



AZ AUTOMATIKUS DÖNTÉSHOZATAL HELYE ÉS SZEREPE A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN¹

CZÉKMANN ZSOLT^{*} , CSEH-ZELINA GERGELY^{**} , RITÓ EVELIN^{***}

^{*} Intézeti tanszékvezető, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: jogczzs@uni-miskolc.hu

^{**} Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: jogcseh@uni-miskolc.hu

^{***} Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: jogrito@uni-miskolc.hu

Absztrakt

Az infokommunikációs eszközök és a digitalizáció elterjedése életünk számos szegmensét átforgalmazta, nehéz olyan területet találni, amely elkerülte volna e vívmányok hatását. Nincsen ez másként a hatósági eljárással sem, ami alkalmazkodik a mindenkori igényekhez, a jogalkotó adaptálja a technika fejlődése nyújtotta lehetőségeket. A kérdés természetesen az, hogy mit és miként lehet vagy célszerű beépíteni a már meglévő struktúrákba, esetlegesen szükség van-e komplett paradigma váltásra. Az automatikus döntéshozatal megjelenése a hatósági eljárásban egyenes következménye a technológiai és a szervezési fejlődésnek. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy mi is az automatikus döntéshozatal és milyen megjelenési formái vannak jelenleg a hatósági döntéshozatalban.

Kulcsszavak

közigazgatási hatósági eljárás, automatikus döntéshozatal, elektronikus közigazgatás, digitális állam.

Abstract

The spread of infocommunication tools and digitalisation has transformed many segments of our lives, and it is difficult to find an area that has escaped the impact of these achievements. It is no different with the official procedure, it adapts to the current needs, the legislator adapts the possibilities provided by the development of technology. The question, of course, is what and

¹ Jelen publikáció/kutatás az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott NLP-08 azonosító számú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” című projekt keretében jött létre.

how it can or should be incorporated into existing structures, and whether a complete paradigm shift may be needed. The emergence of automatic decision-making in the official process is a direct consequence of technological and organizational developments. The present study seeks to answer the question of what automatic decision-making is and what manifestations it currently has in official decision-making.

Keywords

administrative authority procedure, automatic decision making, e-government, digital state.

Bevezető gondolatok

Jelen tanulmány az automatikus döntéshozatali eljárás alkalmazhatóságának és szabályozásának vizsgálatára épül, amely során célul tűztük ki az egyes ágazati szabályok áttekintését is. Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk, meg kell vizsgálni, hogy mit jelent az automatikus döntéshozatal, miért formabontó a hatósági eljárásban, milyen következményei vannak (és milyenek nincsenek), hogyan integrálódik az eljárás rendszerébe és milyen konkrét megjelenési formái vannak. Már most jelezni kívánjuk, hogy nem fogunk minden kérdésre kielégítő választ adni, és ez nem csak azért, mert egy ilyen komplex vizsgálat túlfeszítené e tanulmány kereteit, hanem azért is, mert nem találtunk megnyugtató választ a feltett kérdések közül néhányra.

A vizsgálat tárgyának közvetlen környezete, kontextusa tekintetében elmondható, hogy a digitalizáció, az infokommunikációs eszközök rohamos terjedése és robbanásszerű fejlődése, továbbá mindezek eredményeként maga az információs társadalom adja azt a keretet, amely megteremtette az automatikus döntéshozatal lehetőségét. Ezzel összefüggésben utalunk a digitalizáció hatására, ütemére, az információs társadalomra, amelyeket részleteiben nem tárgyalunk, mert mára (életünk szerves részeként) az automatikus döntéshozatal jogintézményének vizsgálatához szükséges mértékben már ismertek, köztudomásúak, és jelen tanulmány e területekhez érdemben hozzátenni nem fog. Ugyancsak nem igényel részletes magyarázatot, hogy mindezen változások a jog területén is végbementek/mennek, ilyenformán a közigazgatási jog és ennek részeként a hatósági eljárás sem marad érintetlen. Amivel viszont behatóan kívánunk foglalkozni: mi is az automatikus döntéshozatal.

A fogalom tisztázása

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) 11. § (1) bekezdés értelmében 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 információátvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

Ennek értelmében akkor beszélhetünk automatikus döntéshozatalról, ha

- elektronikus ügyintézészt biztosító szerv jár el,
- a jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak,
- az adatok rendelkezésre állnak, vagy automatikus információátvétel útján megszerezték azokat,
- emberi közbeavatkozás nélkül hozzák meg a döntést és közlik az ügyféllel.

Az automatikus döntéshozatal tehát emberi részvételt teljesen mellőzve, valamely elektronikus ügyintézészt biztosító szerv² hatósági eljárása keretében történik. Ahogyan az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek köre is igen változatos, úgy az ügyek és ügytípusok is, ahol az automatizált ügyintézészt, mint lehetőség felmerülhet. Az Eüsztv. éppen ezért nem is rendezi magának az automatikus döntéshozatalnak a szabályait, ezt az ágazati jogszabályokra bízta, és csak a legáltalánosabb kereteket rögzíti. A fogalom központi eleme tehát az emberi beavatkozás kizárása, akár a döntési folyamatban, akár annak előfeltételül szolgáló adatok beszerzésében (nem ideértve értelemszerűen a kérelem benyújtását).

Az eljárás indulhat kérelemre is, amely esetben kötelező az elektronikus út és formakényszer érvényesül, vagyis az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét.³ Mind kérelemre induló, mind a hivatalból indított eljárásoknál formalizált eljárásról beszélünk, amely egy informatikai keretrendszerben megy végbe. Az átláthatóság érdekében az elektronikus ügyintézészt biztosító szervnek a honlapján, valamint a személyre szabott ügyintézészi felületen is elérhető módon közzé kell tennie az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait (Boros, 2016). Ez a kötelezettség különösen izgalmas lehet, ha a döntéshozatal mesterséges intelligencia bevonásával történik,⁴ azonban az ezeknél lényegesen egyszerűbb hatósági eljárások vonatkozásában történő teljesítése is nehézségeket okozhat.⁵ Garanciális szabályokat találunk még az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 6. §-ában, amely (az Eüsztv.-vel összhangban) az automatizált adatkezelésen alapuló, az érintett személyére vagy jogos érdekeire hátrányos vagy az érintettet jelentős mértékben érintő jogkövetkezményekkel járó döntés meghozatalára vonatkozó feltételeket határozza meg.⁶ Az automatizált eljárás és az automatikus döntéshozatal kifejezéseket a szakirodalom és a jogalkotó sem konzekvensen használja (Patyi & Varga, 2019, 154; Ivancsics & Fábián, 2018, 86), a tanulmány az automatikus döntéshozatal kifejezést használja, elfogadva a két fogalmat szinonimnak.

Összességében az Eüsztv.-ben található fogalom tág teret enged az automatikus döntéshozatal értelmezésére, amelynek alapvető kitétele a döntéshozatalból az emberi részvétel kizárása.

Automatikus döntéshozatal a hatósági eljárásban

A közigazgatási hatósági eljárás szükségszerű eleme, hogy a hatóság valamilyen módon állást foglaljon egy adott ügyben, azaz döntést hozzon. A hatóság az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 15. § (1) bekezdése alapján „a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.” A rendelkezés alapján egyértelmű, hogy „a köteles eljárni” fordulat magában foglalja a döntés meghozatalát is, tekintettel arra, hogy az eljárást döntéssel le is kell zárni. A hatósági döntések a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége során, a hatósági eljárásban kibocsátott aktusok. A hatósági döntés, mint egyoldalú akaratnyilatkozat – egyedüli kivétel a hatósági szerző-

² Eüsztv. 1. § 17. pont.

³ Eüsztv. 11. § (2) bekezdés.

⁴ Lásd az elektronikus ügyintézészt részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 134/I–L. §.

⁵ Különösen, ha komplex informatikai rendszerek működési mechanizmusát kell közérthetően bemutatni.

⁶ Az automatizált adatkezelés álláspontunk szerint részeleme az automatikus döntéshozatalnak, ezért értelmezhető az Infotv. az automatikus döntéshozatalban.

dés (Czibrik, 2021) – célja, hogy a döntés valamilyen joghatást váltson ki. A joghatást kiváltását pedig a közhatalmi jelleg biztosítja, amely a közigazgatási jogviszonyok jellemzője.

Az Ákr. idézett szabálya szerinti eljárási kötelezettség alapján a közigazgatási szerv a megindított eljárást érdemben, határozattal zárja le, vagy végzéssel megszünteti, esetleg a kérelmet végzésben visszautasítja, és, ha az eljárás során hoz eljárási döntéseket, akkor azokat szintén végzésben teszi. A hatósági döntések szerepe az, hogy határozat esetén véglegesen lezárja az ügyfél által vagy hivatalból megindított eljárást, tehát a kérelmet – ha van – elbírálja és az ügyfél számára megállapítson jogot vagy kötelezettséget. A végzések esetében pedig az, hogy az eljárás lefolytatásának akadályait elhárítsa (pl. hiánypótlás), ha olyan tény, körülmény áll fenn, akkor az eljárást – érdemi döntés nélkül – lezárja (megszüntetés, visszautasítás) vagy éppen eljárási bírságot szabjon ki. A hatóság a döntésével tehát többféle módon tudja az eljárási folyamatot befejezni, nem minden esetben az ügyfél számára kedvező módon. A hatósági döntés közlését követően az ügyfél kap lehetőséget arra, – amennyiben van lehetőség jogorvoslatra –, hogy a döntés felülvizsgálatát kezdeményezze. A döntés a hatósági eljárás célja, az eljárás eredménye, ennek fényében kell az automatikus döntéshozatalt az Ákr. szakaszain keresztül értelmeznünk egy rövid történeti kitekintés után.

Az automatikus döntéshozatali eljárás előzménye a hatósági döntéshozatal reformja volt, ennek keretében a sommás eljárás bevezetése, amelyet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénybe (a továbbiakban: Ket.) a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény iktatott be 2016. január 1-jei hatállyal az Eüsztv. nyomán. A jogalkotó indokolása szerint azon eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ a hatóság rendelkezésére áll, tehát a tényállás további tisztázására, bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, indokolt volt a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben meghatározott és a gyakorlatban is bevált szabályozáshoz hasonló eljárási típus kialakítása. Ennek következtében azon esetekben, amikor a döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére állt, a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kellett hoznia, a feltételek hiányában pedig az eljárás az általános szabályok szerint teljes eljárásként volt folytatható. Az automatikus döntéshozatali eljárást a sommás eljárás speciális módozatának tekinthetjük (Ritó & Czékman, 2018, 115). Mindkét eljárástípus, azaz az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás egyaránt az ügyek gyors lezárását teszi lehetővé, ha a törvényben meghatározott feltételek teljesülnek (Hajas et al., 2017, 120–125).

Az Ákr. a közigazgatási eljárás három fajtája – az automatikus döntéshozatali eljárás, a sommás, illetve a teljes eljárás – közül elsőként az automatikus döntéshozatali eljárást szabályozza, amely a hiánytalanul előterjesztett kérelmek esetén a leggyorsabb ügyintézési típus. A döntéshozatal ezen esetben elektronikus ügyintézéssel, emberi közbeavatkozás nélkül történik.

Az Ákr. 40. §-a szerint automatikus döntéshozatalnak akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, szükséges továbbá, hogy a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére álljon vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni, a döntés meghozatala mérlegelést ne igényeljen és az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél (Hajas, 2017).

Az Ákr. keretjogszabály jellegére tekintettel a hatósági eljárásra általában, de az Eüsztv.-hez képest már szűkebb tartományban rögzíti a fogalmi elemeket, és az ágazati jogszabályokra bízva az automatikus döntéshozatal alkalmazásának meghatározását, megengedését.

Az Eüsztv.-hez képest fontos plusz feltétel, hogy az ügy ne igényeljen mérlegelést. Ez azt jelenti, hogy automatikus döntéshozatal esetén kötött döntés születik, vagyis a jogszabályban meghatározott objektív feltételek fennállása esetén a jogkövetkezmény – a hatóság mérlegelése

nélkül – beáll. Amíg az Eüsztv. elvi lehetőséget biztosít az eljárások széles körében az eljárás automatizálására, addig az Ákr. a mérlegelés kizárásával redukálta a potenciális alkalmazhatóságot, kiesik a körből például a mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetősége. Az Ákr. kizárja továbbá az automatikus döntéshozatalt, ha ellenérdekű ügyfél van az eljárásban. Ha megnézzük a nyújtott előnyöket⁷ és a hatósági eljárás jellemzőit, akkor látható, hogy ez az eljárási forma a tömeges ügyek gyors és hatékony intézésére szolgál, és a sommás eljárás hivatott biztosítani az emberi részvételt (mérlegelést) feltételező, de bizonyítási eljárást nem igénylő (tisztázott tényállás) eljárások lefolytatását. Az automatikus döntéshozatal éppen az emberi részvétel kiiktatásával merevvé teszi az eljárást, hiányzik belőle az egyedi esetekben a differenciálás. Ha figyelembe vesszük, hogy nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is megindulhat az eljárás,⁸ és elegendő, hogy a döntés mérlegelést nem igényel, akkor érthető az a garanciális szabály, hogy az így hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el (amennyiben a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye).⁹ Ez a kvázi jogorvoslati forma nem igényel indokolást, tág teret engedve az ügyfélnek az eljárásban a sérelmeik orvoslására (Fábián, 2013).

A következőkben megvizsgáljuk az automatikus döntéshozatal egyszerűsített sémáját.

Az automatikus döntéshozatali eljárás során alapvetően azzal a feltételezéssel élünk, hogy a kérelem benyújtását követően a kérelem bekerül egy informatikai rendszerbe (a továbbiakban: IT rendszer), majd az IT rendszer feldolgozza, az alapján döntést hoz, ezután a döntést közli az ügyféllel, és egyidejűleg tájékoztatja a hatóságot és valamennyi érintettet, akinek a döntésről tudomást kell szereznie. A folyamat során kétféle interakcióval találkozhatunk. Egyrészt az ügyfél és az IT rendszer kapcsolatával (client to machine, C2M), másrészt IT rendszerek és különböző elektronikus szolgáltatások kapcsolatával (machine to machine, M2M). A következőkben lássuk lépésről-lépésre ennek az elméleti modellnek a folyamatát.

A kérelem beadása, mint a hatósági gépezetet „mozgásba lendítő” elem, a procedúránk al-faja. Az eljárásindító kérelem beadása többféle módon is megvalósulhat (online, papír alapon, formanyomtatványon). Vannak és lesznek azonban olyan eljárások (lásd például a 2023-ban induló elektronikus ingatlan nyilvántartást [E-ing]), ahol már csak elektronikus formában történő kérelembeadásról beszélhetünk majd. Sőt az új ingatlan nyilvántartás esetében az IT rendszernek – az előzetes tervek szerint – ügyféli és ügyintézői oldala is lesz, tehát már a kérelem beadása is az IT rendszerből lesz elvégezhető.

A kérelem IT rendszerbe történő beérkezését követően történik meg a benyújtásra jogosult azonosítása. Ez az IT rendszerben meglévő adatok alapján és külső IT rendszerek/külső szolgáltatások igénybevételével is megtörténhet. A külső szolgáltatások általi ellenjegyzésre lesz példa az elektronikus ingatlan nyilvántartási rendszerben az ügyvéd általi kérelem benyújtás, ahol a jogi képviselőnek például a Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ) segítségével autentikálnia kell magát, tehát egy központi elektronikus ügyintézési szolgáltatást (KEÜSZ-t) fog igénybe venni. Ez a külső interfész pedig lehet egy másik szerv vagy szervezet nyilvántartása, amely vissza tudja igazolni az eljárási jogosultságot. Az IT rendszer tehát saját belső, vagy a rendszeren kívüli adatokból meg fogja tudni állapítani a kérelmező adatainak valódiságát.

A következő lépés a kérelem formai vizsgálata. A formai vizsgálat esetében is beszélhetünk külső ellenőrzésről. Gondoljunk csak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Általános Nyomtatvány-

⁷ Úgy mint a gyorsaság, az elfogulatlanság vagy az egységes jogalkalmazási gyakorlat.

⁸ Ákr. 104. § (6) bekezdés.

⁹ Ákr. 42. §.

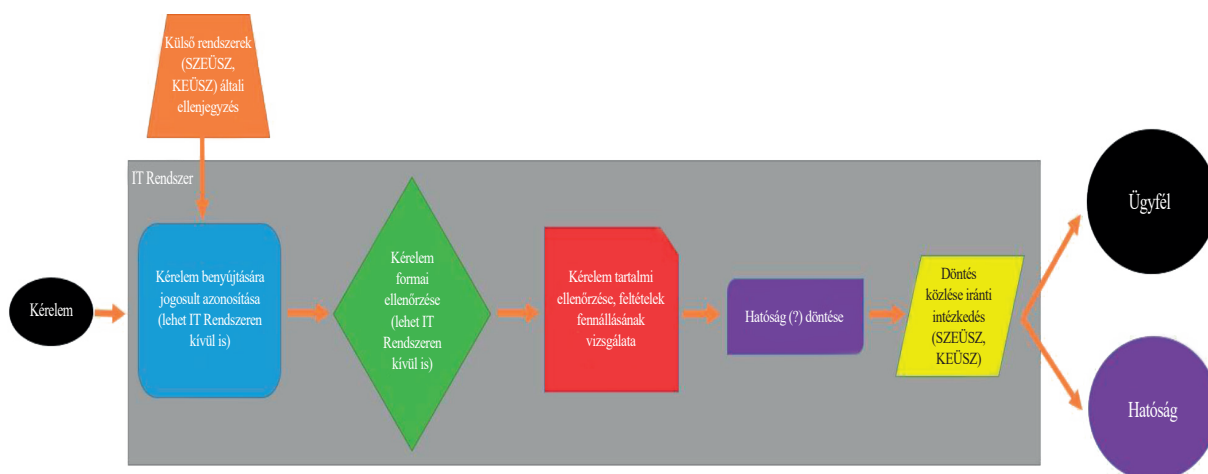
kitöltőjére (ÁNYK), amelyben a formanyomtatvány kitöltését követően le kell futtatni egy formai ellenőrzést, különben a nyomtatványt nem lehet megjelölni a NAV-hoz történő elektronikus beküldésre. Ez kiküszöböli, hogy beküldhető legyen a kérelem, ha súlyos hibát tartalmaz, például egy kötelező adatmező nem lett bepipálva vagy kitöltve. A formai ellenőrzést természetesen a vizsgált elméleti modellünk IT rendszere is el tudja végezni. Formai ellenőrzés alatt azonban nemcsak egy formanyomtatvány kötelezően kitöltendő mezőit kell értenünk, hanem például a díjfizetés teljesítésének a vizsgálatát is.

A következő lépés a kérelem tartalmi ellenőrzése, ahol az IT rendszer megvizsgálja azt, hogy a jogszabályok alapján beállított feltételek teljesülnek-e. Amennyiben az előírt – érdemi – feltételek nem teljesülnek, akkor a kérelem elutasításáról születik döntés. Ha azonban a jogszabályi feltételek mindegyikének megfelel a benyújtott kérelem, akkor a döntés a kérelemben foglaltaknak megfelelő, pozitív döntés lesz. A tartalmi ellenőrzéshez tehát szorosan kötődik a döntés, mint következő lépés.

A döntés meghozatalát követően intézkedni szükséges annak közléséről, ami szintén történhet az IT rendszeren belül, saját szakrendszer segítségével vagy külső szolgáltató igénybevételével. Külső szolgáltatás igénybevételére kerül sor, ha az IT rendszerünk „bekapcsolja” a folyamatba például a Magyar Posta Biztonságos Kézbesítési Szolgáltatását vagy a Személyre Szabott Ügyintézési Felületen megtalálható tárhelyre kézbesíti a döntést.

A döntést – az elméleti modell alapján – az ügyfél és a hatóság kapja meg. A kérelem beadására jogosult ügyfél tehát a formalizált és a jogszabályi feltételeknek megfelelő kérelem beadását követően érdemi döntést fog kapni egy IT rendszer keretrendszeréből.

Miért emeltük ki azt, hogy a hatóság is megkapja a döntést? Mivel a zárt IT rendszerünk külső szolgáltatások esetleges igénybevételével emberi beavatkozás nélkül „hozza meg” a döntést, amennyiben a – formai és tartalmi – feltételek fennállnak, a hatóság is a döntés megküldésével értesül az eljárás eredményéről.



1. Az automatikus döntéshozatali eljárás folyamatábrája

Forrás: saját szerkesztés

Ki a jogalkalmazó?

Az előző pontban vázolt formában meghozott döntés esetében felmerül a kérdés, hogy akkor mégis ki a jogalkalmazó, ha a hatóság az ügyféllel egyszerre értesül a döntésről. Ki kell emelni, hogy számos esetben az IT rendszert nem a hatóság, hanem egy erre dedikált másik államigazgatási szerv, esetleg 100%-ban állami tulajdonú gazdálkodó szerv üzemelteti, azaz az eljáró szervnek

nincs ráhatása a döntésre. A kérdésre a kézenfekvő választ maga a döntés tartalmazza, ugyanis a kiadmányozásra jogosult nevét és a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv adatait találjuk rajta, nevesítve az eljáró szervet. Összevetve a fentiekkel mégis felmerül a kérdés, hogyan hozhat meg egy hatóság egy döntést, azaz hogyan lehet a jogalkalmazó olyan jogviszonyban, ahol maga is a döntés közlésével, megküldésével értesül az eljárásról. Vissza kell utalnunk a bevezetőben vázolt bizonytalanságunkra a felmerülő kérdések és válaszok kapcsán. Tegyük fel a kérdést újra, kreatívan és a megszokott beidegződéseinket levetkőzve: Ki a jogalkalmazó?

Néhány lehetséges opció:

1. a jogalkotó (elvégre a jogszabályok tartalmazzák a „függvény” minden elemét, a szabályok lefektetése determinálja a döntést)
2. hatóság (mert hatósági eljárásban hatósági jogalkalmazás van és a hatóság nevében születik meg a döntés)
3. IT rendszer (elvégre a zárt informatikai rendszerben leprogramozott folyamatról beszélünk, amelynek eredménye a döntés, emberi beavatkozás nélkül)
4. üzemeltető (az IT rendszer üzemeltetője felelős a rendszer megfelelő működéséért, neki van ráhatása a rendszer működésére)
5. ügyfél (aki a kérelmével „mozgásba hozza a gépezetet”, technikailag a kérelem, mint input az objektív szabályok alkalmazása után generálja az outputot, azaz a döntést)
6. jogi képviselő (automatikus döntéshozatal esetén az jogi képviselő eljárása több esetben kötelező, és a jogszabály is a kérelem tartalmáért a jogi képviselőt teszi felelőssé¹⁰)
7. nincs jogalkalmazás (mert a jog alkalmazódik, de nem alkalmazzák, nincs nevesíthető alanya)

Nyilvánvalóan a válaszok egy része abszurd, inkább csak kontrasztként szolgál a kérdés lehetséges mélységeinek felvillantására. Ennek a kérdésnek a megválaszolása túlmutat e tanulmányon, mind jelentőségében, mind pedig komplexitásában.

A feltehető számos kérdés közül még egyet említenénk: A sommás és automatikus döntéshozatal között mi a különbség? Rögtön mondhatnánk, hogy az emberi részvétel, illetve annak hiánya (hiszen erre az elhatárolásra épült eddig a tanulmány). A válasz részben igaz, mert azonos jogszabályi feltételek között az IT rendszer és az ügyintéző is azonos döntést hoz, ha nincsen helye mérlegelésnek, tehát nem érdemi különbség pusztán a tény, hogy van-e emberi részvétel vagy sem a döntés tartalma szempontjából. Eljárási szempontból van relevanciája (ügyintézési határidő, jogszabályi felhatalmazás) és anyagi jogi szempontból. Lényeges, hogy az automatikus döntéshozatali eljárás a hatósági eljárásban eljárásjogi kérdés, szemben például a mesterséges intelligencia alkalmazásával döntéshozatal során, ahol anyagi jogi relevanciája van az infokommunikációs megoldásnak. Nem szeretnénk redukálni az automatikus döntéshozatal jelentőségét, de megállapítható, hogy esetünkben eljárást egyszerűsítő, gyorsító, hatékonyságot növelő funkciója van, de a pusztán az infokommunikációs megoldás jelen jogviszonyra transzformatív hatást nem fejt ki.¹¹

A továbbiakban áttekintünk néhány példát az automatikus döntéshozatal hatósági eljárásban történő megjelenésére.

¹⁰ Például az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény 42. § (1) bekezdése.

¹¹ A digitális megoldásokkal szemben a legtöbb esetben felmerül a kérdés, hogy milyen hatást gyakorolnak az alap jogviszonyra. Ha az e-kormányzat és e-közigazgatás fogalmaiból (Czékman, 2016, 117) indulunk ki, az elektronikus vagy digitális megoldások jellemzője a transzformatív jelleg (Ugrin & Varga, 2007, 222), azonban esetünkben ilyen változásról nem beszélhetünk.

Példák az automatikus döntéshozatalra a hatósági eljárásban

Az automatikus döntéshozatal konkrét eseteit nem lehetséges az általánosság szintjén meghatározni, azt minden esetben az egyes, ágazati jogszabályok teszik meg (Mátyás, 2016).

Az ágazati jogszabályok vizsgálata során megállapítható, hogy az automatikus döntéshozatali eljárás viszonylag széles körben kerül alkalmazásra. Megjelenik például a közúti közlekedésre vonatkozó, az uniós digitális Covid-igazolvány kiállítását szabályozó (a közelmúltban, 2022 június 1-jén hatályát veszített), a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos, a gyermekvédelmi és gyámügyi kérdéseket szabályozó, az előzetes eredetiségvizsgálati eljárásra, a kéményseprő-ipari tevékenységre, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartására vonatkozó, valamint a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló jogszabályokban.¹² A következőkben a fent említett példák közül bemutatunk néhányat, és célunk, hogy az Ákr., valamint az Eüsztv. által meghatározott szabályoknak való megfelelést vizsgáljuk.

Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet 2. § (8) bekezdése kimondja, hogy a közlekedési igazgatási hatóság az előzetes eredetiségvizsgálati nyilvántartás adatai alapján a nyilvántartásba bejegyzett kérelmező kérelmére hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés előírja, hogy kérelemre induló eljárás keretében alkalmazandó az automatikus döntéshozatali eljárás, amennyiben az Ákr.-ben meghatározott, az automatikus döntéshozatali eljárásra vonatkozó feltételek fennállnak és a kérelem személyesen kerül benyújtásra (Czékmann et al., 2020).

A személyes benyújtásra vonatkozó feltételt a jogszabály nem tisztázza, azaz nem derül ki pontosan, hogy az ügyben nem vehető igénybe képviselő, vagy a kérelmező a hatóság előtt megjelenve, személyesen – azaz nem elektronikus úton – köteles előterjeszteni kérelmét. Feltételezzük azonban, hogy a jogalkotó nem kívánta kizárni a képviselő lehetőségét, így ezen értelmezési lehetőséget elvetjük. Úgy gondoljuk azonban, hogy amennyiben személyesen köteles megjeleni a hatóság előtt a kérelmező, az ellentmondást eredményezhet, hiszen az Eüsztv. 11. § (2) bekezdése alapján a kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárás során az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézőt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét.

¹² Lásd bővebben:

A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 16/B. §.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 457/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 2/A. §.

A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet 3. §.

Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet 2. § (8) bek. A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 20/A. §.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. § (4) bek.

A veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet 6. § (1) bek.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 10. § (4) bek.

Ugyanezen problémát véljük felfedezni a kéményseprőipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet szabályozásában is. A 3. § (4) bekezdése kimondja, hogy a kéményseprő-ipari szolgáltató székhelye szerint illetékes tűzvédelmi hatóság megyei ellátási területenként nyilvántartást vezet a kéményseprő-ipari tevékenységet folytatni kívánó szolgáltatókról.

A hivatkozott kormányrendelet 3. § (4a) bekezdése lehetőséget biztosít az automatikus döntéshozatali eljárások lefolytatására szintén az egyes hatósági bizonyítványok kiállítása során. A nyilvántartásba bejegyzett kéményseprő-ipari szolgáltató adatairól van lehetőség hatósági bizonyítvány kiállítására automatikus döntéshozatal útján, az előző példához hasonlóan kérelemre induló eljárásban, ha az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben meghatározott feltételek fennállnak, és ha a kérelmet személyesen nyújtják be. Ez a jogszabály azonban szintén nem részletezi a kérelem személyesen történő benyújtására vonatkozó szabályokat (Czék-mann & Czibrik, 2021).

A kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárások esetében kiemelést érdemel továbbá a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet. A kormányrendelet 16/B. §-a kimondja, hogy az ingatlanügyi hatóság a 17. §-ban meghatározott földhasználati lap másolatot és a 17/A. §-ban meghatározott földhasználati összesítőt kérelemre, automatikus döntéshozatal útján állítja ki. Fontos szempont, hogy a jogszabály szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvényben (a továbbiakban: Fétv.) meghatározott földhasználati összesítőt – papír alapon vagy elektronikusan – az ingatlanügyi hatóság a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv által üzemeltetett országos földügyi nyilvántartási rendszerből való lekérdezés útján szolgáltatja.

A kormányrendelet 17/A. § (3) bekezdése kimondja, hogy a földhasználati összesítőt a Fétv. 99. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott személy igényelheti, kizárólag papír alapon az ingatlanügyi hatóságnál. A földhasználati összesítő kiadása iránti kérelmet a földügyért felelős miniszter által rendszeresített, az általa vezetett minisztérium, valamint a földügyi szakigazgatás hivatalos honlapján közzétett formanyomtatványon kell benyújtani. A kérelem adattartalmát a kormányrendelet 6. számú melléklete határozza meg, amelyben a személyes adatokon túl általános adatvédelmi és adatkezelési nyilatkozat jelenik meg, valamint a kérelmezőnek nyilatkoznia kell, hogy a kérelmet, mint földhasználó a saját használatában lévő területekről készített földhasználati összesítő kiadása iránt nyújtja be.

Ezen esetben szintén ellentmondást vélünk felfedezni a vonatkozó jogszabály által megjelölt kritériumok és az Eüsztv. 11. § (2) bekezdése között, tekintettel arra, hogy az Eüsztv. értelmében a kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárás során az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét, a vonatkozó kormányrendelet pedig papír alapon történő benyújtást vár el a kérelmezőtől.

A kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárások körében következőként a veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet 2022. június 1-ig hatályban volt szabályozását kívánjuk megemlíteni. A kormányrendelet vonatkozó rendelkezései alapján az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításának és igénylésének különböző módjai voltak. A kormányrendelet 3. § (1)–(2) bekezdései alapján digitális Covid-igazolványt az érintett személy kérelmére elektronikus formátumban vagy papíralapú formátumban állította ki a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság. Fontos szempont, hogy a jogszabály rögzítette, hogy

a kiállító szerv az érintett számára az EESZT-ben rendelkezésre álló adatok alapján állítja ki az igazolványt.

A kormányrendelet 4. § (1) bekezdése lehetőséget biztosított arra is, hogy a TAJ-számmal rendelkező érintett az elektronikus formátumú digitális Covid-igazolványt az Eüsztv. szerint a Kormány által kötelezően biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatással történő azonosítást követően mobiltelefonos applikációban, valamint az EESZT portálján letölthető formátumban is kérje. Vizsgálatunk szempontjából a jogszabály 6. § (1) bekezdése releváns, tekintettel arra, hogy ezen bekezdés biztosította a kiállító szerv számára az automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatásának lehetőségét, abban az esetben, ha az érintett a digitális Covid-igazolvány kiállítása iránti kérelmét személyesen vagy írásban nyújtotta be.

Álláspontunk szerint a szabályozás ezen esetben sem felelt meg teljes mértékben az Eüsztv. által támasztott követelményeknek, hiszen az ügyfél vonatkozásában nem történt elektronikus azonosítás, és nem állt fenn az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján történő kérelem előterjesztésének lehetősége sem.

Az eddig említett példák mindegyike kérelemre induló eljárások esetében írja elő az automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatását, és mindegyik esetében megfigyelhetjük, hogy az Eüsztv. által meghatározott követelmények vonatkozásában valamilyen hiányosság lép fel.

Az ágazati szabályok vizsgálatát követően a hivatalból induló automatikus döntéshozatali eljárásra példaként a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kkt.) kívánjuk megemlíteni. A törvény lehetőséget ad a kérelemre induló, valamint a hivatalból induló eljárások esetében is az automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatására.

A Kkt. 21. § (1) bekezdése alapján 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,
- c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,
- d) a megengedett legnagyobb össztömeget vagy tengelyterhelést meghaladó járművek közúti 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. A törvény 21. § (4) bekezdése kimondja, hogy a 21. § (1) bekezdésében meghatározott előírások megszegése esetén, a közigazgatási bírságot kiszabó, elsőfokú határozat meghozatala a Kormány rendeletében meghatározott feltételek esetén automatikus döntéshozatal útján történik.

	Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet	A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet
Ki indíthatja/Hogyan indul?	Kérelemre – 2. § (8) bek.	Hivatalból – 1988. évi I. tv. 21. § (4) bek. Kérelemre – 326/2011. Korm. rendelet 1/C. § d) pont
Milyen feltételekkel?	Ákr. feltételek + személyesen	1988. évi I. tv. 21. § (1) bek.: (1) A gépjármű üzemben tartója felel pl. – a megengedett legnagyobb sebességre, – díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra vonatkozó egyes előírások betartására kerüljenek. (2) Ha az (1) bekezdés szerinti előírásokat megszegik ... közigazgatási bírságot kell kiszabni. 326/2011. Korm. rendelet 1/C. § d) pont: <i>elektronikus úton indított, az ügyfél személyes megjelenése nélkül intézhető + Eüsztv. automatikus döntéshozatali szabályai</i>

	A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet	A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet	A veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet
Ki indíthatja/Hogyan indul?	Kérelemre - 16/B. §	Kérelemre – 3. § (4a) bek.	Kérelemre – 6. § (1) bek.
Milyen feltételekkel?	Formanyomtatványon megjelenő adattartalom: – A kérelmező földhasználó adatai, – nyilatkozat arról, hogy a kérelmező a kérelmet, mint földhasználó a saját használatában lévő területekről készített földhasználati összesítő kiadása iránt nyújtja be. + papír alapon	Ákr. feltételek + személyesen	– érintett természetes személyazonosító adatai, – TAJ-szám + személyesen vagy írásban

Forrás: saját szerkesztés

Záró gondolatok

Jelen tanulmány az automatikus döntéshozatali eljárás alkalmazhatóságának és szabályozásának kérdéseit vizsgálta, amelynek középpontjában az automatizált eljárás és az automatikus döntéshozatal közötti párhuzamokat és ellentéteket kívántuk vizsgálni. A dogmatikai elemzés és a vonatkozó szakirodalom áttekintése rávilágított arra, hogy habár a jogalkotó rendelkezik az automatizált döntéshozatal és az automatikus döntéshozatali eljárás feltételeiről és alkalmazásának lehetőségeiről, mégis azt tapasztaltuk, hogy az ágazati szabályok nem használják konzekvensen az említett fogalmakat.

Úgy gondoljuk nem véletlen, hogy az új közigazgatási eljárási szabályok megalkotásánál fontos szempont volt az eljárások hatékonyabbá, gyorsabbá tétele, hiszen azok elhúzódása komoly kritikaként jelentkezett a hatóságok irányába. Az automatikus döntéshozatali eljárás a problémák kiküszöbölése érdekében egy megfelelő megoldásként áll a hatóságok rendelkezésére, amelyet véleményünk szerint érdemes lenne még több hatósági ügyre kiterjeszteni, az Ákr. és az Eüsztv. által megteremtett keretek között.

Hivatkozások

- Boros, A. (2016). Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 1–11.
- Czékmann, Zs. (2016). *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon* [PhD értekezés]. Miskolci Egyetem.
- Czékmann, Zs., & Czibrik, E. (2021). A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. különszám), 62–69.
- Czékmann, Zs., Cseh, G., & Veszprémi, B. (2020). Az e-közigazgatás, e-kormányzat szakigazgatása. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 329–354). Wolters Kluwer.
- Czibrik, E. (2021). A hatósági szerződés, különös tekintettel a hatósági szerződésben foglaltak megszegésére. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 21(1), 41–56.
- Fábián, A. (2013). A Közigazgatás és az emberek kapcsolata egykor és ma. In Csefkó F. (Szerk.), *A közigazgatás és az emberek* (pp. 55–64). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
- Hajas, B., Huszárné Oláh, É., Kalas, T., Kárpáti, M., Kurucz, K., Lapsánszky, A., Mudráné Láng, E., Petrik, F., Rothermel, E., & Sugár, T. (2017). *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG Orac.
- Hajas, B. (2017). Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72(6), 292–302.
- Ivancsics, I., & Fábián, A. (2018). *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Dialóg Campus.
- Mátyás, F. (2016). Átalakul a közigazgatási eljárás. *Jogászvilág*. <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/>
- Patyi, A., & Varga, Zs. A. (2019). *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Dialóg Campus.
- Ritó, E., & Czékmann, Zs. (2018). Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*, 13(2), 104–118.
- Ugrin, E., & Varga, Cs. (2007). Új állam- és demokrácielmélet. Századvég.

Jogi források

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.
- A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény.
- A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.
- Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény.
- A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetiéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet.
Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet.

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet.

A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet.

Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 457/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet.