforgalmi út leálló sávjának, leállóöblének igénybevételére, a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra, és a természet védelmére vonatkozó szabályok betartását. Kkt., 21. § (1) a)–c), e)–g).

⁸⁹ Vesd össze: Ákr. 78. § (2).

⁹⁰ 1991. évi XLV. törvény a mérésügyről, 13. § (3).

⁹¹ 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvettelt készítő eszközre vonatkozó követelményekről, 5. § (1), melléklet I. 1.1–1.4.

⁹² 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet, melléklet I. 1.5–2.3.

⁹³ 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet, melléklet II.

⁹⁴ 2013. évi LXVII. törvény az autópályák, autótutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról, 2. § 17.

azokat az útdíjfizetéssel összefüggő szabályok megsértésekor.⁹⁵ Kihasnálva az adatkapacitásokat, a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer nem csupán a közúti járművek megengedett legnagyobb össztömegére és tengelyterhelésére vonatkozó rendelkezések megtartásával kapcsolatos ellenőrzési feladatok támogatására szolgál, de a közúti közlekedés ellenőrzésének komplex támogatására is, emellett adatszolgáltatást biztosít az állami adó- és vámhatóság ellenőrzési feladataihoz kapcsolódóan, valamint összeköttetésben áll az UD-rendszerrel is.⁹⁶ Ez utóbbi közvetlen adatkapcsolat útján az érintett járműről és annak hatósági jelzéséről készített képfelvételekkel, valamint a jármű rendszámára, honosságára vonatkozó adatokkal kiegészítve, az észlelés helyének és időpontjának megjelölésével átadja az adatokat a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer részére, alapot adva ezzel további eljárások lefolytatására. Hivatalból jár el a közlekedési hatóság, például, ha a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer észleli, hogy a jogszabályban meghatározott kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás nélkül közlekedik adott gépjármű, és amennyiben az általános közigazgatási rendtartásban foglalt feltételek fennállnak, automatikus döntéshozatali eljárás keretében kerül sor a jármű forgalomból történő kivonására.⁹⁷

Az ilyen eljárásokban már láthatóan több tényező együtthetéről beszélhetünk, az eljárás kapcsán több eljárási cselekmény, ill. bizonyító tény az, ami kikerekíti a tényállásfeltárási és döntéshozatali tevékenységet a digitális térben, új alfejezetet nyitva az atipikus döntések kapcsán, és minimálisan, de mérlegelési jogkör beépítése is látszik a bírság összegének megállapítása kapcsán.⁹⁸ Az adatátvitel révén rendelkezésre álló feljegyzések tartalma tulajdonképpen betudható a tényállás tisztázását szolgáló bizonyítási cselekmények forrásául, míg a döntéshez vezető logikai műveletek leírása a kérdés. Az automatizált döntéshozatali eljárás alkalmazásának minden esetben feltétele, hogy ne legyen mérlegelési lehetősége a hatóságnak, azaz egyféle jogszerű döntés az, ami az ügyet érdemben lezárhatja. Mondhatni, egyszerű a képlet: a rendelkezésre álló adatok alapján, és azok jogszabályi rendelkezésekkel való összepárosítása eredményeként egyféle megoldása van az ügynek, egy lineáris logikai modell az, ami alapján a döntés megszületik, ekként az ügyfél oldalán sem feltétlen indukál megválaszolatlan kérdéseket.

d) Automatizált döntéshozatal profilalkotással

A döntéshozatal digitalizációjával összefüggésben érdemes a mesterséges intelligenciát (MI) mint az emberi intelligenciát megkövetelő feladatok infokommunikációs

⁹⁵ Kkt., 21.§ (1) h); 21/A. § (3a).

⁹⁶ Az egyes közúti közlekedési rendszerek közötti együttműködési képesség feltételeinek megteremtéséről, valamint az ezen rendszerek által gyűjtött adatok kölcsönös felhasználása jogi kereteinek kialakításáról szóló 1171/2014. (III. 26.) Korm. határozat a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer főbb funkcióinak számbavételét tartalmazza, 3. b) 4.; 1102/2016. (III. 3.) Korm. határozat a Nemzeti Tengelysúly- és kapcsolódó ellenőrzéseket támogató hálózat kialakításáról, 6. a; 1988. évi I. tv. indokolás a 21/K. §-hoz.

⁹⁷ Kkt. 21/K. § (1) a), c), (2).

⁹⁸ Kkt. 21. § (2).

eszközökkel történő megoldását is megemlíteni.⁹⁹ 2020 óta Magyarország is rendelkezik MI-stratégiával, amelynek az adatvezérelt szolgáltató állam az egyik jelszava, a célkitűzések között pedig megtaláljuk az automatikus határozathozatali funkciók fejlesztését is.¹⁰⁰

Az eddig vizsgált eljárásokban hozott döntések vagy egzakt, közhiteles nyilvántartások tényeire, vagy hitelesnek tekinthető, elektronikus úton létrejött bizonyítékokra épülnek. Van azonban az automatizálásnak olyan területe, ahol maga a rendszer az, amely megadott jellemzők alapján jövőbeni magatartást prognosztizál, és ennek kapcsán felállított vélelemre alapozott döntéshozatalt eredményez.¹⁰¹ A profilalkotás során tulajdonképpen egyfajta kockázatértékelés zajlik adatbázisokban szereplő adatok közötti összefüggések automatizált azonosítása és konkrét csoportokra vagy személyekre történő értelmezése alapján, amely során olyan kategóriák jönnek létre, amelyek azonos tulajdonságokkal rendelkeznek, ezáltal pedig további hasonló személyek lesznek azonosíthatók.¹⁰² Az egyénnel – jelen esetben az ügyféllel – sokszor csak közvetetten kapcsolatba hozható adatok alapján, biztosra ugyan nem mondható, de tipikusan statisztikai adatok alapján megbízható predikciót igyekszik adni. Adatbázisok és adatok közötti összefüggések felfedezése során olyan következtetések születnek, amelyek eredményeként azok egy egyénre vetíthetők, és/vagy az egyén egy csoport tagjaként azonosítható.¹⁰³ Amire nézve a profilalkotás nem tér ki, az az okok és miértek kérdése,¹⁰⁴ lévén ez a vonatkozó algoritmusok kapcsán felmerülő technikai kérdés. Ebből eredően legfeljebb megdönthető vélelemként, mintsem tényként kezelendő a kapott eredmény; az így levonható következtetések tényszerűsége, igazságtartalma erősen vitatható, és a jelenleg hatályos jogrendszerünkben nem találni példát arra, amikor automatikus döntéshozatali eljárásban – a tanulmány fogalmi keretrendszerében – ilyen módon születne döntés.

⁹⁹ Lásd: Kovács László–Czékman Zsolt–Ritó Evelin: A mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetőségei az államigazgatásban. *Infokommunikáció és Jog*, 2020/2. E-Különszám. <https://infojog.hu/kovacs-laszlo-czekmann-zsolt-rito-evelin-a-mesterseges-intelligencia-alkalmazasanak-lehetosegei-az-allamigazgatásban-2020-2-75-e-kulonszam/> (2023. 06. 30.); lásd még: Czékman Zsolt–Kovács László–Ritó Evelin: Mesterséges intelligencia az államigazgatásban. In: Török Bernát–Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai: Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 396.

¹⁰⁰ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. Innovációs és Technológiai Minisztérium, 2020, 38. <https://digitalisoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a4559b6541e46277d6e88.pdf> (2023. 06. 30.).

¹⁰¹ Futó a mesterséges intelligenciát olyan gépi rendszerrel azonosítja, amely az ember által meghatározott célok adott csoportjával kapcsolatban képes előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket hozni, amelyek befolyásolják a valós vagy virtuális környezeteket. Futó Iván: Mesterséges intelligencia: de miért nincsenek szakértői rendszerek a magyar közigazgatásban? *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/4, 35.

¹⁰² PATAKI Gábor–SZÖKE Gergely László: Az online személyiségprofilok jelentősége – régi és új kihívások. *Infokommunikáció és Jog*, 2017/2, 63.

¹⁰³ GÄCKLE, Nicolas: Taming future mobilities: biopolitics and data behaviourism in the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS). *Mobilities*, 2020/2, 267. (DOI: 10.1080/17450101.2019.1693725).

¹⁰⁴ HILDEBRANDT Mireille: Defining Profiling: A New Type of Knowledge? In: Mireille Hildebrandt–Serge Gutwirth (eds.): *Profiling the European Citizen Cross-Disciplinary Perspectives*. Springer, Dordrecht, 2008, 17–19.

3. A humán interakció nélküli döntés indokolása kapcsán felmerülő (nem csak ügyféli) dilemmák

Átgondolva az automatikus döntéshozatalhoz szükséges feltételeket, alapvetően arra a következtetésre juthatunk, hogy mindennek alapja az adat, a jó minőségű döntések alapja pedig a jó adat.¹⁰⁵ A technológiai fejlődés következtében az állami adatvagyon az, amely nemcsak a szakpolitikai kérdések megalapozott döntéseihez szolgáltat alapot, hanem a hatósági ügyintézés is képes – a megfelelő garanciális szabályok alkalmazásával – költséghatékonyabbá és gyorsabbá tenni (a közhiteles hatósági nyilvántartásokra alapozva).¹⁰⁶ Az ellenkező bizonyításig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn.¹⁰⁷ A hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés határozatnak, azaz érdemi döntésnek minősül,¹⁰⁸ de az adatátvétellel megvalósuló bejegyzések, törlések, illetve a nyilvántartások adataira épülő, határozatjellegű okiratok kibocsátására irányuló eljárások során született döntések atipikus formát öltenek. A kérelemnek helyt adó (atipikus) döntések esetén gyakorlatilag kizárt a jogorvoslat szükségesége, az esetlegesen korrigálásra szoruló adatok javítása másik eljárás tárgya. Az elutasító döntésekre tekintettel viszont érdemes lenne a jogalkalmazó figyelmét a jogszabályban is felhívni a döntés indokolásának mikéntjére. Jelenleg ugyanis az általános eljárási szabályok lehetőséget adnak arra, hogy bármilyen hivatalbóli eljárás esetén, ha a döntés mérlegelést nem igényel, a hatóság azt automatikus döntéshozatali eljárásban is lefolytathassa.¹⁰⁹ Ennek tartalmi és formai kérdései kapcsán viszont csak a hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre nézve rendelkezik a jogalkotó. Ekkor a határozatra egyébként vonatkozó, tartalmi, formai és kézbesítésre vonatkozó előírásokat¹¹⁰ nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegessé válik. A hatósági igazolvány és a bizonyítvány kérdését viszont nyitva hagyja a szabályozás, se *pro*, se *kontra* rendelkezés nincs a döntés tartalmára, formájára nézve. A korábbi eljárási kódex, a Ket. ezzel szemben rendelkezett arról, hogy a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról, valamint a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés megtagadásáról a hatóság határozatot hoz,¹¹¹ ezzel pedig vonatkoznak rá – lévén eltérő rendelkezés nincs – a teljes alakszerű határozatra irányadó szabályok. Az Ákr. hallgatásából legfeljebb arra következtethetünk, hogy ágazati szabályozás az általános szabályokkal összhangban kiegészítheti az eljárási

¹⁰⁵ FEJES Erzsébet–FUTÓ Iván: Mesterséges intelligencia a közigazgatásban – az érdemi ügyintézés támogatása. *Pénzügyi Szemle*, 2021/1, 30. (doi.org/10.35551/PSZ_2021_k_1_2).

¹⁰⁶ FÁSI Csaba: Automatizált megoldások alkalmazása a közigazgatási döntéshozatalban egy poszt szocialista ország nézőpontjából. *Magyar Jog*, 2023/6, 347.

¹⁰⁷ Ákr. 97. § (2).

¹⁰⁸ Ákr. 94. § (2).

¹⁰⁹ Ákr. 104. § (6).

¹¹⁰ Ákr. 80–82. §.

¹¹¹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) 82. § (3).

rendelkezéseket,¹¹² azonban a gyakorlatban az ágazati szabályozás ilyen kérdésekben szintén hallgat, ahogy a példában is, vagy eleve azt mondja, hogy automatikus döntéshozatali eljárásban kizárólag kérelemnek helyt adó döntés születhet.¹¹³

Az egyszerűbb megítélésű ügyekben az automatizáció bonyolítja a döntés indokainak bemutatását. Ugyan a döntés formája és egyes adatokkal összefüggő elemei az online térben kvázi előkészítik a sablont, és megtöltik tartalommal a rendelkezésre álló adatok alapján, joggal merül fel a kérdés, hogy a mai technikai háttérrel miért nem írnak olyan programokat, amelyek – a maguk módján – magyarázatot is képesek bemutatni.

A mesterséges intelligencia képes arra, hogy adatok alapján problémát oldjon meg. Ezek közigazgatásban való alkalmazásával *Futó* több tanulmányban is foglalkozott, és a mesterséges intelligencia alkalmazását két csoportra osztotta: a szabályalapúra és a gépi tanulásúra. Ehelyütt most azt érdemes ezekből kiemelni, ami a döntés indokolása szempontjából elemi kérdés. A *gépi tanuló algoritmusok* statisztikai alapon működnek, és adatok alapján és azokra alapozva előrejelzéseket készítenek, véleményeket közölnek anélkül, hogy erre expliciten beprogramozták volna őket, eredményeiket azonban nem magyarázzák, megoldásaik menete nem ismert (fekete doboz). Ellenben a szabályalapú szakértői rendszer olyan számítógépes alkalmazás, amely szimulálja az emberi szakértő döntéshozatali képességét. Arra tervezték, hogy következtetés útján komplex problémákat oldjon meg, „ha, akkor” következtetések levonásával.¹¹⁴ A hatósági jogalkalmazás minden szegmense normatív szabályokhoz kötött, így egy megfelelően karbantartott, jogszabályváltozásokat és joggyakorlatot is követő tudásbázis alapján, a jogszabályok és az ismert tények párosításával egy megfelelően megírt program az ügyintéző munkáját hatékonyan segítheti azzal, hogy egy döntésmintát generál a bevitt adatok alapján.¹¹⁵ A *Futó* tanulmányában bemutatott, következtetésilánc-alapú döntéshozatali indokolás¹¹⁶ közelebb áll a sablon-döntéshez, és így – mint döntéstámogató rendszer – hasznos támasza lehet az ügyintézőnek. Vitathatatlan tény, hogy a joggyakorlat egysége érdekében előnyt jelenthet az ezen rendszerekre támaszkodó döntéshozatal, ugyanakkor kérdéses, hogy mikor programozható kellően érzékenyre ahhoz, hogy esetleg összetettebb mérlegelési, vagy ezen túlmenve, akár méltányossági jogkör kapcsán lehessen vele számolni a döntéstámogatáson túl is. Hogy mikor kerül egyensúlyba a mérleg egyik oldalán az objektív, joggyakorlat egységét szolgáló jogalkalmazás, másik oldalán az egyéni problémákra reflektáló, személyes kontextus igényével, az a jövő kérdése, ahogy az is, hogy mikor lesz alkalmas a rendszer egy összetettebb ügy cizellált indokolására. Okkal merül fel a kérdés, hogy a fejlődéssel párhuzamosan az átlagpolgártól elvárható digitális kompetenciák szintje is fejlődik-e, és ezzel együtt egy 21. századi hatósági eljárásban a 21. szá-

¹¹² Ákr. 8. § (3).

¹¹³ Új lnytv. vhr. 137. § (2) első fordulat.

¹¹⁴ *Futó* (2020): i. m., 35.

¹¹⁵ *Futó* (2020): i. m., 35–38. FEJES–*Futó* (2021): i. m., 41.

¹¹⁶ *Futó* Iván: Mesterségesintelligencia-eszközök – logikai következtetésen alapuló szakértő rendszerek – alkalmazása a közigazgatásban, hazai lehetőségek. *Vezetéstudomány/Budapest Management Review*, 2018/7–8, 43–47. (DOI: 10.14267/VEZTUD.2018.07–08.05).

zadi ügyféltől vajon elvárható-e, hogy ő maga értelmezze a „*ha, akkor*” fogalompárossal megadott okokból összerakott indokolást. Vajon a hivatkozott jogszabályhelyek megjelenítésekor tudnia kell-e a jogi szakszöveg értelmezését – és sokszor lefordítását – a saját ügyére nézve? A kérdésre a választ a magyar joggyakorlatban már számtalanszor megválaszolták: nem. Ugyanebből az okból eredően nem segítenek a honlapokra elhelyezett, ügymenetre vonatkozó tájékoztatók sem, hiszen ellentétes a cél: a jogszabálysöveg absztrakt azért, hogy minél több életviszonyra alkalmazható legyen, míg a hatóság döntése egyedi ügyben születik, ehhez igazodóan pedig az indokolás is szükségképpen egyedi. Az ügyfél érdeke – kiváltképp onerózus döntés esetén – az okok pontos megismerése, a jogorvoslati eljáráshoz való kapaszkodó megtalálása, a döntést felülvizsgáló bíróságé pedig az, hogy a döntés jogszerűségét meg tudja ítélni. Ezt egy túl általános, túl rövid és a sablonos formula esetén nem tudja megtenni, legfőképpen akkor, ha egy (személyes) adatokkal digitális térben zsonglórködő rendszer működésére nézve nem kap megfelelő tájékoztatót, illetve magából a döntésből információt,¹¹⁷ és ahogy *Hohmann* is kiemeli, ezzel könnyen elvesz az önkéntes jogkövetés motivációja is.¹¹⁸ Mindez adatvédelmi kérdések és ezzel összefüggésben a feladat- és hatáskörökkel együtt járó felelősségi kérdések, valamint a jogorvoslati fórumrendszer további cizellálása irányába kell hogy sarkallja a jogalkotót.

Érdemes ebből a szempontból is megvizsgálni a kérdést, és kicsit tágabb kontextusból szemlélni egy szabályalapú szakértői rendszerben zajló döntéshozatalt, aminek során a döntés az eljáró hatóság feladat- és hatáskörébe tartozóan a hatóság döntésének minősül. További kérdés, hogy miként értelmezhető jogorvoslatként a teljes eljárásra áttérés során a lefolytatott eljárás; miben jelenthet más eredményt.¹¹⁹ Ezen túlmenve, a jogorvoslati eljárás alapja anyagi vagy eljárásjogi jogsértés, avagy kinek milyen cselekménye egy közigazgatási per tárgya? Talán a program megalkotója, akinek betudható a rendszer működése, az eljáró hatóság, akinek – valljuk be – a döntéshozatalhoz sok köze egy teljes automatizáció esetén nincs is, esetleg a jogalkotó, hogy nem megfelelően szabályozta a normatív környezetet mindehhez kapcsolódóan? Belép a döntés jogszerűsége feletti döntést hozó szervek sorába a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság is? Várhatóan nem minden ügyben merül majd ki a jogvita abban, hogy a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer által rögzített mérési adatok alapján lezajlott, tengelyterhelést meghaladó járművek közötti közlekedésére vonatkozó előírások megsértése miatt bírságot megállapító automatikus eljárásban született döntéssel összefüggő jogorvoslati eljárásban vajon megfelelő időben és módon csatolták-e a hatósági mérőeszköz érvényességének

¹¹⁷ Alaptörvény VI. cikk (2); 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 20. §.; A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása az előzetes tájékoztatás adatvédelmi követelményeiről. Budapest, 2015. 4–13. <https://naih.hu/files/tajekoztato-ajanlas-v-2015-10-09.pdf> (2023. 06. 30.).

¹¹⁸ HOHMANN Balázs: A mesterséges intelligencia közigazgatási hatósági eljárásban való alkalmazhatósága a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. In: Török Bernát–Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai: Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 413.

¹¹⁹ Ákr. 42. §.

időtartamát igazoló hitelesítési bizonyítvány számát.¹²⁰ Már 2017-ben kimutatták az akkori körülmények értékelésekor, hogy az elektronikus szolgáltatások növelik a közigazgatási ügyfélkiszolgálás hatékonyságát, csökkentik az ügyintézéshez szükséges időt, összességében költséghatékonyabb mindkét oldalon, de jelentős hátrányként definiálták, hogy az elektronikus ügyintézés során nincs lehetőség a személyes interakcióra.¹²¹ Az automatizált döntési folyamatok elterjedése okán ez új árnyalatot kap, várhatóan az emberi beavatkozás hiányára vonatkozó igény nem csökken, legfeljebb átalakul: az *in personam* helyzetek helyett a 21. századi ügyfél tájékoztatásának spektruma – ide értve az előzetes tájékoztatást, majd a döntés indokolásának minőségét – a hatósági eljárás digitalizációjával járó egyszerűsődéssel fordítottan arányosan megnő,¹²² illetve az e-világban kevésbé jártasak kapcsán egyéb helyzetekre is reagálni kell.¹²³ A szaktudás nélkül, az eljárás szereplőivé váló személyek megfelelő – szakszerű, hiteles, közérthető, egyéniesített és az ügyféli igényeket is kielégítő – tájékoztatásának meghatározó szerepe van a jogaik megismerése és kötelezettségeik teljesítése kapcsán.¹²⁴ Ennek pedig nemcsak a kapcsolatfelvételi, eljárásindítási fázisban elérhető információkban, hanem a döntés indokolási részében is meg kell mutatkoznia.

Az, hogy ne éljünk a rohamosan fejlődő technológiai lehetőségekkel, legalább olyan szélsőséges elképzelés, mint az, hogy a jogrendszer eddig kiforrott jogállami garanciáit vágjuk sutba az egyszerűbb, olcsóbb, hatékonyabb hatósági eljárásért cserébe. Egyetértve Csáki–Hatalovics Gyula azon szavaival, hogy „*a technológiai fejlődés következtében a közigazgatásban végbe menő változások a közigazgatást egyre inkább nemzetközi jellegűvé teszik és bizonyos értelemben elmoossák a nemzeti közigazgatási rendszerek sajátosságait*”,¹²⁵ érdemes kitekintést tenni

¹²⁰ Az ügy kapcsán a bíróság rámutatott, hogy közvetlen bizonyítéknak a hatósági mérés (mérési adatsor, az azt megjelenítő fényképfelvétellel együtt) tekintendő. A hatósági mérőeszköz érvényességének időtartamát igazoló hitelesítési bizonyítvány száma a hatósági bizonyítási eszköz (hatósági mérőeszköz) kétséget kizáró beazonosítására szolgáló adatnak tekintendő; míg a hatósági mérőeszköz hitelesítésének időpontja a bizonyíték felhasználhatóságához, és a bizonyítási eszköz joghatályos igénybevételehez, alkalmazásához kapcsolódó közvetett adatnak tekintendő. Fővárosi Törvényszék 9.K.705.553/2021/16/ítélet [55]–[57].

¹²¹ FIBINGER Anita–KÁDÁR Krisztián–KOVÁCS Péter–MAGYAR András: *Ügyfélkiszolgálás a közigazgatásban. Speciális jelentés 2017*. NKE, Budapest, 2017. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/SpecJelentesek/%C3%9Cgyf%C3%A9lkiszolg%C3%A1l%C3%A1s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1sban_2017.pdf (2023. 06. 30.). E téren az átláthatóság dilemmáit lásd: HOHMANN Balázs: *Az átláthatóság követelményrendszere a közigazgatási hatósági eljárások tükrében*. Novissima, Pécs, 2022, 201–202.

¹²² A szociális ellátások kapcsán a tájékoztatás tág értelmezésére hívja fel a figyelmet: MARSOVSZKI Ádám: *Szolgáltató közigazgatás: tájékoztatáshoz való jog a magyar szociális ellátórendszerben*. Doktori (PhD) értekezés, SZTE ÁJTK Doktori Iskola, 2022, 68. <https://juris.u-szeged.hu/download.php?docID=132307> (2023. 06. 30.).

¹²³ Lásd: HOHMANN Balázs: *Közelebb vagy távolabb? Gondolatok a fizikai kapcsolattartás hiányának és a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságának kapcsolatáról*. In: Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2021, 314.

¹²⁴ MARSOVSZKI Ádám: *A minőségbiztosítási megoldások és azok időtállóságának vizsgálata a megújuló ügyfél-tájékoztatás tükrében*. *Pro Futuro*, 2022/1, 118. (DOI: 10.26521/profuturo/2022/1/11120).

¹²⁵ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén*. *Glossa Iuridica*, 2015/4, 72.

az európai közigazgatási térben létrejövő változásokra is. A közös uniós célkitűzések megvalósításának terepe és az ehhez rendelkezésre álló adatvagyon kiaknázása, az adatbázisok közötti interoperabilitás megteremtése egyúttal az uniós jog végrehajtásának mikéntjére is hat, és bizonyos jelenségekre hatékony válaszok napjainkban csak közös nemzetközi fellépéssel adhatók.¹²⁶ Erre kiváló példa az, ahogy az *Európai Utasinformációs és Információs Rendszer* kívánják az európai térségben meghonosítani az olyan harmadik államok irányából érkező migráció biztonsági szempontú szűrésére, amelynek állampolgárai jelenleg rövid tartózkodási céllal, vízum nélkül léphetnek az európai biztonsági unió területére. Evégett pedig automatizált döntéshozattal, többek között a bűnüldözési és határrendészeti adatbázisok összekapcsolása, valamint egyéb kockázati mutatók alapján alkotott profil szerint kontrollálná az EU a migrációt.¹²⁷ Ennek kapcsán pedig az európai közigazgatási szervezetben is megfordulna a dinamika: az elsődlegesen eljáró szerv a közvetlen igazgatási szinten kapna helyet az automatizált döntéshozatal fórumaként, építve a teljesen digitális térben zajló eljárásra és az algoritmusok munkájára, míg a közvetett igazgatási szinten a tagállamok kijelölt hatósága csak a szűrőn fennakadt, humán beavatkozást igénylő esetekben járna el. Egy ilyen profilalkotással való automatizált eljárás kvázi felülvizsgálata és az utazási engedély kiadása tárgyában való döntéshozatal a maga nemében is önálló elemzést igényel,¹²⁸ és ez csak egy a számos határon átnyúló, közös adatbázisra, közös tudásra épülő döntéshozatali lehetőségek közül. Az EU számos közös politikát támogató adatbázis üzemeltetéséért felelős,¹²⁹ és még több az az adattömeg, amelyet statisztikai célból gyűjt,¹³⁰ így a mesterséges intelligenciával támogatott vagy általa automatizált döntéshozatal terén valójában még csak a lehetőségek rajtvonalán állunk.

4. Összefoglalás

A tanulmány az egyedi ügyekben hozott hatósági jogalkalmazó döntés kapcsán igyekezett képet mutatni arról, hogy mit jelent a digitalizáció és a mesterséges intelligencia megjelenése, és mennyire is digitális a magyar közigazgatási hatósági eljárás. A teljes automatizmustól még távol vagyunk, ellenben az elmúlt pár évben bekövetkezett rohamos technológiai fejlődés és számos újdonság az, amivel a jog igyekszik lépést tartani. Ebben a környezetben vizsgálta a tanulmány a hatósági

¹²⁶ CSÁKI-HATALOVICS (2017): i. m., 72.

¹²⁷ Az erre vonatkozó célok már sok évvel ezelőtt megfogalmazódtak: Soós Edit–FEJES Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon I. *Európai Tükör*, 2007/7–8, 105.

¹²⁸ CSATLÓS Erzsébet: ETIAS ante portas: új utazási engedélyezési rendszer a biztonság és a digitalizáció keresztmetszetében. *Közjogi Szemle*, 2022/4, 28–36.

¹²⁹ Pár példa a már működő adatbázisokról csak a határigazgatás területén: Schengeni Információs Rendszer (SIS), Eurodac, Vízüminformációs Rendszer (VIS), Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS). Ezek – és a jövőben működésbe lépők – összekapcsolt működéséből eredő kérdésekről lásd: JONES, Chris–LANNEAU, Romain–MACCANICO, Yasha: *Frontex and interoperable databases. Knowledge as power?* Statewatch, London, 2023, 5, 14–15.

¹³⁰ Lásd: Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> (2023. 06. 30.).

jogalkalmazó döntések indokolását az automatizált környezetben. Abban, amilyen szinten jelenleg azonosítható és kitekintést tett afelé, amerre fejlődhet. Bemutatva azt, hogy a hatósági döntésekkel szemben milyen alapvető követelmények azok, amelyeket a szolgáltató állam ügyfélközpontúsága és a jogállami keretrendszer is megkövetel.

A tanulmány középpontjában a digitális hatósági eljárás világa áll abból a szempontból, hogy az ügyfél számára ez miben nyilvánul meg elsősorban: amikor információigényét szeretné kielégíteni a hatóságokkal való kapcsolatfelvétel módját és az eljárás megindítását tekintve, meg tudja-e indítani az eljárást; ez a rész a jogi alapok mellett elsősorban a lehetőségekre fókuszál. Ezt követően pedig azt járta körbe, hogy az érdemi döntés meghozatalára vonatkozó digitális megoldások (automatizáció) az ügyfél szemszögéből nézve milyen következményekkel járnak; a tanulmány ezen része így inkább a folyamatok normatív oldalára koncentrált, és végül ezt elemzi.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás elérhetősége tekintetében jelentős mértékű, dinamikus fejlődés az, amit megfigyelhetünk: nő az elektronikus ügyintézési lehetőségek száma nemcsak abban az értelemben, hogy a lehetőség adott, hanem a tájékoztatás vonalán és fizikai értelemben is támogatott az, hogy esetleg a technikai feltételekkel nem rendelkezők is hozzáférjenek a 21. századi vívmányokhoz. Az automatikus döntéshozatal – mint a digitalizáció és az e-ügyintézés legmagasabb foka – elsősorban a hatóság oldalán jelent könnyítést, számba kell azonban venni, hogy a döntéshozatal automatizmusa miben hat ki az ügyfélre nézve a klasszikus döntéshozatali eljáráshoz képest. Erre nézve egyelőre olyan mérvű statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre, amelyek általános következtetések levonására alapot adhatnak. 2017 óta van jogszabályi alapja, és jelenleg – az összes ügytípushoz képest – nem számottevő az, amikor teljes automatizmus ural egy hatósági eljárást; erre utal a jogtárkutatás eredménye is. Egy technikailag dinamikusan fejlődő területről van azonban szó: a kiaknázásra váró lehetőségek tárát jelenti az a megannyi adat, amely az élet valamennyi szegmensét átszövi (elég, ha csak azokat nézzük, amelyekről az állam közhiteles nyilvántartásokban rendelkezik). Emiatt a döntés és annak magja, az indokolása volt az, amelynek mentén a tanulmány igyekezett a fellelt jogszabályi rendelkezések alapján csoportosítást végezni arra nézve, hogy miként uralja, illetve miként uralhatja az automatizáció a döntéshozatali folyamatot.

Az emberi közbeavatkozást nem igénylő automatikus döntéshozatali eljárást jelen pillanatban az egyszerűbb megítélésű ügyekben – ellenérdekű ügyfél nélküli, rendelkezésre álló adatok és tisztázott tényállás kapcsán – azon ügycsoportokban alkalmazzák leggyakrabban, amikor a közhiteles hatósági nyilvántartás adataira hagyatkozva, határozat jellegű okiratok kibocsátásában ölt testet a döntés. Az abszolút automatizmusra példa, amikor megjelenik a nyilvántartások közötti adatátvitel, amelyet az egyikben beállt adatváltozás indukál. A jövőben nagyon szigorú keretek között, de arra is lesz példa, hogy az ügyfél kérelmére automatikus eljárással kerüljön sor adatváltozás kezelésére. Az, ami a döntéshozatali mechanizmus összetettebb módját illeti, vagyis ha a tények előállítása is emberi közbeavatkozás nélkül,

a technika által, elektronikus úton zajlik és áll rendelkezésre ahhoz, hogy abból a rendszer a jogszabályi rendelkezéseket megfelelő módon azonosítva döntést generáljon, egyelőre csekély alkalmazási kört érint. A változás azonban a küszöbön áll, mind a nemzeti adatvagyon, mind a közös európai együttműködésben rejlő potenciálok kiaknázásra várnak annak érdekében, hogy a közigazgatás fenntartható módon fejlődjön tovább a joguralom eddigi keretrendszerében, biztosítva az ügyfél számára azokat az eljárási garanciákat, amelyeket a klasszikus döntéshozatal során az egyszerűség és gyorsaság oltárán nem szabad feláldozni.