



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kar

I  
A  
S

iustum  
aequum  
salutare

Jogtudományi folyóirat

Budapest

XXI. 2025/4.

---

**A szerkesztőbizottság társelnökei:**

Burián László professor emeritus (PPKE JÁK)  
Kukorelli István professor emeritus (ELTE ÁJK)

**Főszerkesztő:** Koltay András egyetemi tanár (PPKE JÁK)

**Szerkesztőség:**

Csink Lóránt egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Koltay András egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Szabó Sarolta egyetemi docens (PPKE JÁK)

**A szerkesztőbizottság tagjai:**

Bándi Gyula egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Burián László professor emeritus (PPKE JÁK)  
Csehi Zoltán egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Harsági Viktória egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Horváth Attila egyetemi tanár (NKE ÁNTK)  
Kecskés László egyetemi tanár (PTE ÁJK)  
Király Miklós egyetemi tanár (ELTE ÁJK)  
Kovács Péter egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Kukorelli István professor emeritus (ELTE ÁJK)  
Mezey Barna egyetemi tanár (ELTE ÁJK)  
Révész T. Mihály c. egyetemi tanár (SZIE DF ÁJK)  
Schanda Balázs egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Trócsányi László egyetemi tanár (KRE ÁJK)  
Varga Zs. András egyetemi tanár (PPKE JÁK)  
Várnay Ernő egyetemi tanár (DE ÁJK)  
Vékás Lajos professor emeritus (ELTE ÁJK)

**Technikai szerkesztő és titkár:** Szakaliné Szeder Andrea

**A szerkesztőség elérhetőségei:**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar  
Dékáni Titkárság  
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.  
Telefon: (+36) 20 239 4247  
[www.ias.jak.ppke.hu](http://www.ias.jak.ppke.hu)  
E-mail: [ias@jak.ppke.hu](mailto:ias@jak.ppke.hu)

Kiadja:

a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Budapest, Szentkirályi u. 28–30.  
[www.ppke.hu](http://www.ppke.hu)

Nyomdai munkák: PPKE Egyetemi Nyomda

A folyóirat tartalma anonim módon lektorált.

## TARTALOM

### ACTA

- Gizem Gültekiin-Várkonyi  
AI Literacy for Legal AI Systems: a Practical Approach. . . . . 5
- Grad-Gyenge Anikó – Tomasovszky Edit  
Az AI és a szerzői jogi kihívás . . . . . 31
- Halász Zsolt  
A kriptoeszközben történő javadalmazás lehetőségei  
és feltételei nemzetközi összehasonlításban . . . . . 53
- Petrétei József  
Az egyéni kegyelem a jogállamban. Megfontolások és ajánlások . . . . . 69

### DISSERTATIONES

#### *Konferencia*

- Láncos Petra Lea – Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Sántha György  
Digitalizáció a közigazgatásban. Lehetőségek és kihívások . . . . . 95
- Borboly Csaba – Szőcs István – Bajkó Ernő-István  
A közigazgatási szolgáltatások digitalizációjának kihívásai. Észtország,  
Magyarország és Románia példái . . . . . 99
- Csigi Ádám  
Az automatizált döntéshozatalról erényetikai megközelítésben. . . . . 109
- Kun László  
A digitális adatok és az adatgazdálkodás jelentősége, társadalmi  
környezete és az adathasználat egyes szempontjainak bemutatása . . . . 125
- Lakatos Veronika  
Digitalizált hitelképességvizsgálat: szigorúbb szabályozás,  
bonyolultabb folyamat? . . . . . 141

Nagyné Hokstok Kinga  
Munkavédelem a digitalizált világban. A digitális munkavédelmi  
felügyeleti rendszerek bevezetésével kapcsolatos kihívások  
a közigazgatási eljárások tükrében .....153

Ott Anett  
Okosfalvak, esély a kistelepülések fejlesztésére .....163

Szakálné Szabó Zita  
A digitálizáció korának közigazgatása a digitális szakadék tükrében  
– még mindig a sikerekre várva?.....179

## VARIA

### *Könyvismertetés*

Hámori Antal – Hamar Farkas – Neszmélyi György Iván  
– Veres Zoltán (szerk.): Fogyasztóvédelem – fogyasztóvédelmi jog  
(Vértesy László).....195

### *Beszámolók*

A második Adatnap. Nemzetközi konferencia és szakmai fórum  
adatstratégiákról (Ungvári Álmos) .....198

Kutatók Éjszakája – avagy mi a közös a farkasokban, a vadászokban  
és a zenészekben? (Gerencsér Balázs Szabolcs, Pogácsás Anett,  
Tahyné Kovács Ágnes). .....217

SUMMA .....225

## AI LITERACY FOR LEGAL AI SYSTEMS: A PRACTICAL APPROACH<sup>1</sup>

Gizem Gültekin-Várkonyi\*

“– I call the court to session....

– The court is in session. What is the citizen robot’s request?”

– You are a Make Seven, designed in the Fourth Age.

Your Legal Program would not contain the charge. Consult your archives.”<sup>2</sup>

### 1. Introduction

AI systems are being adopted at an increasing rate in judicial and legal contexts worldwide. These systems aim to improve the efficiency and accuracy of legal and court procedures, as well as the decision-making processes involved. They are used for several administrative tasks, including case management, legal research, contract analysis, fraud detection, and document review<sup>3</sup> in overburdened legal entities such as law firms, courts, and corporate legal departments (hereafter: organizations). This article primarily focuses on AI systems that predict case outcomes with the aim of helping courts and law firms to assess cases primarily for decision-making purposes. Additionally, the article looks at other AI systems used or planned for use in the legal and judicial contexts, which could significantly affect involved parties, third parties, and the public, depending on the both benefits and risks aspects identified in

\* Assistant professor, SZTE ÁJTK. The research was supported by the ICT and Societal Challenges Competence Centre of the Humanities and Social Sciences Cluster of the Centre of Excellence for Interdisciplinary Research, Development and Innovation of the University of Szeged.

<sup>1</sup> The research was supported by the ICT and Societal Challenges Competence Centre of the Humanities and Social Sciences Cluster of the Centre of Excellence for Interdisciplinary Research, Development and Innovation of the University of Szeged.

<sup>2</sup> Walter Tevis: *Mockingbird*. RosettaBooks LLC, 1980.

<sup>3</sup> IBA and CAIDP: The future is now: Artificial intelligence and the legal profession. International Bar Association, 2024. <https://tinyurl.com/6x3twwxj>



this article, namely, bias, explainability, and time and cost evaluation. While the term “legal AI systems”, as defined in this article, may be contested, its primary purpose is to ensure terminological consistency and facilitate comprehension. Moreover, the term “legal AI systems” could be used as an umbrella term for all AI systems that may cause bias, discrimination, opacity in explanations, and overreliance in judicial decision-making, as framed in this article. Besides the risks, legal AI systems also offer some benefits to providers and users, which could lead to a new world order in legal decision-making processes involving collective human-machine decision-making<sup>4</sup> and the article also take into consideration to improve this collaboration.

The emergence of legal AI systems is beginning to affect how justice systems function and are organized. While legal AI systems have been introduced at the preliminary level in courts, they are expected to prompt organizational changes within entities that intend to use or develop them<sup>5</sup>. These changes are not optional, but rather legal obligations as stipulated by the European Union’s Artificial Intelligence Act (hereafter: AI Act)<sup>6</sup>. This legislation is expected to have a profound impact on organizational processes by imposing a range of obligations on both providers and deployers of legal AI systems. Beyond administrative requirements, the AI Act also mandates changes in organizational practices and ethical standards. Among these obligations, Article 4 of the AI Act introduces the requirement of AI literacy (hereafter: AI-L) for organizations, underscoring the need for adequate knowledge and competence in the development and use of AI technologies. AI-L obligates organizations intending to provide and/or deploy legal AI systems to evaluate the risks and benefits associated with the tools, assess their staff’s competencies, and develop an educational curriculum to enhance their AI-L competencies. As the explanation of the AI-L foresees contextuality in the AI Act, field specific researches is crucial. Existing literature does not provide a roadmap for organizations that intend to implement legal AI systems, and the AI Office which is tasked with supervision and enforcement of the Act, would not impose field-specific requirements for compliance based on the reasons that the AI-L is contextual<sup>7</sup>. Furthermore, there is no practice found in the recently published living repository on any type of legal AI systems<sup>8</sup>. Consequently, the present article aims to address this lacuna by introducing the concept of AI-L, the concept of legal AI systems and

---

<sup>4</sup> Anna Beckers – Gunther Teubner: Human–algorithm hybrids as (quasi-) organizations? On the accountability of digital collective actors. *Journal of Law and Society*, Vol. 50., N. 1. (2024) 100–119. <https://doi.org/10.1111/jols.12412>

<sup>5</sup> AI Literacy – Questions & Answers. European Commission, 2025. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/faqs/ai-literacy-questions-answers>

<sup>6</sup> Commission Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 PE/24/2024/REV/1. OJ L, 2024/1689, 12.7.2024.

<sup>7</sup> European Commission (2025) op. cit.

<sup>8</sup> Living repository to foster learning and exchange on AI literacy. European Commission, 4 February 2025. <https://tinyurl.com/2hah9evj>

elucidating their relationship within organizations from specific risks and benefits dimensions, particularly, bias, time and cost efficiency, explainability dimensions. Some of these risks stem from the unpredictability of AI systems<sup>9</sup>, particularly in case of large language models (LLMs), which acquire new data and use output data for training. This complicates the explanation of the entire processing activity, the detection of anomalies, and the immediate intervention required. Other risks arise from nontechnical issues, such as overreliance on these systems and by based on the assumption that they are time and cost efficient for the organizations. After assessing the benefits and risks, this article offers a set of questions that could be integrated into an organization's AI-L as a starting point.

The article's limitation is that it does not aim to propose the implementation of full-speed AI systems in justice without acknowledging the inherent risks associated with entrusting judicial, administrative, and prosecutor functions to technological systems. Instead, it advocates for a more nuanced approach, emphasizing the role of technology as an enabler, not a substitute, for human professionals in judicial-related tasks. From this perspective, judicial automation initiatives must be designed from a pluralistic standpoint that acknowledges the diversity of legal traditions<sup>10</sup>, and at this point, AI is not a voice to be considered.

## 2. Legal AI systems

### 2.1. A definition

The integration of AI into the legal and judicial sectors has given rise to various legal AI systems, each designed to fulfill specific functions within judicial contexts. Several scholars have attempted to categorize these systems to understand and regulate their growing influence on legal services and adjudication. One of the earliest attempts proposes a functional typology based on the role of AI in digital legal services<sup>11</sup>. This classification ranges from basic digital legal tools that do not involve algorithmic processing, such as some online dispute resolution platforms, to advanced systems that generate algorithmic recommendations on judicial outcomes or operate as autonomous online courts<sup>12</sup>. In addition to the aforementioned service-oriented classification, a task-based

---

<sup>9</sup> Jason Millar – Ian Kerr: Delegation, relinquishment, and responsibility: The prospect of expert robots. In: Ryan Calo – A. Michael Froomkin – Ian Kerr (eds.): *Robot Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016. <https://doi.org/10.4337/9781783476732.00012>

<sup>10</sup> Katalin Kelemen – Luis de Miranda: Courts as anthropods: Learning from human forms of interaction to develop a philosophically healthy model for judicial automation. *International Journal for Court Administration*, Vol. 15., N. 2. (2024) 2. <https://doi.org/10.36745/ijca.525>

<sup>11</sup> Sourdin (2021) op. cit.

<sup>12</sup> Ibid.

typology has been proposed<sup>13</sup>. This typology focuses on the outcomes designed to be facilitated by AI systems. This approach encompasses three primary types of legal analysis: identification, categorization, and forecasting. Identification is defined as the process of recognizing key elements or conclusions in legal texts. This may include synthesizing case law or identifying legally relevant arguments. Categorization is defined as the process of analyzing the factors that influence legal decisions. These factors include the facts of the case, the underlying legal reasoning, and the argument's structure. Forecasting uses predictive analytics to estimate probable legal case outcomes and facilitates strategic decision-making for those involved in legal proceedings.<sup>14</sup>

An example of integrating all these functionalities can be seen in China's so called "Smart Courts."<sup>15</sup> Since adopting these systems nearly a decade ago<sup>16</sup>, the courts have provided virtual judicial services via AI for case law searches, document processing, and decision predictions<sup>17</sup>. In Europe, some member states have been actively piloting and deploying various automated and semi-automated tools, and AI systems for purposes including legal information retrieval, legal analytics, and speech-to-text conversion<sup>18</sup>. Some of these tools serve as decision support systems, while others are embedded in broader digital judicial infrastructures. In Germany, several companies are developing software that can autonomously analyze judgments and formulate statements about the future based on previous judgments<sup>19</sup>. France is rapidly advancing the integration of AI systems within the legal context, with private companies providing tools for contract management, predictive justice, legal strategy, and decision-making through generative AI technology and data-driven insights.<sup>20</sup>

The classification of legal AI systems remains a significant challenge due to their diverse technical configurations and functionalities. Some systems rely on rules-based algorithms and therefore may not fully meet formal definitions of AI under current regulatory frameworks. Despite this, such tools, when employed by judicial actors, can still have substantial effects on litigants, third parties, and the public. The increasing integration of LLMs, such as GPT, into legal and judicial contexts further complicates

<sup>13</sup> Masha Medvedeva – Martijn Wieling – Michel Vols: Rethinking the field of automatic prediction of court decision. *Artificial Intelligence and Law*, Vol. 31. (2023) 195–212. <https://doi.org/10.1007/s10506-021-09306-3>

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Changqing Shi et al.: The smart court – A new pathway to justice in China? *International Journal for Court Administration*, Vol. 12., N. 1. (2021) <https://doi.org/10.36745/ijca.367>

<sup>16</sup> Yadong Cui: *Artificial intelligence and judicial modernization*. Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2020. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-32-9880-4>

<sup>17</sup> Tara Vasdani: Robot justice: China's use of Internet courts. *The Lawyer's Daily*, 5 February 2020. <https://www.thelawyersdaily.ca/articles/17741/robot-justice-china-s-use-of-internet-courts>

<sup>18</sup> CEPEJ: Resource Centre Cyberjustice and AI Jun 6, 2025. <https://tinyurl.com/mr3h8j8h>

<sup>19</sup> Guidelines and Regulations to Provide Insights on Public Policies to Ensure AI's Beneficial Use as a Professional Tool. International Bar Association, 18 September, 2024. [https://www.ibanet.org/PPID/Constituent/Multi-displyr\\_Pract/anlbs-ai-report](https://www.ibanet.org/PPID/Constituent/Multi-displyr_Pract/anlbs-ai-report)

<sup>20</sup> Ibid.

the task of establishing consistent terminology<sup>21</sup>. A number of legal and judicial actors have adopted LLMs under the broader umbrella of data analysis, employing them in tasks ranging from contract drafting to litigation strategy development to case prediction purposes<sup>22</sup>. The accessibility of these tools to all legal professionals, coupled with the potential for deceptive novel outputs, raises concerns about their potential adverse effects.<sup>23</sup> Although some legal professionals regard these tools as useful for certain tasks such as for legal interpretation<sup>24</sup>, there are documented cases where their application has led to negative consequences for both lawyers and judges.<sup>25</sup> This widespread and varied use of GPT-based technologies has intensified the difficulty of classifying such tools within a unified conceptual framework. While terms like hybrid AI<sup>26</sup> have been proposed to capture this complexity, no consensus has yet emerged. In addition, the open accessibility of these models, combined with their potential to generate misleading outputs, raises ethical and legal concerns. All of the concerns mentioned should be evaluated and integrated into the professional context through education, which could enable professionals to identify and intervene in a timely manner. AI-L could be a good opportunity for this.

Building on the evolution and typologies of legal AI systems presented, the article further focuses on their placement within the AI Act, particularly from the perspective of AI-L. Regardless of their risk classification, most of the legal AI systems will probably be required to comply with the AI-L obligations set forth in the Act and further specified by the European Commission<sup>27</sup>. To fully grasp the implications of this requirement, it is essential to examine the role and categorization of legal AI systems within the broader framework of the AI Act.

## 2.2. Legal AI Systems in the AI Act

It is a risk not to be aware of the potential risks and benefits of a particular AI system. The AI Act adopts an exact risk-based approach, classifying AI systems according to their potential impact. The objective of this approach is to identify and manage risks

---

<sup>21</sup> Jinqi Lai et al.: Large language models in law: A survey. (5). *AI Open*, Vol. 5. (2024) 181–196. <https://doi.org/10.1016/j.aiopen.2024.09.002>

<sup>22</sup> Tom Saunders: Legal tech teams turn to AI to advance business goals. *Financial Times*, 19 October 2023. <https://www.ft.com/content/9a117ac7-29ae-43fe-b840-a04005b98799>

<sup>23</sup> Mathieu Veron: Do this LLMs use my prompt data for training. *Medium*, 2 July 2024. <https://tinyurl.com/587346s3>

<sup>24</sup> Nate Raymond: US judge runs ‘mini-experiment’ with AI to help decide case. *Reuters*, 6 September 2024. <https://tinyurl.com/pfjr6aab>

<sup>25</sup> Hibaq Farah: Court of appeal judge praises ‘jolly useful’ ChatGPT after asking it for legal summary. *The Guardian*, 15 September 2023. <https://tinyurl.com/bdfd7jm8> ; Molly Bohannon: Lawyer Used ChatGPT In Court And Cited Fake Cases: A Judge Is Considering Sanctions. *Forbes*, 8 June 2023. <https://tinyurl.com/5axdnd8n>

<sup>26</sup> Fotis Fitisilis – George Mikros: *AI-based solutions for legislative drafting in the EU Summary report*. European Commission Directorate-General for Digital Services, 2024. <https://tinyurl.com/3y7ztkkk>

<sup>27</sup> European Commission (2025) op. cit.

prior to market launch of an AI tool, thereby facilitating the responsible use of AI systems throughout the European Union. AI systems, in the AI Act, are categorized into four levels of risk: unacceptable risk, high risk, limited risk, and minimal risk. The organizations and persons involved in the life-cycle of AI systems falling under one of these categories are required to fulfill proportionate obligations introduced in the AI Act. These obligations, at glance, aim to ensure safety, accountability, and respect for fundamental rights.

Legal AI systems, firstly, are likely to fall within the category of high-risk AI systems under the AI Act, as their outputs may affect individuals' fundamental rights. Annex III, paragraph 8(a), specifically lists AI systems used in the administration of justice and democratic processes as high-risk, as referenced in Article 6(2) of the Act. According to Recital 61, while non-binding, such systems are considered high-risk due to their potential to introduce bias, error, and opacity into judicial decision-making. This classification is particularly relevant where AI is used by judicial authorities, or on their behalf, to support the interpretation of legal principles, fact-finding, or the application of law to individual cases. It also extends to the use of AI in dispute resolution contexts. For instance, legal AI systems employed for predictive decision support in criminal courts clearly fall within this high-risk category, given their significant implications for liberty, fairness, and procedural rights.

Secondly, despite the fact that certain legal AI systems may not fall directly into the high-risk category, it is imperative to implement AI-L for all categories.<sup>28</sup> AI-L is a rule that applies to all categories, as the wording of Article 4 does not refer to any risk categories. Further, Article 95 reading together with Recital 165 of the AI Act foresees that AI-L is applicable to both non-high-risk categories as well, albeit in an obligatory manner. This would be a logical approach since the high-risk status of a system today may not persist into the future is salient and the risk categories delineated by the AI Act do not present a clear methodology for their identification<sup>29</sup>. Ultimately, the objective of AI-L is to facilitate risk and benefit assessments, thereby ensuring the comprehensibility of the system and establishing the reliability of the system.

For the organizations, a lack of awareness regarding the risks associated with legal AI systems may result in a range of consequences. Failure to fulfill legal obligations, financial losses, or diminished competitiveness due to missed opportunities are all possible consequences which lead loss of trust in the organization.<sup>30</sup> Judicial and legal organizations are among the entities that must be entrusted with the highest level of confidence in a democratic society. AI-L serves as a tool for the organizations to identify their awareness of this situation. As delineated in Article 4 of the AI Act, which will be expounded upon subsequently, the EU law-maker has devised a novel approach to ensure that organizations adhere not only to legal requirements but also

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Martin Ebers: Truly Risk-Based Regulation of Artificial Intelligence How to Implement the EU's AI Act. *European Journal of Risk Regulation*, 2024. 1–20. <https://doi.org/10.1017/err.2024.78>

<sup>30</sup> *Decoding responsibility in the era of automated decisions: Understanding the implications of the CJEU's SCHUFA judgment*. Centre for Information Policy Leadership, 2024. <https://tinyurl.com/4van5x3x>

to educate its staff and other persons dealing with the operation and use of AI systems on their staff. From this perspective, the AI-L, aims of enabling them to comprehend, assess, and navigate the benefits, risks, and limitations of AI systems. This competence is especially crucial for legal AI deployers and providers, as their systems must meet high-risk criteria that demand specialized knowledge of compliance, ethics, and risk mitigation. In a manner similar to the GDPR<sup>31</sup>, which established the role of data protection officers within organizations (Article 37) and mandated Data Protection Impact Assessments (Article 35), introducing a novel organizational framework, the EU AI Act likewise indicates a requirement for the implementation of robust, clearly delineated roles for AI.

### 3. Concept of the AI Literacy in the AI Act

The term AI-L has already been referred to by some international organizations before, such as UNESCO<sup>32</sup> characterizing AI-L as being interrelated with the knowledge, skills, and values necessary to responsibly use, evaluate, and engage with AI systems. The World Economic Forum<sup>33</sup> also articulated the universal necessity of AI-L, characterizing it as the capacity to comprehend and assess the advantages, risks, and constraints of AI through accessible, contextualized learning, with an emphasis on practical applications and inclusivity for marginalized groups. The AI Act, in its capacity as a legal concept, defines AI-L in Article 4 as:

“skills, knowledge and understanding that allow providers, deployers and affected persons, taking into account their respective rights and obligations in the context of this Act, to make an informed deployment of AI systems, as well as to gain awareness about the opportunities and risks of AI and possible harm it can cause.”

The definition comprises three primary components that are designed to equip stakeholders (i.e., deployers, providers, and affected persons) with the necessary skills, knowledge, and understanding of the system. First, it highlights the protection of the affected persons since they are indirectly protected by the provisions of the Act, and then further highlights obligations of the deployers and providers. Second, it emphasizes the objective of informed deployment of AI systems. Third, it aims to raise awareness of the risks, opportunities, and potential harm associated with AI. Furthermore, Recital 20 of the Act offers a concise yet ambiguous delineation of the concept, emphasizing

---

<sup>31</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 04/05/2016, p. 1–88.

<sup>32</sup> Beijing consensus on artificial intelligence and education. UNESCO, 2019. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303>.

<sup>33</sup> Without universal AI literacy, AI will fail us. World Economic Forum, Marc 17, 2022. <https://www.weforum.org/stories/2022/03/without-universal-ai-literacy-ai-will-fail-us/>

the responsibilities of providers and deployers to ensure the AI-L by considering the technical knowledge, experience, education, and training of the individuals involved. This involves internal teams, ranging from technical teams to management directly handling or overseeing AI systems, which essentially concerns the organization as a whole. The measures should account for the AI-L refer to an effective communication within (e.g., provider) and in between (provider-deployer) organizations. The purpose of this paper is not to adopt a definition, since the paper works on the legal aspect which includes the fact that the term includes being aware of risks and opportunities. Further, guidelines and explanations from the official EU authorities, such as the EU AI Board or AI Office, or relevant national bodies, will be considered for practices. These guidelines are not yet available, despite the AI Act's Chapter I, which includes the AI-L rule, entered into force in February 2025. Since then, only a couple of practical outputs have been delivered. The EU AI Office held an online event in which practical examples from the field were shared<sup>34</sup> and an explanatory Q&A document from the Commission was published<sup>35</sup> (though the mode of choosing questions is unclear), besides previously mentioned living repository with the aim of collecting business practices (rather than explaining the concept) have recently been published. The absence of detailed guidelines from EU authorities creates challenges in planning the AI-L within the organizations, and later will be challenging implementation. In this case, the concept of AI-L in the EU AI Act might be considered as analogous to the AI-L in the literature. Definitions, concepts, and the close relationship between ethics and AI-L in the literature could be a suitable starting point.

### 3.1. AI Literacy in the Literature

A common approach in the literature to define AI-L involves conducting systematic literature reviews that analyze existing definitions and approaches. These reviews identify competencies and factors relevant to AI-L and often develop scales to measure AI-L levels, sometimes applying them in specific domains, and they typically distinguish between experts and non-experts in AI. A close examination of the extant literature reveals a persistent nexus between AI-L and the identification of risks and opportunities associated with AI in organizational settings.

The scope of the initial literature on AI-L explores the term within educational settings, examining how it can be defined and tailored to different levels, such as k-12, k-16, higher education, and even law schools<sup>36</sup>. These studies investigate why

---

<sup>34</sup> Third AI Pact webinar on AI literacy. 20 February, 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=Dyf4ZVts9HY>

<sup>35</sup> European Commission (2025) op. cit.

<sup>36</sup> Lorena Casal-Otero et al.: AI literacy in K-12: A systematic literature review. *International Journal of STEM Education*, Vol. 10. (2023) 29. <https://doi.org/10.1186/s40594-023-00418-7> ; Davy Tsz Kit Ng et al.: Conceptualizing AI literacy: An exploratory review. *Computers and Education: Artificial Intelligence*, Vol. 2. (2021)100041. <https://doi.org/10.1016/j.caeai.2021.100041>; Michal Černý: AI literacy in Higher Education: Theory and Design. In: Ł. Tomczyk (ed.): *New Media Pedagogy: Research Trends, Methodological Challenges, and Successful Implementations. Communications in Computer*

AI-L is necessary for specific educational contexts and how it can be designed to meet their needs. More recent and broader approaches emphasize defining AI-L through competencies that enable individuals to critically evaluate AI technologies from the risks and benefits point of view, communicate and collaborate effectively with AI, and use AI as a tool across various domains, such as workplaces and homes. For instance, an often cited work<sup>37</sup> in literature defines AI-L as a set of competencies that dispel misconceptions, promote critical use of AI, and foster a more diverse AI workforce. Their work also establishes a connection between AI-L and organizational readiness for the AI era, emphasizing the significance of capabilities such as understanding existed considerations, human-machine interaction, and dynamic learning strategies. Taking a similar approach to that, the discussions drawn in this article are of particular importance for organizations integrating AI systems, as they ensure employees can engage with both the advantages and disadvantages of these technologies.

In the context of the AI-L competencies, another frequently cited work<sup>38</sup> identifies essential components of AI-L as it is a tool for cultivating responsible citizens capable of using AI in trustworthy and fair ways. While the authors initially referenced this framework within the context of education and expertise, its relevance could be expanded to encompass a broader range of organizations, including legal AI providers and deployers. In this regard, AI-L functions as a capacity-building instrument, aimed at fostering recognition, utilization, and evaluation of AI technologies in a manner consistent with the imperative to comprehend the risks and responsibilities associated with AI.<sup>39</sup> Another work provides a collection of AI-L definitions for experts and non-experts, incorporating ethics and law.<sup>40</sup> AI-L's role in enhancing explainability and transparency in the AI systems, together with a reference to organizations responsibility to switch their focus more on these concepts has also been noted<sup>41</sup>. This conceptualization reflects that AI-L is expected to impact organizations by requiring them to implement numerous procedures to apply in terms of complying with AI-L requirements.

---

and *Information Science*. Springer, 2024. 2130. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-63235-8\\_24](https://doi.org/10.1007/978-3-031-63235-8_24); Sara Migliorini – João Ilhão Moreira J. I.: The case for nurturing AI literacy in law schools. *Asian Journal of Legal Education*, Vol. 11., N. 1. (2024) <https://doi.org/10.1177/23220058241265613>

<sup>37</sup> Duri Long – Brian Magerko: What is AI literacy? Competencies and design considerations. In: *Proceedings of the 2020 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. New York, ACM, (2020). <https://doi.org/10.1145/3313831.3376727>

<sup>38</sup> Ng et al. (2021) op. cit.

<sup>39</sup> Bingcheng Wang – Pei-Luen Patrick – Tianyi Yuan: Measuring user competence in using artificial intelligence: Validity and reliability of artificial intelligence literacy scale. *Behaviour & Information Technology*, Vol. 42., N. 9. (2022) <https://doi.org/10.1080/0144929X.2022.2072768>

<sup>40</sup> Marc Pinski – Alexander Benlian: AI literacy for users – A comprehensive review and future research directions of learning methods, components, and effects. *Computers in Human Behavior: Artificial Humans*, Vol. 2., N. 1. (2024) 100062. <https://doi.org/10.1016/j.chbah.2024.100062>

<sup>41</sup> Andrew Cox: Algorithmic literacy, AI literacy, and responsible generative AI literacy. *Journal of Web Librarianship*, Vol. 18., N. 3. (2024) 98. <https://doi.org/10.1080/19322909.2024.2395341>

### 3.2. Evaluating Legal AI Systems through AI-L at Organizations

Academic literature directly examining the organizational effects of AI-L remains is limited, however, growing attention is expected with the AI Act's formal obligation for organizations to foster it. Early approaches frame AI-L as essential to how institutions adapt to the AI era, emphasizing the acquisition of competencies that enable critical evaluation of AI's capabilities and limitations<sup>42</sup>. For example, human-machine interaction and learning capabilities help employees understand algorithmic implications, while principles such as transparency and explainability<sup>43</sup> are vital for organizations implementing or designing legal AI systems. Without integrating such strategies, organizations risk falling behind in an increasingly digital legal environment<sup>44</sup> besides failing to comply with legal or ethical principles.

AI-L aligns with key tenets of responsible AI which are fairness, accountability, and social justice.<sup>45</sup> It is crucial for non-technical actors, such as lawyers and judges, to be able assess algorithmic outcomes, understand bias and representation issues, and anticipate long-term impacts to ensure responsible AI principle. A stakeholder-first approach encourages organizations to address the informational needs of workers, policymakers, and the public, thereby enhancing ethical engagement and trust<sup>46</sup>. Operationalizing AI-L involves addressing both technical and non-technical staff's informational needs.<sup>47</sup> Several studies propose measurement scales targeting non-experts' ability to evaluate AI-generated decisions<sup>48</sup>, especially in high-impact fields like generative AI<sup>49</sup>. These tools also address legal comprehension, regulatory compliance, and risk awareness. Domain-specific AI-L, particularly in the legal field, is best assessed through integrated tools that combine general, sectoral, and ethical dimensions<sup>50</sup>. This recommends diverse and refined assessment methods to assess staff's AI-L literacy level with tool such as multiple-choice tests, behavioral

<sup>42</sup> Long–Magerko (2020) op. cit.

<sup>43</sup> Ibid. 9.

<sup>44</sup> Dilek Çetindamar et al.: Explicating AI literacy of employees at digital workplaces. *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 71., N. 3. (2024) 810–823. <https://doi.org/10.1109/TEM.2021.3138503>

<sup>45</sup> Daniel Domínguez Figaredo – Julia Stoyanovich: Responsible AI literacy: A stakeholder-first approach. *Big Data & Society*, Vol. 10., N. 2. (2023). <https://doi.org/10.1177/20539517231219958>

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Celalettin Çelebi et al.: Artificial intelligence literacy: An adaptation study. *Instructional Technology and Lifelong Learning*, Vol. 4., N. 2. (2023) 291–306. <https://doi.org/10.52911/ital.1401740>; Wang et al. (2022) op. cit.

<sup>48</sup> Matthias Carl Laupichler et al.: Development of the “Scale for the assessment of non-experts’ AI literacy” – An exploratory factor analysis. *Computers in Human Behavior Reports*, Vol. 12. (2023) 100338. <https://doi.org/10.1016/j.chbr.2023.100338>

<sup>49</sup> Ravinithesh Annapureddy – Alessandro Fornaroli – Daniel Gatica-Perez: Generative AI literacy: Twelve defining competencies. *Digital Government: Research and Practice*, Vol. 6., N. 1. (2024) <https://doi.org/10.1145/3685680>

<sup>50</sup> Nils Knoth et al.: Developing a holistic AI literacy assessment matrix: Bridging generic, domain-specific, and ethical competencies. *Computers and Education Open*, Vol. 6. (2024) 100177. <https://doi.org/10.1016/j.caeo.2024.100177>

evaluations, and self-assessments to capture both theoretical knowledge and applied competence. Other research suggests AI-L should be viewed as a blend of technological understanding, evaluative skill, and application-specific knowledge, enabling staff to select appropriate systems and assess their organizational impact for a broader societal impact<sup>51</sup>. All of the presented concepts reflect the idea that the implementation of AI-L cannot be limited to a single definition, practice, or context. The multi-contextual nature of AI systems requires engagement with different stakeholders to identify an AI-L framework in context-specific.

In the following step, all foundational aspects reviewed thus far will be integrated through an assessment of the interplay between the risks and benefits of legal AI systems. This assessment will focus on the following components: explainability, time and cost efficiency, and the mitigation of bias and discrimination. These components are selected because they represent key indicators of both ethical robustness and practical effectiveness in the deployment of AI within legal settings. The objective is to provide a nuanced perspective on optimizing legal AI systems in a manner consistent with the principles of transparency, fairness, and accountability at the organizational level, using AI-L components as a guiding framework.

#### 4. Legal AI Systems Benefit Assessment

The aim of this part is to present the benefits that organizations operating in the legal or judicial field could gain when they use legal AI systems. Since AI-L is not only about risk assessment, but also discovering the benefits of these tools, benefit assessment which is presented under this title could be one component of AI-L for the organizations.

##### 4.1. Benefit I: Eliminating Bias and Discrimination

If there is one fate that humans and algorithms share, it is bias and discrimination. As long as there is human bias, there will be bias in algorithmic outputs as well. In 1931, in the United States, out of nine African-American teenagers, eight were sentenced to death and one to life imprisonment, falsely accused of raping two white women on a train from Tennessee to Alabama. As it later turned out, clear procedural violations and a lack of evidence that their skin color created in the eyes of not only the claimants but also the judge led to this decision, even though this verdict was initially overturned by the Supreme Court. Also known as the *Scottsboro Boys*<sup>52</sup>, the case created many precedents for resolving racism and right to fair trial in the judicial process in the US.

---

<sup>51</sup> Ismail Çelik: Exploring the determinants of artificial intelligence (AI) literacy: Digital divide, computational thinking, cognitive absorption. *Telematics and Informatics*, Vol. 83. (2023) 102026. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2023.102026>

<sup>52</sup> *Powell v. Alabama*, 287 U.S. 45 (1932).

Human judges, even they are professionals, are not fundamentally different from other individuals when it comes to analyzing human behavior and making decisions<sup>53</sup>. They are influenced by many factors such as personal, societal, and cultural predispositions when making a decision.<sup>54</sup> In addition to physical and physiological factors such as heat or neural fatigue caused by heavy caseloads, the impact of attributes such as gender and ethnicity where the judge comes from can lead a judge to make some biased decisions.<sup>55</sup> For example, in some countries where the democratic context is weak, wealth, appearance, or social status may unduly influence judicial outcomes, allowing for manipulation and undermining fairness. In another example, imagine a law enforcement agency asking about people with certain religious backgrounds to an LLM that fulfills the requests by generating violent scenarios, including bombings and attacks, as they are the most relevant to the training data coming from the society collected.<sup>56</sup>

Unlike humans, algorithms are immune to stress, hunger, and emotional disturbance, and their errors, while possible, can often be systematically addressed through monitoring and refinement. When developed using accurate, representative data and free of demographic markers such as religion, ethnicity, or gender, they can make decisions unaffected by fatigue, emotion, or external pressures. An analysis<sup>57</sup> of biases and prejudices reflected by juries, whose output affects the court's ultimate decision, could be partially overcome by AI systems. Re and Solow-Niederman (2021)<sup>58</sup> argue that encoding standardized justice systems into algorithms can improve consistency and fairness, provided that these systems are regularly tested to prevent evolving biases. Volokh (2019)<sup>59</sup> similarly advocates for regular scenario-based testing to ensure objectivity, an ideal that is often unattainable for human judges. If the training data is free of bias and discrimination, and if it is sustainable, legal AI systems could open a new chapter in the protection of human rights and fair procedures and outcomes.

#### 4.2. Benefit II: Time and Cost Efficiency

Justice is not for everyone and it is not free when it comes to calculating the cost and length of legal proceedings. Depending on the case, it can be very costly and time

<sup>53</sup> Katherine B. Forrest: *When machines can be judge, jury, and executioner: Justice in the age of artificial intelligence*. World Scientific Publishing Company, 2021. <https://doi.org/10.1142/12172>

<sup>54</sup> Brian M. Barry: *How judges judge: Empirical insights into judicial decision-making*. Routledge, 2021. <https://doi.org/10.4324/9780429023422>

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Andrew Myers: Rooting out anti-Muslim bias in popular language model GPT-3. *Stanford HAI*, 3 July 2022. <https://hai.stanford.edu/news/rooting-out-anti-muslim-bias-popular-language-model-gpt-3>

<sup>57</sup> Matthew J. O'Hara: I, for one, welcome our new AI jurors: ChatGPT and the future of the jury system in American law. *International Journal of Law, Ethics, and Technology*, Vol. 3., N. 2. (2024) 50–84. <https://www.ijlet.org/4.3.2> <https://doi.org/10.55574/ILSM6729>

<sup>58</sup> Richard M. Re – Alicia Solow-Niederman: Developing artificially intelligent justice. *Stanford Technology Law Review*, Vol. 22., N. 2. (2019) 242–289. <https://www.law.virginia.edu/scholarship/publication/richard-m-re/923611>

<sup>59</sup> Eugene Volokh: Chief justice robots. *Duke Law Journal*, Vol. 68., N. 6. (2019) 1135–1192.

consuming for an individual to find ways to defend the rights granted them by the law. Due to the high cost of legal advice, only the wealthy have effective access to justice, while the poor rely on legal aid in court cases<sup>60</sup>. The cost of basic legal advice per hour, the type of official document to be drafted, and other costs of conducting a legal proceeding, as determined by a country's bar association, could provide an indication of how much an individual would be charged for even a basic legal proceeding, which could sometimes exceed a minimum wage. It costs also for organizations to provide legal services, but AI has the potential to reduce costs and increase revenues for companies that offer legal services or have legal service departments.<sup>61</sup> Legal AI systems can also offer time and cost efficient legal services for the organizations and individuals.

The length of legal proceedings can be attributed to a number of factors, including administrative inefficiencies, staff shortages, delays in gathering evidence, and the complexity of the case. Complex legal matters, particularly in international and criminal law, often require extensive research, which can be time-consuming and costly, whether conducted by the lawyer or delegated to colleagues or interns. Violation of Article 6 of the ECHR, which concerns the length of proceedings by states, is one of the most common complaints submitted to the ECHR in 2023.<sup>62</sup> Combined with unethical practices in the legal world, e.g. in commercial disputes, lawyers who charge hourly fees might benefit from prolonging conflicts for financial gain<sup>63</sup>, justice might be heard as the ugly face of the legal community and losing time.

Algorithms could overcome the cost and length for legal services in several ways. For example, there are some initiatives and work showing that electronic case management and modeling of court rules could increase efficiency<sup>64</sup> in terms of speed of delivery of legal services. The DoNotPay platform is a prime example of the expanding role of AI in legal services. Originally designed to mediate disputes over parking tickets, the system now addresses a range of issues, including assistance in applying for government benefits and even human rights complaints. In addition, LLMs, for example, help

---

<sup>60</sup> W. H. Gravett: Is the dawn of the robot lawyer upon us? The fourth industrial revolution and the future of lawyers. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, Vol. 23. (2020) 1–37. <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol68/iss6/2>

<sup>61</sup> 2024 in charts. McKinsey Global Institute, 2024. <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/mckinsey-global-institute-2024-in-charts>

<sup>62</sup> Annual report 2023, ECtHR. <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual-report-2023-eng>

<sup>63</sup> Richard Susskind: *Online Courts and the Future of Justice*. New York, Oxford Academic, 2019. (online ed.) <https://doi.org/10.1093/oso/9780198838364.001.0001>

<sup>64</sup> Joshua C. Fjelstul – Matthew Gabel – Clifford J. Carrubba: The timely administration of justice: Using computational simulations to evaluate institutional reforms at the CJEU. *Journal of European Public Policy*, Vol. 30., N. 12. (2022) 2643–2664. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2113115>; Caio Castelliano – Peter Grajzl – Eduardo Watanabe: Does electronic case-processing enhance court efficacy? New quantitative evidence. *Government Information Quarterly*, Vol. 40., N. 4. (2023) 101861. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101861>

overcome language barriers in multilingual jurisdictions, providing faster access to justice,<sup>65</sup> and assist in providing faster support for legal services to citizens.<sup>66</sup>

For humans, it takes time to get familiar with a new legislation, analyze its implications, and apply it in practice<sup>67</sup>. In contrast, AI can process the same information in minutes or, at most, a few hours. AI-powered legal tools can significantly streamline the process by assisting lawyers in gathering information, categorizing cases or analyzing precedents, and predicting case outcomes. In Anglo-Saxon law, for instance, AI can efficiently handle precedent-based reasoning since the cases are linked to each other. An AI system was developed<sup>68</sup> on the decisions of the Federal Supreme Court demonstrated its ability to access the decisions of the judges who made the unquestionably correct decisions with 72% accuracy (the question of whether the remaining 18% gap is acceptable remains a matter of debate).

Finally, saving time and money in court proceedings and legal services would, on the one hand, contribute to justice and democracy, as legal AI systems could improve fair access to justice and, in some cases, democracy.<sup>69</sup> On the other hand, judges and lawyers may be able to separate more time for practicing their profession from the perspective of contributing to law and justice. As Markovic argues<sup>70</sup> ‘creativity increases in areas where automation is introduced’ and if this creativity is applied to law and justice, it could enhance the alignment of legislation with its intended purpose through the active involvement of legal professionals in lawmaking. Furthermore, Winter (2021)<sup>71</sup> predicts that the adoption of AI-powered justice systems, including robotic judges, could reduce judicial caseloads, allowing lawmakers and legal actors to focus on designing better laws rather than managing minor disputes.

Of course, for all of this to happen, the systems need to be fed with clear and sufficient data, which is not currently the case, as not all information is accessible for reasons such as privacy, and the systems should not be hallucinated, which will be discussed later.

<sup>65</sup> Abhinav Joshi et al.: IL-TUR: Benchmark for Indian legal text understanding and reasoning. *arXiv Preprint*, (2024). <https://arxiv.org/abs/2407.05399>

<sup>66</sup> Quinten Steenhuis – Hannes Westermann: Getting in the door: Streamlining intake in civil legal services with large language models. *arXiv Preprint*, (2024). <https://arxiv.org/abs/2410.03762> <https://doi.org/10.3233/FAIA241242>

<sup>67</sup> Susskind (2019) op. cit.

<sup>68</sup> Daniel Martin Katz – Michael J. Bommarito – Josh Blackman: A general approach for predicting the behavior of the Supreme Court of the United States. *PLOS ONE* Vol. 12., N. 4. (2017). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0174698>

<sup>69</sup> Brandon Long – Amitabha Palmer: AI and access to justice: How AI legal advisors can reduce economic and shame-based barriers to justice. *TATuP – Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie Und Praxis*, Vol. 33., N. 1. (2024) 21–27. <https://doi.org/10.14512/tatup.33.1.21>

<sup>70</sup> Milan Markovic: Rise of the robot lawyers. *Arizona Law Review*, Vol. 61., No. 2. (2019) 325–350. <https://arizonalawreview.org/pdf/61-2/61arizlrev325.pdf>

<sup>71</sup> Christoph K. Winter: The challenges of artificial judicial decision-making for liberal democracy. In: P. Bystranowski – P. Janik – M. Próchnicki (eds.): *Judicial decision-making: Integrating empirical and theoretical perspectives*. (Economic Analysis of Law in European Legal Scholarship, Vol. 14.) Cham, Springer, 2021. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-11744-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-031-11744-2_9)

### 4.3. Benefit III: Improving Explainability

The principle of explainability is fundamental in legal systems and guarantees the individual's right to a reasoned decision. Rooted in the broader right to a fair trial, these principles guarantee access to and understanding of the reasoning behind judicial decisions. Courts around the world have embraced this principle by publishing decisions online, promoting democratic transparency and individual empowerment. Similarly, the duty of lawyers to inform their clients is consistent with this ethos of accessibility. However, it is not always easy for humans to explain their decisions<sup>72</sup>, and this challenge could be partially overcome by AI. AI, if developed with relevant tools that improve explainability, has the potential to improve transparency as well.

Although AI systems have been referred to as black boxes from both technical and societal perspectives<sup>73</sup> because they operate in a way that obscures their decision-making processes, advances in AI design can counteract this opacity by employing techniques such as explainable machine learning, which produces results that are more accessible to users. From explainable AI initiatives to new original solutions for improving explainability in AI systems, there are both several approaches focusing on technical and social solutions to enhance explainability<sup>74</sup>, including those for mitigating bias in LLMs.<sup>75</sup> A human-centered approach, additionally, is essential for AI design for achieving meaningful transparency.<sup>76</sup> Explainable AI systems and techniques could be used in legal AI by adopting a human-centered model that can increase understanding and trust in AI models. This could be done in many ways, for example, by revealing the importance of individual characteristics that are central to the decision and specific to the human being evaluated.<sup>77</sup> For this to happen, coordinated organizational action

---

<sup>72</sup> Volokh (2019) op. cit.

<sup>73</sup> Andreas Matthias: The responsibility gap: Ascribing responsibility for the actions of learning automata. *Ethics and Information Technology*, Vol. 6., N. 3. (2004) 175–183. <https://doi.org/10.1007/s10676-004-3422-1>; Aimee van Wynsberghe: Artificial intelligence: From ethics to policy. European Parliament Panel for the Future of Science and Technology, 2020. <https://tinyurl.com/macpukz>; Vladislav V. Fomin – Paulius Astromskis: The Black Box Problem. In: John-Stewart Gordon (ed.): *Future Law, Ethics, and Smart Technologies*. Leiden, Brill, 2023. [https://doi.org/10.1163/9789004682900\\_012](https://doi.org/10.1163/9789004682900_012)

<sup>74</sup> Chris Reed – Keri Grieman – Joseph Early: Non-Asimov explanations: Regulating AI through transparency. *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021: Law in the Era of Artificial Intelligence*, mars 2022 (2022). 315–338. <https://doi.org/10.53292/208f5901.20b0a4e7>; Shakti Kinger – Vrushali Kulkarni: Demystifying the black box: An overview of explainability methods in machine learning. *International Journal of Computers and Applications*, Vol. 46., N. 2. (2023) 90–100. <https://doi.org/10.1080/1206212X.2023.2285533>

<sup>75</sup> Mustafa Bozdağ – Nurullah Sevim – Aykut Koç: Measuring and mitigating gender bias in legal contextualized language models. *ACM Transactions on Knowledge Discovery from Data*, Vol. 18., N. 4. (2024) <https://doi.org/10.1145/3628602>

<sup>76</sup> Jonas Rebstadt et al.: Towards personalized explanations for AI systems: Designing a role model for explainable AI in auditing. *Wirtschaftsinformatik Proceedings*, Vol. 2. (2022) <https://aisel.aisnet.org/wi2022/ai/ai/2>

<sup>77</sup> Georgios Pavlidis: Unlocking the black box: Analysing the EU artificial intelligence act's framework for explainability in AI. *Law, Innovation and Technology*, Vol. 16., N. 1. (2024) 293–308. <https://doi.org/10.1080/17579961.2024.2313795>

should be taken to ensure a human-centered approach. In the words of Schneiderman (2020)<sup>78</sup>, ‘human-centered AI begins when system designers, developers, and managers decide to involve a range of stakeholders in system design to create user-centered systems’.

In the legal domain, there are approaches to mitigate the black-box problem with strategies that identify commonly cited problems such as interpretability and unpredictability<sup>79</sup>. Legal AI systems, mostly, can solve this problem by providing personalized explanations that adapt to the user’s level of expertise and address specific concerns. By involving judges, lawyers, and citizens in the design process, these systems can ensure that outputs reflect not only technical accuracy but also societal values, if they could be coded. Explainability tools such as user-friendly interfaces, visualizations, and natural language explanations can bridge the gap between complex algorithms and human understanding. These innovations are in line with the Explainable AI movement<sup>80</sup> and are intended to help build trust<sup>81</sup> and promote ethical use at organizations. As it is clear from all these statements, AI-L is an integral part of improving explanation, transparency, fairness, and accountability, as it requires developers to understand the potential and consequences of the system.

## 5. Legal AI Systems Risk Assessment

The previous section aimed to show that if legal AI systems have a potential to ensure explainability at some level, while avoiding the discriminatory tendencies inherent in human decision making in a time and cost efficient manner. Here the discussion focuses on the challenges, both technical and social, and of practicing with legal AI systems at organizations. In the end, it should be clear to the reader that there are more risks that are difficult to mitigate compared to the benefits, and these risks need to be included in the organization’s AI-L program.

### 5.1. Risk I: Bias and Overreliance

Bias in human decision-making in the context of the acceptance of legal AI as an authority is one of the initial concerns. One such challenge stems from the perception

---

<sup>78</sup> Ben Shneiderman: Bridging the gap between ethics and practice: Guidelines for reliable, safe, and trustworthy human-centered AI systems. *ACM Transactions on Interactive Intelligent Systems*, Vol. 10., N. 4. (2020) <https://doi.org/10.1145/3419764>

<sup>79</sup> Bartosz Brożek et al.: The black box problem revisited: Real and imaginary challenges for automated legal decision-making. *Artificial Intelligence and Law*, Vol. 32. (2024) 427–440. <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>

<sup>80</sup> Pantelis Linardatos – Vasilis Papastefanopoulos – Sotiris Kotsiantis: Explainable AI: A review of machine learning interpretability methods. *Entropy*, Vol. 23., N. 1. (2021) 18. <https://doi.org/10.3390/e23010018>

<sup>81</sup> Ronan Hamon et al.: Bridging the gap between AI and explainability in the GDPR: Towards trustworthiness-by-design in automated decision-making. *IEEE Computational Intelligence Magazine*, Vol. 17., N. 1. (2022) 72–85. <https://doi.org/10.1109/MCI.2021.3129960>

that AI technology is infallible, which can lead to undesirable bias among individuals who use AI systems, as well as judges and lawyers who rely on AI assistance. For example, while recidivism prediction tools may offer remarkable efficiency,<sup>82</sup> their results may unduly influence decision makers. In *States v. Loomis* (881 N.W.2d 749 (Wis. 2016)), the COMPAS algorithm played a role in determining Mr. Loomis's risk of reoffending, raising concerns about potential violations of his right to a fair trial. Mr. Loomis argued that the algorithm relied on outdated data, discriminated based on gender, and generalized results based on aggregate data rather than personal assessments. Although higher courts upheld the use of the algorithm, a minority of judges expressed concern about its lack of transparency and the negative effect it made on judicial independence. Supporting the concerns raised in the Loomis case, recent studies support the idea of algorithmic bias in judicial decision-making<sup>83</sup>, which compromises the principle of impartiality of the courts by adopting the algorithm as an authority as a result of its strong manipulative effect, a concept also known as 'obedience to the algorithm'<sup>84</sup>. This obedience is a consequence of many factors, but mostly has its roots in the early design of manipulative systems.

The anthropomorphic design of the algorithm is one of the many reasons why people unquestioningly obey in AI systems. The paradigm of Computers as Social Actors phenomenon<sup>85</sup> suggests that human-like attributes in machines foster misplaced trust, which could be true in today's AI systems, leading even experts into false and unconscious use with their manipulative generative responses<sup>86</sup>. La Rosa and Dank (2018)<sup>87</sup> further elaborated on this notion, asserting that trust in AI stems from the roles attributed to it and its perceived competence in fulfilling these roles. However, as Mori (1970)<sup>88</sup> theorized decades earlier, people's susceptibility to perceiving robots as human-like increases as these machines exhibit more anthropomorphic characteristics. In the context of legal AI systems, this misplaced trust could lead to unrealistic

---

<sup>82</sup> Zhiyuan Jerry Lin et al.: The limits of human predictions of recidivism. *Science Advances*, Vol. 6., N. 1. (2020) <https://doi.org/10.1126/sciadv.aaz0652> ; Fabian Lütz: The AI Act, gender equality, and non-discrimination: What role for the AI office? *ERA Forum*, Vol. 25. (2024) 79–95. <https://doi.org/10.1007/s12027-024-00785-w>

<sup>83</sup> Manuel Portela et al.: A comparative user study of human predictions in algorithm-supported recidivism risk assessment. *Artificial Intelligence and Law*, (2024). <https://doi.org/10.1007/s10506-024-09393-y>

<sup>84</sup> Maryam Ghasemaghahi – Nima Kordzadeh: Understanding how algorithmic injustice leads to making discriminatory decisions: An obedience to authority perspective. *Information & Management*, Vol. 61., N. 2. (2024) 103921. <https://doi.org/10.1016/j.im.2024.103921>

<sup>85</sup> Clifford Nass – Youngme Moon: Machines and mindlessness: Social responses to computers. *Journal of Social Issues*, Vol. 56., N. 1. (2000) 81–103. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00153> ; Clifford Nass – Jonathan Steuer – Ellen R. Tauber: Computers are social actors. In: *ACM Proceedings of SIGCHI '94 Human Factors in Computing Systems*. 1994. 72–78. <https://doi.org/10.1145/259963.260288>

<sup>86</sup> Lyle Moran: Lawyer cites fake cases generated by ChatGPT in legal brief. *LegalDive*, 30 May 2023. <https://tinyurl.com/bdxxwkj>

<sup>87</sup> Emily LaRosa – David Danks: Impacts on trust of healthcare AI. In: *ACM Proceedings of the 2018 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*. 2018. 210–215. <https://doi.org/10.1145/3278721.3278771>

<sup>88</sup> Masahiro Mori: The uncanny valley. (1970). The original essay by Masahiro Mori (K. F. MacDorman & N. Kageki, Trans.). *IEEE Spectrum*, 12 Jun 2012. <https://doi.org/10.1109/MRA.2012.2192811>

expectations, such as demands for empathy and compassion from systems rather than from judges and lawyers. All of these parameters could only contribute to public mistrust of organizations that provide and deploy legal AI systems.

The sidelining of human oversight by AI is detrimental to ensuring justice<sup>89</sup>, particularly in sensitive areas such as criminal justice where there is a potential for surveillance and control over individuals<sup>90</sup> or cases relevant to specific areas concerning children's health.<sup>91</sup> Article 14 (4) (b) of the AI Act defines the issues that have raised in this article as automation bias, which is the excessive reliance on algorithmic outputs for high-risk AI systems and further addresses this concern by establishing human oversight mechanism (a similar human oversight mechanism is available also in the GDPR's Article 22 (3)). Even though it is limited to high-risk AI systems, it is a legal requirement and an ethical code to ensure and AI-L is one component of the trust-enhancing principles outlined in the AI Act.

## 5.2. Risk II: Technical Impossibility of Eliminating Bias

From a technical standpoint, eliminating bias and discrimination in legal AI systems involves two major challenges. The first challenge stems from the distinct nature of legal systems. For instance, the civil law tradition evaluates cases individually rather than relying on precedents as in common law systems. This lack of standardized data complicates the training of AI models for civil law systems, making it difficult to achieve accuracy while avoiding bias. As previously discussed elsewhere, determining the desired level of accuracy and the reasons and parties deciding on the accuracy level remain already challenging. Additionally, the inconsistencies within and across national courts and the CJEU impede the standardization necessary for fair AI systems in law<sup>92</sup>. This phenomenon is analogous to the initial unfairness of training data. Furthermore, legal reasoning cannot be confined to mere textual analysis of laws or regulations, as pointed out<sup>93</sup>, the content of the applicable law extends beyond the literal meaning of legal provisions as LLMs which rely heavily on textual inputs lack the ability to comprehend the underlying principles driving judicial decisions. LLMs, the current

<sup>89</sup> Sarah Valentin: Impoverished algorithms: Misguided governments, flawed technologies, and social control. *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 46., N. 2. (2019) 364–427. <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol46/iss2/4/>

<sup>90</sup> Fredrika Björklund: Trust and surveillance: An odd couple or a perfect pair? In: Lora Anne Viola – Paweł Laidler (eds.): *Trust and transparency in an age of surveillance*. Routledge, 2021.183–200. <https://doi.org/10.4324/9781003120827>

<sup>91</sup> Juan David Gutiérrez: ChatGPT in Colombian Courts: “Why we need to have a conversation about the digital literacy of the judiciary. *Verfassungsblog*, 23 February 2023. <https://verfassungsblog.de/colombian-chatgpt/>

<sup>92</sup> Sandra Wachter – Brent Mittelstadt – Chris Russell: Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI. *Computer Law & Security Review*, Vol. 41. (2021) 105567. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105567>

<sup>93</sup> Egidija Tamošiūnienė – Žilvinas Terebeiza – Artur Doržinkevič: The possibility of applying artificial intelligence in the delivery of justice by courts. 17(1), *Baltic Journal of Law & Politics*, Vol. 17., N. 1. (2024) 223–237. <https://doi.org/10.2478/bjlp-2024-0010>

state-of-the-art legal AI model, frequently operate in environments already marked by structural injustices in textual form, further exacerbating existing inequalities within a specific society.<sup>94</sup> This can result in the intensification of existing inequalities rather than their reduction.<sup>95</sup> While numerous biases already exist, only a few can be mitigated, with the rest necessitating technical solutions.

While the AI Act introduces provisions for addressing bias, such as requiring providers and deployers to conduct bias evaluations (Article 10) and implement mitigation techniques for high-risk AI systems (Article 15), it has faced notable criticism. Wachter<sup>96</sup> argues that the Act's narrow focus on compliance and technical measures overlooks broader societal and ethical considerations. In areas like gender equality and non-discrimination, measures such as bias audits and fundamental rights impact assessments have been deemed insufficient<sup>97</sup>. These shortcomings complicate organizations' efforts to effectively address bias and design robust AI-L programs. Moreover, the Act's reliance on providers for self-assessment and mitigation risks exacerbating these challenges, potentially undermining its objectives. Such limitations not only hinder the development of comprehensive AI-L programs but also create uncertainty for organizations striving to balance compliance with the need to address the broader societal impacts of legal AI.

### 5.3. Risk III: Absence of Proof Regarding Time and Cost Efficiency

While it has been previously discussed that legal AI has the potential to improve time and cost efficiency, a closer examination reveals significant challenges that undermine these assumptions. Key issues include the high costs of development and implementation, environmental impacts, limited data accessibility, and societal resistance, all of which contribute to inefficiencies in adopting such technologies. The reliance on natural language processing (NLP) technologies in legal applications exacerbates these challenges. As Francesconi<sup>98</sup> observes, the absence of structured and digitized legal data substantially increases the financial burden of creating AI models tailored to legal contexts. This challenge is further exacerbated by the significant cost difference between off-the-shelf AI systems and custom solutions designed for specific judicial environments. General purpose models are becoming increasingly expensive to train, making them financially out of reach for companies with limited

---

<sup>94</sup> Karen Yeung – Adam Harkens: How do ‘technical’ design-choices made when building algorithmic decision-making tools for criminal justice authorities create constitutional dangers? Part II. *Public Law*, (April, 2023) 448–472. <https://tinyurl.com/ycy39trr>

<sup>95</sup> Aniket Dery – Subhankar Maity: Questioning biases in case judgment summaries: Legal datasets or large language models? *arXiv Preprint*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2312.00554>

<sup>96</sup> Sandra Wachter: Limitations and loopholes in the EU AI Act and AI liability directives: What this means for the European Union, the United States, and beyond. *Yale Journal of Law and Technology*, Vol. 26., N. 3. (2024) 671–718. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4924553>

<sup>97</sup> Lütz (2024) op. cit.

<sup>98</sup> Enrico Francesconi: The winter, the summer, and the summer dream of artificial intelligence in law. *Artificial Intelligence and Law*, Vol. 30. (2022) <https://doi.org/10.1007/s10506-022-09309-8>

budgets.<sup>99</sup> Furthermore, the scarcity of publicly accessible and adequate legal data adds to the complexity, as obtaining relevant datasets often requires significant effort and resources. Many law practices in Europe consist of sole practitioners or small firms that lack the infrastructure to generate meaningful work data or capture metadata from legal documents. The absence of universally accessible tools, coupled with jurisdiction-specific markets across the EU, limits the adoption of consistent case management solutions. This fragmentation, along with insufficient resources and limited training data for NLP systems, hampers the development and scalability of advanced legal technologies. Adding to this burden is the need to ensure cybersecurity, as mitigating risks such as data breaches and cyberattacks demands substantial financial investment<sup>100</sup>.

Beyond financial costs, AI systems also pose significant environmental challenges. The computational power required for training large-scale models and operating data centers is highly energy-intensive and frequently relies on non-renewable energy sources, thereby amplifying their environmental footprint<sup>101</sup>. For instance, training advanced models like GPT-4 has been reported to consume considerable amounts of energy and water, driving up utility costs for local communities<sup>102</sup>. While the implementation of better regulatory frameworks could help mitigate these environmental impacts, no comprehensive global standards currently exist. The carbon emissions generated during the training of large-scale models rival those of major industrial activities, initiating the urgent need for sustainable AI practices. Furthermore, the governance and development of legal AI systems often reflect structural inequalities. These systems are often dominated by political elites and technical experts, characterized by high implementation costs and limited public engagement, which undermines inclusivity and transparency.<sup>103</sup> This centralized governance model reinforces existing inequities and impedes the widespread adoption and scalability of legal AI solutions. Finally, there is no consensus among legal professionals on the acceptance of legal AI systems<sup>104</sup>, which could ultimately nullify all the costs associated with developing these systems.

---

<sup>99</sup> Nestor Maslej et al.: The AI Index 2024 Annual Report. *AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University*, (2024) <https://doi.org/10.48550/arXiv.2405.19522>

<sup>100</sup> Eddie Segal: The impact of AI on cybersecurity. *IEEE Computer Society*, 31 March 2024. <https://tinyurl.com/4sya5rh6>

<sup>101</sup> Philipp Hacker: Sustainable AI regulation. *Common Market Law Review*, Vol. 61., N. 2. (2024) 345–386. <https://doi.org/10.54648/cola2024025>

<sup>102</sup> Christopher Harper: Using GPT-4 to generate 100 words consumes up to 3 bottles of water — AI data centers also raise power and water bills for nearby residents. *Tom's Hardware*, 19 September 2024. <https://tinyurl.com/mr34dx58>

<sup>103</sup> Nardine Alnemr: Democratic self-government and the algocratic shortcut: The democratic harms in algorithmic governance of society. *Contemporary Political Theory*, Vol. 23. (2024) 205–227. <https://doi.org/10.1057/s41296-023-00656-y>

<sup>104</sup> Richard Susskind: *Tomorrow's lawyers: An introduction to your future*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

#### 5.4. Persisting Opacity: Technical and Social Dimensions

Regardless of the explainable AI tool that is available and in practice, explainability in technical and social terms will continue to be an area of concern. The data in machine learning systems is currently processed differently at each layer, where layers interact through interconnected neurons or nodes, and data transitions are linearized from nonlinear interactions.<sup>105</sup> The system determining the weight and influence of specific data in real-world applications, providing summarized responses to queries<sup>106</sup>, will still translate complex, multidimensional relationships into a language only the machine can interpret, not a human. There is still no traceable list of data and processes in which the system relied on answering to a query or to an input or to a prompt.<sup>107</sup> The complexity further increases when thousands of data points form intricate relationships that are incomprehensible to humans. Models, especially those developed for intricate tasks, increase parameter counts to establish more complex relationships between inputs and outputs, and even simple decision tree models can occasionally produce inexplicable results for similar reasons.<sup>108</sup> Consequently, the black-box problem is real, and the explainability that was previously discussed is constrained by technical limitations.

The social aspect of non-practicable explainability is rooted in its technical opacity as well. The technical complexity mentioned above is the primary reason for the challenges in clear communication with the public.<sup>109</sup> If citizens cannot understand the technical aspects, they may attempt to interpret the provided explanations through their own understanding. However, research suggests that this introduces significant risks to the comprehensibility of AI systems<sup>110</sup> causing more misunderstandings than explanations. Additionally, companies that profit from these systems often invoke trade secrets or competitive advantage claims to avoid disclosing algorithmic details, a challenge extensively discussed in the work of Burrell<sup>111</sup> earlier. The AI Act, despite being the latest legislation, might not fully resolve these issues. Wachter's further analysis<sup>112</sup> highlights that the AI Act's transparency framework is undermined by its failure to address the black-box problem, the prioritization of regulatory documentation over user-centric explanations, and the overextension of trade secret protections that obscure

---

<sup>105</sup> Matt Taddy: The technological elements of artificial intelligence. In: Ajay Agrawal – Joshua Gans – Avi Goldfarb (eds.): *The economics of artificial intelligence: An agenda*. National Bureau of Economic Research – University of Chicago Press, 2019. 61–87.

<sup>106</sup> Ethem Alpaydm: *Machine learning: The new AI*. MIT Press, 2016.

<sup>107</sup> Matthias (2004) op. cit.

<sup>108</sup> Hamon et al. (2022) op. cit.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Michael Chromik et al.: I think I get your point, AI! The illusion of explanatory depth in explainable AI'. In: Proceedings of the 26th International Conference on Intelligent User Interfaces (IUI '21), New York, ACM, 2021. 1–10. <https://doi.org/10.1145/3397481.3450644>

<sup>111</sup> Jenna Burrell: How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society*, Vol. 3., N. 1. (2016) <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>

<sup>112</sup> Wachter (2024) op. cit.

critical algorithmic details. The combination of technical and practical explainability problems persists making it impossible to fully ensure transparency rules.

Finally, the use of LLM in courts further exacerbates the explainability problem, such as determining whether the evidence is AI-generated and whether it is hallucinated, thereby undermining the neutrality of LLMs from the perspectives of model neutrality and data neutrality. For legal AI systems, it is insufficient to merely extract insights from pre-trained models that indirectly explain the model's performance based on metrics. Legal AI systems must be explainable in accordance with the rule of law, not persuasively in a factual sense by referring to relevant laws and precedents. The Court of Justice's *Schufa* decision<sup>113</sup> highlighted concerns highlighting the need for explainability in such models, ensuring that individuals can understand how decisions are made and have the opportunity to contest inaccurate or discriminatory assessments. In short, explanations to be provided in legal AI systems should make legal sense for professionals, organizations, and individuals, but this is not the current state of practice.

## 6. Conclusion and Discussion

This article explored the concept of AI-Literacy as referred to in the Article 4 of the EU AI Act, the nature of legal AI systems, and their intersection through a risk and benefit analysis which is a critical requirement also in essence of the AI Act. While the potential benefits of legal AI systems include the elimination of bias and discrimination, enhanced time and cost efficiency, and improved explainability, these same areas also feature prominently in risk assessments. This dual nature reveals the paradoxical challenges inherent in legal AI systems, which present opportunities to address longstanding problems while simultaneously introducing new risks.

This inherent complexity, in combination with legal obligations, reflects the necessity of equipping legal professionals and developers with AI-L at all stages of a system's life cycle, from design to market placement and deployment. This approach adopts AI-L is not merely a technical or legal requirement but an integral part of organizational culture and societal understanding, encompassing ethical considerations and risk assessments. The findings of this article demonstrate that effective communication is paramount to AI-L, facilitating stakeholder engagement, fostering trust, and enabling informed decision-making. The employment of targeted questionnaires, for example, could be a tool for fostering a participatory environment where transparency and collaboration can flourish.

To operationalize these concepts, the annexed questionnaire, titled "Legal AI Literacy Program for Organizations: A Roadmap Questionnaire," offers a pragmatic framework for initiating AI-L initiatives. By promoting stakeholder engagement and customizing literacy programs to the distinct requirements of organizations, the questionnaire offers actionable insights. The questionnaire's hypotheses can be evaluated during system development by providers or prior to implementation by deployers, ensuring that organizational practices align with ethical and regulatory expectations.

---

<sup>113</sup> Judgment of 7 December 2023, SCHUFA Holding, EU:C:2023:957.

The insights and the questionnaire presented in this article aim to pave the way toward a more informed and equitable future. The integration of AI-L at all levels of an organization, and subsequently in society, is essential to harnessing the benefits of legal AI systems while mitigating their risks, creating a balanced approach that serves both organizational efficiency and the broader public interest. With this in mind, the ugly truth, as operationalized through the risk assessment presented in this article, could turn out to be good and beneficial before eventually becoming bad for the organizations.

## **Annex:**

### **Legal AI Literacy program for the organizations: A roadmap questionnaire**

General questions at the initial phase of the AI-L training module:

1. What are the legal and ethical frameworks that apply to the legal AI system?
2. What are the human rights implications of developing and deploying legal AI systems within organizations?

### **AI-L Component I: Bias and Discrimination**

1. What are bias and discrimination in AI systems, particularly in legal AI systems, and how do they manifest?
2. What are the possible scenarios in which legal AI systems might generate biased outputs, and what measures are in place to mitigate them?
3. What auditing tools are available to detect bias and discrimination in legal AI systems, and how do they operate?
4. Does the legal AI system contribute to eliminating bias and discrimination, or could it potentially exacerbate these issues?
5. How can organizations ensure that training data for AI systems is representative and free of systemic biases?
6. To what extent does the use of AI in organizations improve consistency and fairness compared to human decision-makers, and how can organizations provide evidence of these improvements?
7. What policies and/or strategies exist for rejecting legal AI system outputs suspected of being biased, and how are such suspicions handled?
8. What strategies do the organizations adopt to mitigate overreliance on legal AI systems?
9. What tools and methods are available for educating legal professionals about monitoring and refining AI systems to mitigate bias over time?
10. If the legal AI system operates with LLMs, how does it ensure compliance with the jurisdiction of operation?
11. What cross-disciplinary approaches can organizations adopt to integrate technical, legal, and ethical perspectives? How can these approaches help address bias and discrimination in legal AI systems?

**AI-L Component II: Time-cost efficiency**

1. Would it cost less to deploy a human evaluator, or is a human-legal AI collaboration more time and cost-efficient?
2. Are there reasons beyond cost and efficiency, such as better alignment with public interests, for choosing one approach over the other?
3. How can organizations ensure that cost savings achieved through AI implementation align with fundamental rights?
4. Why is this legal AI system more cost-efficient than relying on humans?
5. In which areas is the time and cost efficiency of the legal AI system least risky to human rights, making it suitable for deployment?
6. What strategies are available if deployers or individuals prefer not to use the legal AI system?
7. How can organizations balance cost and time efficiency with producing accurate and reliable outputs?
8. Does the legal AI system contribute to the time and cost efficiency of the organization?
9. Is the legal AI system environmentally friendly? What factors were considered during its development to ensure environmental sustainability, and how can these be maintained during its use?
10. Why was this specific model chosen over alternatives from the perspectives of time, cost, and environmental considerations?
11. Has multilingualism been taken into account in the operation of the legal AI system?
12. What are the potential concerns of legal professionals regarding the use of the legal AI system, and how can these be mitigated?
13. Was a legal expert involved in overseeing the legal AI system during the testing phase?

**AI-L Component III: Explainability**

1. In what ways does the legal AI system improve explainability for human professionals?
2. What explainability methods and tools were followed and why?
3. Can the legal AI system dynamically adjust its explainability to the needs of the user, or does it generate a general explanation?
4. What frameworks and methodologies did the organizations adopt to ensure a human-centered approach to designing explainable AI systems for legal applications, or does it provide only what the model can generate?
5. Is it possible for users to request personalized explanations?
6. How can explainable AI techniques be adapted to meet the diverse expertise levels of different users, from legal experts to laypersons?

7. How does the legal AI system ensure legal professionals can effectively collaborate with AI systems while maintaining their creative and interpretative roles?
8. Can the legal AI system offer personalized explanations while maintaining accuracy and efficiency? Why the model is assigned the specific accuracy metrics by the organization?
9. What educational resources are available to help legal professionals effectively use and critically evaluate explainable AI tools in their work?



# AZ AI ÉS A SZERZŐI JOGI KIHÍVÁS

Grad-Gyenge Anikó\* – Tomasoovszky Edit\*\*

## 1. Bevezető

Az alábbi tanulmány arra keresi a választ, hogy a jelenleg ismert szerzői jogi rendszer mennyiben alkalmas a mesterséges intelligencia által keltett kihívások megválaszolására, illetve mennyiben szükséges a jelenlegi szerzői jogi rezsim újraformálása, a használt fogalomrendszer és jogintézmények fejlesztése. Alkalmas-e az egyéni, eredeti alkotó tevékenységet folytató szerző védelmére még a jog, szemben a gép által termelt eredményekkel? Továbbá vizsgálja azt, hogy milyen külső hatások érik a szerzői jog rendszerét, amelyek a mesterséges intelligencia egyéb területekre eső szabályozásából fakadnak. Melyek azok az információs szükségletek, amelyek teljesítése szükséges a szerzők hatékony védekezéséhez, figyelembe véve azt is, hogy a végső célja a szabályozásnak (ahogy mindig is) a szerzők hatékony védelme mellett az egyensúly megtalálása a szerzők, fejlesztők és felhasználók jogainak érvényesülése között, ebben az új környezetben is?

Az AI használata kapcsán jelenleg három fő, szerzői jogi vonatkozással bíró speciális kérdéskör merül fel. Az első, hogy miként kell értékelni a meglévő, szerzői jogi védelem alá eső művek, alkotások használatát tanítóadatként: lehet-e a tanítóadatként való betáplálás engedélyköteles felhasználás vagy sem. Egy másik kérdéskör az AI használata eredményeképpen létrejövő eredmény (mű vagy más teljesítmény?) utal-mazhatósága: ki lehet-e, érdemes-e kiterjeszteni a védelmet az AI használata során létrejövő eredményekre? A harmadik legfontosabb problémakör pedig az AI használata eredményeképpen létrejövő teljesítmény potenciálisan szerzői jogilag védett tartalmat, művet sértő jellege. Minden más kérdés ezen fő problémák köré rendezhető, ezekkel összefüggésben tárgyalható. Ezek a kérdések azonban a jelenleg ismert szerzői jogi keretrendszert, főképpen a szerzői jogi alapfogalmakat erőteljesen kihívás

\* Habilitált tanszékvezető egyetemi docens, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9184-0870>

\*\* Egyetemi adjunktus, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5712-0300>



elé állítják. A szerző, a szerzői jogilag védett mű, a felhasználás és a kizárólagosság fogalmai is minimálisan újragondolásra, de még inkább újrafarmálásra várnak.

A jelen cikk ezeket a kérdéseket tekinti át a következő struktúrában: röviden ismerteti a szerzői jogi paradigma azon elemeit, amelyek az AI használatával kapcsolatban problematikussá váltak, majd ezt követően bemutatja, hogy milyen válaszok formálódnak a keletkezett kihívásokra.

## 2. A szerzői jogi rendszer főbb elemei, amelyeket érint az AI megjelenése

### 2.1. A szerző személye

A mai értelemben vett szerzői jogi szabályozás elsődleges célja az, hogy az alkotó embert ösztönözze újabb alkotások létrehozására és elismerje a már megtett szellemi erőfeszítéseit mind erkölcsi, mind anyagi eszközökkel.<sup>1</sup> Az első mai megközelítésű szerzői jogi szabályozást, Anna királynő 1709-es statutumát megelőzően a művek terjesztésére vonatkozó monopóliumok jogosultja jellemzően nem az alkotó volt, hanem az abból üzleti hasznot húzó kiadó, illetve nyomda, vagy az a hatalmi szereplő, amelynek engedélyével lehetőség volt a mű közönséghez való eljuttatására.<sup>2</sup> A természetes személy alkotó jogi elismerése szerzői joggal nem véletlenül a felvilágosodás szellemi közegében született meg: annak felismerése, hogy az új, a társadalom haladását eredményező emberi gondolat és annak kifejezése érdemel jogi védelmet (és anyagi elismerést); korábban, amikor az ilyen gondolat eredőjének nem az embert, hanem elsősorban az istenit tekintették, nem válhatott széles körben támogatottá.<sup>3</sup> (A szabályozás nem is teremthetett igen erős monopóliumot, figyelemmel arra, hogy a műközvetítők már ebben a korban is megkerülhetetlenek voltak: a nyomtatás 15. századi feltalálását követő háromszáz évben a kiadók, nyomdák olyan üzleti jelentőségre tettek szert, hogy a 18. század elején megszülető, mai értelemben vett szabályozás is szükségszerűen kellett, hogy kezelje a monopólium végső soron kiadók által történő hasznosítását. A kiadói szerződés egyidős a szerzői joggal.<sup>4</sup>)

A jelenlegi szerzői jogi szabályozás éppen ennek nyomán semmilyen más létezőnek nem ad szerzői elismerést, a felhasználó is az esetek legnagyobb részében szerződéses úton jut a hasznosítás lehetőségéhez.

<sup>1</sup> A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény preambuluma a következőképpen foglalja össze a védelem céljait: A technikai fejlődéssel lépést tartó, korszerű szerzői jogi szabályozás meghatározó szerepet tölt be a szellemi alkotás ösztönzésében, a nemzeti és az egyetemes kultúra értékeinek megóvásában; egyensúlyt teremt és tart fenn a szerzők és más jogosultak, valamint a felhasználók és a széles közönség érdekei között, tekintettel az oktatás, a művelődés, a tudományos kutatás és a szabad információhoz jutás igényeire is; gondoskodik továbbá a szerzői jog és a kapcsolódó jogok széles körű, hatékony érvényesüléséről.

<sup>2</sup> Bodó Balázs: *A szerzői jog kalózzai*. Budapest, Typotex, 2011. 79–113.

<sup>3</sup> György Boytha: The Justification of the Protection of Author's Rights as Reflected in their Historical Development. *Revue Internationale du Droit D'Auteur*, 1992. 52–101.

<sup>4</sup> A történetét ld. részletesen: Legeza Dénes: *A kiadói szerződés története a reformkortól 1952-ig*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára, 2020.

Bár időről időre, inkább szórakoztató jelleggel felmerül, hogy egy festőecsetet ügyesen forgató malac, vagy egy fényképezőgépet megszerző majom által létrehozott produktum állhat-e szerzői jogi védelem alatt, valójában a válasz minden esetben nemleges.<sup>5</sup> Ennek pedig éppen az az oka, hogy a védelem szerzőt ösztönző célja ezekben az extrém esetekben nem tud megvalósulni. Ahhoz, hogy a védelem hatékony legyen, a védett létezőnek fel kell tudnia fogni, be kell látnia, hogy a jogi védelem milyen előnyökkel jár számára: elismeri a már létrejött művet és segíti az újabbak alkotását. A védelmet élvezőnek képesnek kell lennie annak belátására, hogy ez a védelem őt szolgálja. Aligha kétséges, hogy kognitív feltételek hiányában erre sem az előbb említett malac, sem a majom nem képes. Nem keverendő ez össze értelemszerűen azzal, hogy a malac tulajdonosa, vagy a majmot tartó állatkert érdeke lehet, hogy anyagi hasznot húzzon a produktumokból, de ehhez nincs szükség szerzői jogi védelemre.

Ez az eredendő, ösztönző funkció nem valósul meg akkor sem, ha egy gazdasági társaság érdekében jönnek létre az alkotások. Mivel a szerzői jogi oltalom tartalmi feltétele, hogy a művek az alkotó szellemi tevékenységéből fakadó egyéni, eredeti jellegűek legyenek (más államok is hasonló feltételeket állapítanak meg), a jogi személyeknek pedig sem egyénisége, sem eredeti gondolata nem lehet, ezért általános szabályként mondható ki az is, hogy a gazdasági társaságok (vagy más jogi személyek) sem minősülhetnek szerzőnek. Nem keverendő össze a szerzővel természetesen a szerzői jog jogosultjának személye, amely mindenütt lehet valamely jogi személy. Ez utóbbi esetben egyes országok jogi szabályozásában van arra lehetőség, hogy a szerzői jog eredeti jogosultja legyen a vállalkozás. Az Európai Unió Szoftver irányelve kifejezetten lehetővé is teszi a tagállamok számára, hogy maguk döntsenek az eredendő szerzői jogi jogosult személyéről. A normaszöveg azonban feltűnő módon nehezen értelmezhetően teremt csak lehetőséget arra, hogy a tagállamok szerzői pozíciót jogi személynek is adhassák (a szöveg úgy is érthető, hogy az valójában nem a szerzőséget, hanem a szerzői jogi jogosultságot engedi meg jogi személyek tekintetében).<sup>6</sup>

A szerzői alkotás persze mindig is alkalmazott eszközöket: ezeknek jelentősége a szerzőség szempontjából nem volt. A ceruza, amivel az író a szöveget papírra veti, vagy a kottalap, amelyre a zeneszerző a kompozíciót leírja, nem társszerző, hanem a szerzői gondolat kifejeződésének hordozója. A modern technológia ugyan a szerzőket egyre hatékonyabban segíti az alkotásban, és sok esetben egyes kész elemek beillesztését is lehetővé teszi az alkotásokba (ld. sablonelemek a tervezőszoftverekben, vagy a hangmin-ták a zeneszerző eszközökben), de ezek használata nem mutat túl azon, hogy az alkotó eszközként veszi igénybe a szoftvert. A szoftver által előállított eredmények tekintetében az uralkodó álláspont az, hogy azok nem értelmezhetők a szoftver alkotásaiként.

<sup>5</sup> Ld. példaként a következő weboldalt, amely egy malac által előállított képeket mutat be: <https://pigcasso.org/>; Andres Guadamuz: Can the monkey selfie case teach us anything about copyright law? *WIPO Magazine*, 2018. február 21. [https://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2018/01/article\\_0007.html](https://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2018/01/article_0007.html)

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/24/EK irányelve (2009. április 23.) a számítógépi programok jogi védelméről (a továbbiakban: Szoftver irányelv), HL L 111., 2009.5.5., 16–22. o., 2. cikk (1): A számítógépi program szerzője a programot létrehozó természetes személy vagy természetes személyek csoportja, illetve a tagállami jogszabályok értelmében – amennyiben azt a tagállami jogszabályok lehetővé teszik – jogosultnak minősülő jogi személy.

Ez még azon ritka szabályozásokban is tükröződik, amelyek külön is foglalkoznak a szoftver által létrehozott teljesítmények védelmével. A gépek közreműködésének hatását az egyéni, eredeti jellegre viszonylag régóta vizsgálja az irodalom,<sup>7</sup> Nagy-Britanniában pedig kifejezett szabályozás is választ ad a kérdésre. Eszerint a gép által létrehozott művet nem ember által létrehozott műnek kell tekinteni, a szerzősége pedig annak a személynek kell biztosítani, aki vállalta a mű létrehozásához szükséges lépések megtételét.<sup>8</sup> A szabályozás célja ugyan ebben az esetben az, hogy az olyan alkotások tekintetében, amelyeknél a szoftvert eszközként használják, eldönthető legyen a jogosult személye, mégis fontos látni, hogy ebben az esetben is az érdekeltségi szempont dönti el a jog telepítésének kérdését.<sup>9</sup>

A szerző tehát minden esetben a természetes személy, az ember, ez alól pedig nagyon kevés országban, nagyon kivételes esetekben van csak eltérés.

## 2.2. A szerzői mű mint a védelem tárgya

A szerzői mű az az alkotás, amely tükrözi a szerző szellemi tevékenységéből fakadó egyéni, eredeti jelleget. Talán túlzás állítani, hogy az az alkotás, amelyben megjelenik a „zseni-faktor”, mivel a szerzői jogi védelem küszöbe ma már kifejezetten alacsonynak mondható, így nem is szükséges hozzá, hogy a mű „zseniális” legyen, de legalább elvárható vele szemben, hogy tükröződjön benne az alkotója (emberi) megismételhetetlen személyisége.<sup>10</sup>

Az alkotó egyéni, eredeti szellemi teljesítménye igen sokszor az adott művészeti területen alkalmazott, követett, elfogadott szabályok tökéletes ismerete mellett azok megszegésében mutatkozik meg (gyakran például két azonos mű között a plágiumkapcsolat úgy állapítható meg legegyszerűbben, ha mindkét szerző ugyanott hibázik, ugyanúgy szegi meg a szabályokat). A szabályszegés, mint az egyéni, eredeti jelleg megjelenési módja azonban igen tágan értendő: sokszor nehéz meghatározni, hogy mi

<sup>7</sup> Foglalkozott ezzel a kérdéssel: Whitford Committee on Copyright Designs and Performers Protection Cmnd 6732 HMSO London 1977.

<sup>8</sup> s.178 of the UK Copyright Designs and Patent Act (CDPA), a computer generated work is defined as a work that is generated by a computer such that there is no human author. Under s. 9(3) CDPA, authorship of such work is given to the person by whom the arrangements necessary for the creation of the work are undertaken. Colin R. Davies: An evolutionary step in intellectual property rights – Artificial intelligence and intellectual property. Author links open overlay panel. *Computer Law & Security Review*, Vol. 27., N. 6. (2011) 601–609. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2011.09.006>; Pamela Samuelson: Allocating Ownership Rights in Computer-Generated Works. *University of Pittsburgh Law Review*, 1986. 1192–1196.

<sup>9</sup> Massimo Maggiore: Artificial Intelligence, computer generated works and copyright. In: Enrico Bonadio – Nicola Lucchi: *Non-Conventional Copyright. Do New and Atypical Works Deserve Protection?* Edward Elgar, 2018. 382–399. <https://doi.org/10.4337/9781786434074.00028> Továbbá ld. P. Bernt Hugenholtz – João Pedro Quintais – Daniel Gervais: Trends and Developments in Artificial Intelligence: Challenges to Copyright. *Kluwer Copyright Blog*, 2020. december 16. <https://tinyurl.com/2mft2xjz>

<sup>10</sup> Szinger András: Az eredetiség küszöbe. *Jogtudományi Közöny*, 2005/3. 117–125.; Gyertyánfy Péter: Szerzői jogi védelem: a szerzői mű egyéni, eredeti jellege. *Jogszvilág*, 2020. december 2. <https://tinyurl.com/2wvdrv8f>

a szabályos egy adott területen, mire lehet azt mondani, hogy már bevett sablonként érvényesül. Ez utóbbi eszközök biztosan nem állnak senki javára védelem alatt, de az adott terület kikristályosodott, többek által elfogadott, követett, standardizált megoldásaiként lehet rájuk tekinteni.<sup>11</sup>

Az általom feltételének ilyen módon való (negatív) megfogalmazása egyértelművé teszi azt is, hogy a szerzői jog mit kíván ösztönözni: az emberi szellem erőfeszítését, az egyedülálló, megismételhetetlen szellem gondolatának valamely műben való megfogalmazását, amelyet más nem tud létrehozni, vagy még nem hozott létre. Nem célja a védelemnek a másolatok, utánezatok, plágiumok védelme, hanem éppen ellenkezőleg: az ilyen típusú tevékenységek tiltása, megvalósulásuk esetén akár a szankcionálása. A védelem végső célja tehát annak a hozzáadott értéknek az elismerése, amelyet az adott szerző a kultúrához egyedül maga tud hozzáadni és más nem.<sup>12</sup>

Igen fontos sajátossága a szerzői jognak, hogy nem védi az alkotófolyamatot magát: nem az eljárás, hanem az eredmény a védelem tárgya. Bár az alkotófolyamat a legtöbb esetben legalább annyira egyéni, eredeti jellegű, mint annak a végeredménye, a létrehozás aktusa mégsem védett. (Természetesen, ha az alkotás egyes fázisaiban születnek a védelem feltételeinek megfelelő eredmények, akár azok is állhatnak védelem alatt, de a részfolyamatok szintén nem lehetnek védettek.) A mű létrehozásának folyamata az alkotó legbelsőbb magánügye: az alkotó a teremtés tudását, misztikumát megőrizve is vigyázza a műve egyéni, eredeti jellegét. Ráadásul, ha a teljes alkotói folyamat megismerhető volna, az a mű másolását is lényegesen könnyebbé tudná tenni.

Ezzel együtt mégis azt kell azonban megállapítani, hogy éppen ez a védelem alá nem tartozó tevékenység az oka a védelemnek: az emberi erőfeszítés, amely még ha nem is éri el a zsenialitás szintjét, de hozzátesz az emberi kultúrához, az egyetlen oka és értelme a védelemnek.<sup>13</sup>

### 2.3. A felhasználás, a szerződés: a teljesítmény elismerése és a műért viselt felelősség

A szerzői jogi szabályozás végső célja az, hogy a valamely szempontok szerint kiválasztott művek valamely szempontok szerint meghatározott alkotói rendelkezhessenek a műveik sorsáról. A művekkel kapcsolatban jellemzően azoknak a közönséghez való valamely eljuttatása az a tevékenység, amelynek a szerző által való kontrollját meg kell őrizni ahhoz, hogy a szerző számára biztosított legyen a műve sikerében való részvétel.

<sup>11</sup> Takács Nóra Emese: A szerzői mű és jogi védelmének feltételei. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Szerzői jog és iparjogvédelem rovat, rovatszerkesztő: Grad-Gyenge Anikó, Pogácsás Anett) 2024. <http://ijoten.hu/szocikk/a-szerzoimu-es-jogi-vedelmek-feltetelei>

<sup>12</sup> Pogácsás Anett: *A szerzői jogi szabályozás differenciálódásának hatása a jogterület szerepére és hatékonyságára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 196–198.

<sup>13</sup> Gyertyánfy Péter: Meddig terjedjen még a szerzői jog? *Jogtudományi Közöny*, 2001/6. 337–348.; Gyertyánfy Péter: Szerzői jogi jogalkotásunk mérlege 2009–2016. *Jogtudományi Közöny*, 2017/7–8. 351–361.

A mű alapvetően – a szerzői jogi logika szerint legalábbis – kétféleképpen juthat el a közönséghez: változatlan és megváltoztatott formában. Ha a mű változatlan/eredeti formájában kerül a közönséghez, viszonylag széles a spektruma azoknak a cselekményeknek, amelyek nem igénylik a szerző engedélyét. A szabad felhasználások túlnyomó többsége a mű változatlan formában való felhasználását teszi lehetővé ingyenesen és a szerző engedélyétől függetlenül. A felhasználás célja azonban az eredeti műnek magának az elérése.

A megváltoztatott formában való eljuttatás esetén látszólag szűk a szabad felhasználások mezsgyéje, hiszen alig találunk a szabad felhasználások között az átalakítást engedő eseteket (az oktatási célú átdolgozás, valamint a paródia, karikatúra, stílusutánzat, kritika, ismertetés esetét). Valójában azonban a mű transzformatív hasznosításának számos esete teljesen ki van zárva a szerzői jogi védelemből: a már nem védett alkotások felhasználása, illetve az átdolgozás szintjét el nem érő, ihlet-jellegű kapcsolódások nem tartoznak a szerző rendelkezési körébe. Ebből fakadólag a szerzői jog eleve nehezebben fedi le a transzformatív hasznosításokat.

Szólni kell itt a stílus átvételéről is: a szerzői jog általános jelleggel arra a helyzetre sem adott választ eddigi fejlődése során, hogy ha az új alkotás nem egy közvetlen előzményre épül, hanem az adott alkotó alkotói stílusát, stílusjegyeit veszi át, akkor azt miként kell kezelni: jelenleg elsősorban polgári jogi személyiségi jog, esetleg azon belül a névfeltüntetés joga útján lehet kezelni a nem szabad felhasználásként megvalósuló stílusutánzásokat.<sup>14</sup>

A felhasználás jellemzően tudatos tevékenység: a felhasználó nem véletlenszerűen, hanem az egyes felhasznált műveket tudatosan, szándékosan választva végzi a felhasználást. Ez az alapja annak is, hogy általában véve az engedély nélküli felhasználásért felelősséggel tartozik. A szerzői jog fejlődésének sajátos állomásához érkezett az elmúlt évtizedekben akkor, amikor olyan információs társadalmi szolgáltatók felhasználónak minősítése is megtörtént, akik alapvetően nem bírnak tudomással arról a felhasználásról, amelyet egyébként mások kezdeményeznek az ő szolgáltatásaik igénybevételekor. A bírói gyakorlat a Pirate Bay szolgáltatás nyújtója tevékenységének felhasználásként való értelmezésekor,<sup>15</sup> majd a jogalkotó a tartalommegosztó platformszolgáltatók szolgáltatásainak felhasználásként való minősítésekor a felhasználás fikcióját alkalmazta.<sup>16</sup> Bár ezek a szolgáltatók ténylegesen nem felhasználói az alkotásoknak, de be kellett látni, hogy a művek ezeken keresztül való közönséghez juttatása olyan jelentős bevételgeneráló tevékenység (és tényleges bevétel a végfelhasználóknál nem realizáló-

<sup>14</sup> A C-590/23. (Pelham II) ügyben az Európai Bíróság főtanácsnoka úgy foglalt állást, hogy az egyéni stílus esetében nem kizárt a szerzői jogi védelem. A döntés nem végleges. Emiliou főtanácsnok indítványa a CG, YN kontra Pelham GmbH, SD, UP ügyben [ECLI:EU:C:2025:452] Az ügygel és a főtanácsnoki véleménnyel kapcsolatos elemzést ld. itt: Eleonora Rosati: AG Emiliou advises CJEU on pastiche (while adopting very critical stance on EU copyright system as a whole and past CJEU case law too). *IP Kat Blog*, 2025. június 25. <https://ipkitten.blogspot.com/2025/06/ag-emiliou-advises-cjeu-on-pastiche.html>

<sup>15</sup> C-610/15. Stichting Brein kontra Ziggo BV és XS4All Internet B [ECLI:EU:C:2017:456].

<sup>16</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve (2019. április 17.) a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: CDSM irányelv), HL L 130., 2019.5.17., 92–125. o., 17. cikk.

dik), hogy e szolgáltatók bevonása a szerzői jogi véráramlásba elengedhetetlen. Azon nagy piaci szereplők tekintetében tehát, amelyek üzleti modelljüket lényegében szerzői művek felhasználására építik, már van létező jogi szabályozási eszköz. Fontos azonban látni azt, hogy bár e szolgáltatók maguk felhasználást nem végeznek, a szolgáltatásaik igénybevevői maguk mégis megvalósítanak a klasszikus értelemben vett felhasználást. A szerzői jogi engedélyezési rendszerbe való bevonásuknak tehát mindenképp beazonosítható alapja egy megtörténő felhasználás, így az ő esetükben inkább csak a felhasználói pozíció áthelyezéséről van szó.

### 3. A szerzői jogi rendszer újraformálása

#### 3.1. Az AI mint szerző?

A jelenlegi szerzői jogi rezsim világszerte az embert ismeri el szerzőként. Az 1.1. alfejezetben bemutattuk, hogy a szerzői jog alapvető fogalmai mind erre épülnek, csak az ember tekintetében értelmezhetők. Ezt a korábban szilárdnak hitt felfogást állítja kihívás elé a mesterséges intelligencia (*artificial intelligence*, a továbbiakban: AI).

Már az AI-technológiák széleskörű elterjedését megelőzően is érezhető volt valamelyest ezen alapvetések minimális lazulása, például (ahogy arra fent utaltunk) a Szoftver irányelv korábban is megadta azt a lehetőséget a tagállamoknak, hogy a nemzeti szabályozásban a szoftverrel kapcsolatos szerzői jog jogosultjaként azt a jogi személyt elismerjék, akinek az érdekében az adott szoftver fejlesztése megvalósult.<sup>17</sup> Noha egy műszaki jellegű, a gazdasági forgalomban meghatározó jelentőségű alkotás (amilyen a szoftver) esetében ez az irány sokkal inkább védhető, a művészeti vagy tudományos alkotások esetében kevésbé elképzelhető. Ennek oka az, hogy az utóbbiaknál az önkifejezés a legfontosabb cél, így sokkal erősebben érvényesülnek a személyhez fűződő jogok. A műszaki jellegű (egyúttal üzletileg jelentősebb) alkotások esetében a személyhez fűződő jogok kevésbé dominánsak.<sup>18</sup>

Érdekes helyzetet teremt az a korábbiaktól eltérő vonás is, hogy míg korábban minden technikai vívmány alkalmazását csupán eszközként vették számításba, amelyet az emberi alkotó a műve megalkotásához használ, az AI megjelenésével ez már nem ennyire egyértelmű. Egy AI rendszer ugyanis kisebb-nagyobb mértékben döntéseket is hoz, aktívan részt vesz az alkotói folyamatban, amely körülmény már felveti az emberi alkotó bizonyos szinten való helyettesíthetőségét, az így létrejövő alkotások pedig a tisztán emberi alkotásokkal való versenyzésének potenciálját. Bár a promptolással létrehozott eredmények esetében van már olyan bírósági döntés, amely megállapítja a szerzői jogi védelem fennállását, azt mégsem magában a promptolásban, vagy a gépben ennek

<sup>17</sup> Szoftver irányelv 2. cikk (1) bekezdés.

<sup>18</sup> Grad-Gyenge Anikó: A mesterséges intelligencia által generált tartalmak értelmezésének lehetőségei a szerzői jog útján. *Magyar Jog*, 2023/6. 339.

nyomán lezajló, a promptoló által egyébként nem követhető döntésekben állapítja meg, hanem a végeredményben, hiszen az utasítások lenyomata végső soron az eredmény.<sup>19</sup>

Nem az alapvető paradigma lazulásaként, hanem kivételként értékelhetők az olyan, korábban is előforduló helyzetek, amikor a szerzői jog jogosultja és a szerzői jog gyakorlójának személye egymástól elválik, mert a szerző valamilyen okból nem képes a jogok gyakorlására. Akár a kiskorúsága vagy korlátozott cselekvőképessége, akár a közös jogkezelés szükségessége vagy a jogok gyakorlására való megbízás létrejötte, akár az árva művek esete – amikor a szerző ismeretlen vagy nem megtalálható –, vagy éppen az öröklés esetében a jogutód joggyakorlása ugyan kivételesnek minősül, de ezek teljesen a szerzői jogi rendszerben értelmezhető, elfogadott esetkörök.<sup>20</sup> Fentiekől már csak egy kisebb gondolati ugrásra van az, hogy például az AI alkalmazás fejlesztője vagy az, akinek a megbízásából elkészül és akinek az érdekében működik egy AI alkalmazás, az alkalmazás által generált output kapcsán szerzői jogi jogosultnak minősülhessen. Ez akár egyetlen személyt is jelenthet, bár létszerűbb az a felállás, hogy az alkalmazás fejlesztője nem egyezik meg azzal, akinek érdekében áll az alkalmazás által generált tartalmak létrehozása. Az AI fejlesztője általában nem is tesz hozzá kreatív elemet az AI segítségével generált tartalomhoz, így ezen az alapon sem igazán illethetné szerzői jogi védelem. De nem is lenne indokolt az AI rendszer felhasználójával, vagy a rendszer létrehozására megbízóval egyfajta közös szerzőséget erőltetni. Tehát a „fejlesztő mint szerzői jogi jogosult” koncepció viszonylag egyszerűen elvethető, noha egyes országokban egyértelműen elismerik a fejlesztő szerzőségét, így Indiában, Új-Zélandon, Írországbban, az Egyesült Királyságban vagy Hong-Kongban.<sup>21</sup>

A kizárólagos szerzői jogi védelem egyrészt anyagi elismerést igyekszik nyújtani a szerzőknek, másrészt ezáltal ösztönözni őket további alkotásra. Ez az ösztönző funkció az AI használójának szerzőként való elismerése esetében nehezen érvényesülne. De az anyagi elismerés sem valósul meg nyilvánvalóan, leginkább a befektetés anyagi kompenzációjáról lehet szó. A szerzői jog további funkciója, a szerző erkölcsi elismerése – a személyhez fűződő jogokon keresztül – szintén nem tud kellőképpen érvényesülni, hiszen az AI rendszer közreműködése olyan nagy mértékű, vagy olyan jellegű is lehet, ami szinte kizárja a használó kreativitásának kibontakozását.

Az uniós szerzői jogban alapvetésnek tekinthető, amit az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) az Infopaq-ítéletben<sup>22</sup> is rögzített, hogy kizárólag az eredeti alkotások részesülhetnek szerzői jogi védelemben, és az eredetiség minden esetben „a szerző saját szellemi alkotó tevékenységét tükrözi.” Vagy ahogyan a Cofemel-ítéletben<sup>23</sup> kimondta az EUB: szükséges, hogy az alkotás „a szerző személyiségét tükrözze, az

<sup>19</sup> Beijing Internet Court Releases Translation of Li vs. Liu Recognizing Copyright in Generative AI. *China IP Law Update*, 01/22/2024. <https://tinyurl.com/yc8y3s3e>; Csósz Gergely: Áttekintés a generatív mesterséges intelligenciák szerzői jogi kéréseiről. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2023/2.

<sup>20</sup> Grad-Gyenge (2023) i. m. 340.

<sup>21</sup> Andres Guadamuz: Artificial intelligence and copyright. *WIPO Magazine*, 2017. október 1. [https://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2017/05/article\\_0003.html](https://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2017/05/article_0003.html)

<sup>22</sup> C-5/08. Infopaq International A/S kontra Danske Dagblades Forening ügy. [ECLI:EU:C:2009:465].

<sup>23</sup> C-683/07. Cofemel – Sociedade de Vestuário SA kontra G-Star Raw CV ügy [ECLI:EU:C:2019:721].

ő szabad és kreatív döntéseinek kifejeződéséeként”. Mindebből pedig általában azt a következtetést vonják le, hogy egy szerzői jogilag oltalmazható műhöz mindenképpen emberi alkotó szükséges. (Ezt erősíti az USA Copyright Office döntése is, amely egy AI által generált vizuális eredmény tekintetében arra hivatkozva utasította el a szerzői jogi lajstromba való felvételét, hogy szerző csak ember lehet. A hatósági döntést később a bírósági felülvizsgálat során is helyben hagyták.<sup>24</sup>) Az tehát, hogy messzire merészkedve magának az AI-programnak adjunk szerzői jogi elismerést, teljesen távoli áll az európai szerzői jogi felfogástól. De a fentiek alapján még az is viszonylag távoli, hogy az AI felhasználóját ismerje el a szerzői jog jogosultként, hiszen az ő esetében is nagyrészt hiányzik a kreatív döntés, a személyiség megjelenése a létrehozott „műben” esetleges és minimális, lévén, hogy az ő szerepe meglehetősen passzív, legalábbis egy művészhez képest. Míg az AI program szerzői jogi elismerése, a szerzői jogi rendszer ezirányú fejlődése nem is feltétlenül kívánatos, és jelenleg nem is áll a szerzői jogi gondolkodás központjában,<sup>25</sup> a felhasználó jogosultkénti vagy legalábbis joggyakorlókénti elismerése akár életszerű és még a jelen szerzői jogi felfogásba is beilleszthető lehet.

Összességében tehát azt lehet mondani, hogy napjainkban nagyjából elképzelhetetlen, mind köznap, mind szerzői jogi szemmel (nemzeti, de nemzetközi szerzői jogi szempontból is), hogy az AI szerzőkénti elismerést kapjon.<sup>26</sup> A gép mögött álló ember, esetleg cég sokkal inkább alkalmas lehet a szerzői jogi védelemre, már csak az a kérdés, hogy ez milyen jellegű védelem legyen, és hogy konkrétan melyik szereplőt ismeri el a szerzői jog. A szerzőség kérdése nemcsak a szerzői jogi védelem miatt fontos, hanem azon kívül amiatt is, hogy amennyiben az alkotást létrehozó egyúttal szerzői jogi jogsértést követ el egy vagy több másik, szerzői jogi oltalom alatt álló mű felhasználásával, akkor ki az, akit e körben felelősségre lehet vonni.

Mindezek előtt azonban talán még fontosabb kérdés az, hogy egyáltalán mőről beszélhetünk-e, amikor AI által generált tartalomról, alkotásról van szó. A következők alfejezetben ezt vizsgáljuk.

### 3.2. Az AI alkotása mint szerzői mű?

A szerzői jog egy alkotást akkor oltalmaz, ha az megfelel az – egyébként meglehetősen alacsony szintű követelményt jelentő – egyéni-eredeti jelleg kritériumának. A szerzői jog nem vár el hatalmas kreatív teljesítményt, és nem is a tartalomnak kell egyéni-ere-

<sup>24</sup> (Szerző nélkül): Court rules against copyright protection for AI-generated artworks. *Artforum Blog*, 2023. augusztus 22. <https://tinyurl.com/3yew4kb2>

<sup>25</sup> Tekintettel arra, hogy az AI jelenleg nem képes teljesen önálló alkotásra, és ez a belátható jövőben sem várható. Christian Hartmann – Jacqueline Allan – P. Bernt Hugenholtz – Joao P. Quintais et al.: Trends and Developments in Artificial Intelligence – Challenges to the Intellectual Property Rights Framework: Final Report. European Commission, 2020. 6. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/683128>

<sup>26</sup> Ugyan a Szellemi Tulajdon Világszervezete foglalkozik az MI és a szellemi tulajdonjogok egyes kérdéseivel, az nem látszik reális elképzelésnek, hogy rövid távon a meglévő nemzetközi szerződési rendszer módosítására, vagy akár egy új nemzetközi egyezmény elfogadására kerüljön sor. Ld. erről részletesen: <https://www.wipo.int/en/web/frontier-technologies/artificial-intelligence/policy>

deti jellegűnek lenni, hanem a kifejezésmódnak, a kidolgozás, megjelenítés módjának, a stílusnak. Ennek ellenére sem beszélünk azonban magas elvárásról.

Alapvető kérdésként merül fel az AI által generált tartalommal kapcsolatban, hogy az egyáltalán értékelhető-e alkotásként, vagy egyszerűen csak adatokról beszélünk-e. Amennyiben a válasz ez utóbbi, akkor a további kérdések előtt bezáródik a kapu, hiszen az adatok önmagukban nem állnak szerzői jogi oltalom alatt, azok a közkinccsbe tartoznak. Ha azonban elismerjük, hogy ezen outputok esetében lehet szó műről (annak szerzői jogi értelmében), akkor számos további kérdés és kétség merül fel. Csak egy lépést téve előre, az a nyilvánvaló kérdés adódik, hogy ez a műként elismert output megfelel-e az egyéniség és eredetiség követelményének, vagyis eléri-e azt a minimumszintet, ami már elegendő lehet a szerzői jogi védelemhez. Ez a kérdés összekapcsolódik az előző alfejezetben tárgyalt kérdéskörrel, a szerző személyével: az AI felhasználásával generált mű kifejezi-e a szerző személyiségét? Tekinthető-e akár csak minimális szinten kreatívnak egy olyan alkotás, ami tulajdonképpen gépiesen generált adatok, utasítások és meglévő korábbi művek alapján ad egy eredményt? Erre a kérdésre meglehetősen szkeptikus válaszokat adnak általában. Legtöbbször azt hangsúlyozzák, hogy az így létrejövő alkotások esetében teljes egészében a betáplált adatoktól, művektől függ a létrejövő eredmény minősége, eredetisége. Az AI alkalmazása az ötletek és azok kivitelezésének homogenizálódását hozza magával, aminek egyenes következménye a „kreatív szikra elhalványulása”.<sup>27</sup> Az AI nem kreativitásban erős, így általában arra jutnak a hasonló okfejtések végén, hogy ebben jelenleg nem, de várhatóan a jövőben sem fogja utolérni az embert, sosem lesz összehasonlítható a kreativitás foka egy ember és egy AI program által létrehozott mű között. Az AI a már létrehozott művek megtanulásával, azok szabályosságainak felismerésével (statisztikai értékelésével) tud eljutni oda, hogy egy újabb produktumot hozzon létre. A szabályok megszegésére azonban nem alkalmas.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2020-ban közzétett jelentése tartalmaz egy négylépcsős tesztet,<sup>28</sup> amely alkalmas lehet annak megállapítására, hogy egy AI által generált tartalom szerzői jogi értelemben műnek minősül-e. A teszt egyik lépcsője sem újdonság, azok a szerzői jog meglévő alapvetései közül választják ki azt a négyet (1. irodalmi, művészeti vagy tudományos területen létrejött termék; 2. emberi szellemi erőfeszítés; 3. eredetiség, kreativitás; 4. kifejezés), amelyek egymással egyébként is szoros kapcsolatban állnak, és alkalmasak arra, hogy ezeket együttesen vizsgálva megmutassák, egy AI által generált tartalom értelmezhető-e műként a szerzői jog rendszerében.

Ha feltesszük, hogy a jövőben az AI közreműködésével létrejött műveket tömegesen elismerjük szerzői alkotásként, és azok elárasztják a piacot, az a valódi, eredeti emberi alkotások elértéktelenedéséhez vezet. Ezért a tét nagy. Mindaddig, amíg az emberi szerzők munkáját megkönnyíti, az ihletforrásokat megsokszorozza számukra az AI

<sup>27</sup> Tölgyes László András: A mesterséges intelligencia és az emberi kreativitás paradoxona. *ICT Global blog*, 2024. április 26. <https://tinyurl.com/3wyp4yjj>

<sup>28</sup> Trends and Developments in Artificial Intelligence – Challenges to the Intellectual Property Rights Framework: Final Report. European Commission, 2020. 78–84.

alkalmazása, de ennél nem több, a probléma nem jelentős, azonban ahogy átveszi az emberi szerzők helyét, a kulturális piacon pedig valódi helyettesítő terméket kínál, a művészek oldalán meglévő aggodalmak valóságosak lesznek.

Ugyanakkor éppen az alacsony kritériumok miatt, illetve amiatt, hogy a szerzői jogi védelem nem függ sem művészi érdemtől, sem esztétikai értékítélettől, egy AI segítségével generált eredmény nagyon könnyen elérheti a szerzői jogilag értékelhető alkotás szintjét. Ez azonban számos további problémát vet fel. Adódik például az a kérdés, hogy az így létrejött eredmény önálló műalkotásnak minősülhet-e, vagy inkább a hamisítók tevékenységéhez hasonlítható-e a folyamat – különösen például a képzőművészeti alkotásokra gondolva. Hiszen a művek hamisítása egyrészt úgy történhet, hogy egy létező művet másolnak és adnak el eredetiként, vagy a művész stílusát a megszólalásig utánozó művet adnak el eredetiként. Az AI is tulajdonképpen ezt teszi: meglévő művek alapján, vagy művészek stílusát utánozva hoz létre tartalmat.

A stílusutánzás, stílusátvitel a hagyományos szerzői jognak, de az AI szerzői jogi megítélésének is egy nagyon speciális kérdésköre. A stílust ugyan alapvetően nem védi a szerzői jog (bár sem nemzetközi szinten, sem nemzeti szinten nem zárja ki kifejezetten semmilyen rendelkezés), mégis, mint az egyéni-eredeti jelleg egyik megnyilvánulási formáját, az egyes stíluselemek sajátos összekapcsolódását bizonyos szinten mégis figyelembe veszi a szerzői jogi joggyakorlat. Az amerikai joggyakorlatban számos példát találunk, ahol valamilyen formában elismerték a szerzői stílust, és annak felismerhető utánzása miatt marasztalták az ellenérdekű felet.<sup>29</sup> De a magyar joggyakorlatban is van nyoma ennek az elismerésnek.<sup>30</sup> Az uniós szerzői jogi gondolkodás sem zárja ki a stílus védelmének lehetőségét, különös tekintettel a mesterséges intelligencia alkalmazására.<sup>31</sup> Az AI esetében a stílusátvitel sokkal nagyobb méreteket ölthet, mint egy emberi alkotó által egy másik alkotó stílusának utánzásával létrehozott alkotása esetében, éppen ezért szerzői jogi szempontból is még relevánsabb lehet, mint a hagyományos stílusutánzás esete. Adott esetben a szerzői jogi jogsértés megállapítása is lehetséges pusztán a stílus alapján, olyan esetben is, ha éppen konkrét tartalmi elem átvétele nem is állapítható meg.

Ha az AI segítségével generált output szerzői jogi védelmet élvezne, akkor következő lépésként meg kellene határozni, hogy ez pontosan milyen védelmet jelent, beilleszthető-e a mostani fogalmak szerinti szerzői jogi rendszerbe, vagy szükséges valamilyen új jogi konstrukciót alkotni ennek a „műtípusnak” a védelmére.

Itt szükséges utalni arra, hogy az Európán kívüli joggyakorlatban kirajzolódni látszik olyan tendencia, amely megengedi az AI eredmények szerzői jogi védelmét úgy,

<sup>29</sup> Ld. például *Steinberg v. Columbia Pictures Indus., Inc.*, 663 F. Supp. 706, 3 U.S.P.Q.2d 1593 (S.D.N.Y. 1987); *Williams v. Gaye*, No. 15-56880 (9th Cir. 2018) ügyek.

<sup>30</sup> SZJSZT 20/2001 – A remix zenei fogalma és szerzői jogi értelmezése; SZJSZT 33/2021 - Nyelvtchnológiai kutatás során szöveges adatbázisok (nyelvi korpuszok) létrehozásának és közreadásának szerzői jogi kérdései.

<sup>31</sup> Ld. például *Study on copyright and new technologies – copyright data management and artificial intelligence*. <https://tinyurl.com/5n8b9k28>, illetve ld. még a 12. lj.-ben hivatkozott főtanácsnoki véleményt.

hogy az egyéni, eredeti jelleget, a kreativitást a programnak adott utasítások egyéni, eredeti jellegében véli fellelhetőnek.<sup>32</sup>

Az AI Act ezzel a szerzői jogi kérdéssel nem foglalkozik, innen tehát nem várhatunk választ.

Jelen tanulmány korábbi részeiben vizsgáltuk a szerző, a mű, a kizárólagosság kérdéseit, és láthatóvá vált, hogy számos problémát vet fel az AI segítségével létrejövő tartalmak, alkotások mibenléte, jogi értékelése. A szerzői jognak nemcsak az alapfogalmait, de az alapvető funkcióit is kihívások elé állítja az új technológia, a szerző anyagi, erkölcsi elismerése, az alkotás ösztönzése mind csak újabb kérdéseket generál. Igen esetlegesnek látszik, hogy egyértelmű elismerést nyerne-e az AI segítségével létrejött alkotások. Egyelőre sem a teljes elutasítás, sem a teljes elismerés nem látszik járhatónak a jelenlegi keretek között, viszont van egy további kézenfekvő megoldás: a kapcsolódó jogi védelem kiterjesztése a mesterséges intelligencia közreműködésével létrejövő tartalmakra. A kapcsolódó jogi védelem nem kívánja meg a szerzői jogi védelemhez elvárt egyéni, eredeti jelleget, de mégis ad egy elismerést a befektetett anyagi és szellemi erőforrásoknak, a létrejövő termék befektetőjének érdekeit kellőképpen védi, biztosítja a jogok forgalomképességét, tehát ad egy elfogadható szintű védelmet, és a jogok kezelését megkönnyíti. A szerzői jogban a szomszédos jogi védelem éppen ilyen kiegészítő oltalmi lehetőség, amely valamely szerzői jogilag értékelhető szellemi eredményhez kapcsolódó egyéb sajátos teljesítményt véd, mint amilyenek például a hangfelvétel-előállítók, a filmelőállítók, adatbázis-előállítók teljesítményei. A szerzői jog ezekben az esetekben nem a kreatív hozzáadott értéket, hanem jellemzően az anyagi vagy szervezési jellegű befektetést, erőfeszítést ismeri el. Ez a jellegű oltalom elképzelhető az AI által létrehozott tartalmak tekintetében is. Ennek megfelelően reális lehet egy új szomszédos jog kialakítása is.<sup>33</sup> Ezt a megoldást fogadta el az ukrán jogalkotó is, amikor az AI-generált művek tekintetében egy *sui generis* oltalom bevezetése mellett döntött.<sup>34</sup>

Ennek a kérdéskörnek azonban egy másik aspektusa, hogy a generált tartalom vetélytársává válhat az eredeti tartalmaknak, adott esetben a piacról való kiszorulásukhoz is vezethet, figyelemmel arra, hogy olcsóbban, adott esetben ingyenesen, de mindenképpen jelentősen rövidebb időn belül és esetleg az eredeti jogosultak hozzájárulása nélkül is előállíthatók. A CISAC e témában készített felmérése a zenei tartalmak körében komoly térhódítást prognosztizál, ami kihat az alkotóknak járó díjak mértékére is.<sup>35</sup> Ennek az egyensúlytalanságnak a kiigazítására több javaslat is született már,

<sup>32</sup> Ld. a Li versus Liu ügyben a pekingi bíróság által hozott döntést, amely a promptok kreatív jellegét és ebből következően az eredmény szerzői jogi védelmét elismerte. Yukian Wang – Jessie Zhang: Beijing Internet Court grants copyright to AI generated image for the first time. *Kluwer Copyright Blog*, 2024. február 2. <https://tinyurl.com/mrybmuzx>

<sup>33</sup> Grad-Gyenge (2023) i. m. 342., 345.

<sup>34</sup> Nataliia Bulat: Protection of non-original objects generated by artificial intelligence: the Ukrainian copyright law approach. *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 32. (2024) eaee010, <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaee010>

<sup>35</sup> Study on the economic impact of generative AI in the music and audiovisual industries. 2024. október. <https://tinyurl.com/47yywna7>. Ld. továbbá: Nicoletta Gasparis: 'Drake or Droid? A.I.-Generat-

többek között az Artisjusé, amelynek célja, hogy az MI-tartalmakért a felhasználóknak ugyanannyit kelljen fizetnie, mint az eredeti tartalmakért. Ez a javaslat orvosolná azt a problémát, hogy a felhasználók ne válasszák az MI-tartalmakat csupán azért, mert azok olcsóbban elérhetők. Az így befolyó díj felosztása azonban további, tisztázandó kérdéseket vet fel.<sup>36</sup>

### 3.3. Az AI tevékenysége, mint felhasználás

A mesterséges intelligencia tanítása, azaz a bemeneti oldal megfelelő kezelése kulcsfontosságú kérdés a szerzői alkotások felhasználása szempontjából. Ezzel az ún. bemeneti oldallal kapcsolatban jelenleg vitatott az irodalomban, hogy a mesterséges intelligencia tanítása, illetve tanulása során történik-e bármilyen felhasználás (leginkább ezek közül többszörözés), akár ideiglenes jelleggel, akár tartós módon.

A mesterséges intelligencia tanítása során olyan statisztikai alapú értékelés zajlik a számítógépben, amely szinte ellehetetleníti, hogy az eredeti mű betáplálását követően a mesterséges intelligencia megfelelő utasítását követően ugyanazt, vagy az eredetihez nagyon hasonló művet nyerjenek ki.<sup>37</sup> Ez természetesen azokban az esetekben nem igaz, amikor az AI tanítása kifejezetten azzal a céllal történik, hogy egy alkotó műveit elemezze, és ezek alkotórészeiből kreáljon további alkotásokat (ld. még stílusutánzó algoritmusok).

A felhasználásnak sem az uniós jogban, sem a nemzetközi jogban nincs definíciója: a nemzetközi szerződések és az uniós jog is tételesen határozza meg azt, hogy a jogosultat milyen jogok illetik meg. A nemzetközi szerzői jog fejlődésének egyik meghatározó motorja a technológiai fejlődés: egyértelműen megállapítható, hogy a BUE<sup>38</sup> újabb és újabb módosításait a művek közönséghez való eljuttatását lehetővé tevő újabb és újabb technológiák váltották ki. Az európai jogalkotó a szerzői jog harmonizációja során az elmúlt, immár több mint harminc évben kereste a tagállami szerzői jogok „közös magját”, ami elsősorban egyes vagyoni jogok harmonizációját tudta jelenteni.

Ezzel szemben a magyar jog – több más nemzeti szerzői jogi szabályozáshoz hasonlóan – a felhasználás általános fogalmát adja, és így kinyitja annak lehetőségét, hogy a gyakorlat ne csak azokat a felhasználási módokat tekintse felhasználásnak, amelyeket

---

ed Music and the Legal Challenges in Safeguarding Artist Rights. *Hofstra Law Review*, Vol. 52., No. 4. (2024).; Martin Senftleben: Win-win: How to Remove Copyright Obstacles to AI Training While Ensuring Author Remuneration (and Why the European AI Act Fails to Do the Magic). *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 100. (2025) 23. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4964460](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4964460) <https://doi.org/10.2139/ssrn.4964460>

<sup>36</sup> Szinger András: Mesterséges intelligencia a zeneiparban. *Díjazzuk? Dal + Szerző Blog*, 2024. november 19. <https://tinyurl.com/4jzcdsbn>; Rónai András: Mesterséges intelligencia a zeneiparban. Az öt legfontosabb állítás az Artisjus javaslatából. *Dal + Szerző Blog*, 2024. november 19. <https://tinyurl.com/yn2hzhfed/>

<sup>37</sup> Csősz i. m. 67–72.

<sup>38</sup> Berni Unió Egylemény, ld. az irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-i Berni Unió Egylemény, Magyarországban kihirdette: 1975. évi 4. tvr.

az Szjt. nevesít is, hanem akár újakat is kidolgozzon – ennek a jogfejlesztésnek értelem-szerűen az elsődleges helye a bíróságokon lehet.

Az MI általi tanulás szerzői jogon belüli értelmezésére két út mutatkozhat: valamely már nevesített felhasználás fogalma alá való besorolás, vagy valamely új felhasználási módként való elismerés. Előbbi eset a magyar jog rendjén nem igényli – legalábbis egy ideig – a törvény módosítását, az uniós és a nemzetközi jogalkotás azonban szükséges hozzá.

(Itt egy rövid kitérőt kell tenni arra, hogy az uniós és a magyar jogban már ismert szöveg- és adatbányászati kivétel alkalmazásának jelentős hívei vannak, ugyanakkor komoly kritikát is megfogalmaztak vele kapcsolatban. A tanulmány más fejezeteiben erre kitérünk. A jelen fejezet logikája azonban szükségessé teszi azt, hogy itt megemlékezzünk róla: amennyiben az algoritmus szöveg- és adatbányászati célra használ fel műveket, az már egyértelműen felhasználásnak minősül: ha nem volna többszörözés, nem lehetne kivételt engedni alóla. Ugyanakkor azonban nem tekinthető minden, művekkel való tanítás szöveg- vagy adatbányászatnak.)

A felhasználás fogalma tekintetében álláspontunk szerint előkérdés, hogy figyelembe kell-e venni azt, hogy a tanítás – és végső soron a tanított algoritmus alkalmazásának – eredménye alkotás-e vagy sem, illetve hogy felismerhető-e benne egyáltalán a tanításhoz használt mű. A nem átalakító jellegű felhasználások esetében ugyanis a felhasználás eredménye az egész mű felismerhető formában való megjelenése. Az átalakító jellegű felhasználások esetében is addig tud fennállni a szerzői jogi védelem, amíg a mű felismerhető.<sup>39</sup> E tekintetben az EUB hangfelvételek tekintetében született döntése lehet irányadó (bár szükséges elismerni, hogy a felismerhetőséget itt nem szerzői művek tekintetében vizsgálta a bíróság). A mesterséges intelligencia számára való betáplálás azonban ilyen szempontból új helyzetet teremt: a mű a felhasználás eredményeképpen nem lesz felismerhető a kimeneti oldalon.

A szerzői jog elsődleges célja a már létrejött mű védelme – annak hasznosításának fenntartása az alkotó számára. Ha ebből a premisszából indulunk ki, akkor az MI számára tanítóadatként való hasznosítás a szerző engedélyezési joga alá kell, hogy tartozzon. Más tesztek is alkalmazhatók azonban annak eldöntésénél, hogy az adott hasznosítási formát felhasználásnak kell-e tekinteni, vagy sem. Álláspontunk szerint a felhasználásnak minősítéshez az ún. háromlépcsős teszt inverze is segítséget nyújthat: ha ugyanis a háromlépcsős teszt feltételei teljesülnek, akkor az adott felhasználás szabadnak tekintendő. Ebből következően, ha a háromlépcsős teszt feltételei nem teljesülnek, az adott hasznosítási módot felhasználásnak, még hozzá engedélyköteles felhasználásnak kell tekinteni.

E kérdés alkérdéseként szükséges megvizsgálni azt is, hogy a szöveg- és adatbányászat szabad felhasználásként való lehetővé tétele vajon nem üresíti-e ki már ma is a jogosultak engedélyezési jogát (amennyiben létezik ilyen), illetve hogy ennek a felülvizsgálata nem lenne-e indokolt.

<sup>39</sup> C-476/17. számú Pelham GmbH, Moses Pelham, Martin Haas kontra Ralf Hütter, Florian Schneider/Esleben ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2019:624]

Bár az irodalomban lehet találni érveket arra, hogy a tömeges felhasználások esetében valójában nem az előzetes engedélykérés (*opt-in*) lenne a gyakorlatban megvalósítható megoldás a szerzői jogi jogosultak számára, hanem az *opt-out*, a szerzői jogi szabályozás ténylegesen az üzleti célú szöveg- és adatbányászat szabad felhasználása alóli *opt-out* lehetőségétől eltekintve – tehát általánosságban – nem ezt támogatja. Arra pedig, hogy a szerzők az engedélyezési jogukat gyakorolni tudják, már szintén vannak fejlesztések.<sup>40</sup> A szerzői és szomszédos jogi érdekvédelmi szervezetek legutóbbi nyílt levelei egyértelműen arra utalnak, hogy a jogosultak a saját jogaik alóli túl széles hatályú kivételnek tekintik az AI által megvalósított szöveg- és adatbányászatot.<sup>41</sup>

A CDSM irányelv által bevezetett szöveg- és adatbányászati kivétel alkalmazhatósága az AI tanítása tekintetében több szempontból is kérdéses.<sup>42</sup> A szabad felhasználás kizárólag a művek többszörözését teszi szabaddá, amiből következik, hogy ha nincs többszörözés, az a szerzői jogi szabályok alapján nem is értelmezhető, továbbá, ha más felhasználás valósul meg, akkor sem alkalmazható ez a szabad felhasználás. Az előbbi esetben nem kell a jogosult engedélye a tanításhoz, az utóbbi esetben azonban feltétlenül. Itt jelentősége van vagy lehet annak, hogy a jogi védelem nemcsak az egész műre, hanem annak az alkotó jelleg felismeréséhez elegendő részére is kiterjed, és a felhasználás megállapításának – ezt állapítja meg a torrent fájlcsere minősítő EUB döntés – nem akadály a mű feldarabolása, majd a végállomáson való „összeszerelése”.<sup>43</sup> Bármilyen kis, de még védett részeknek a tanításhoz való felhasználása szükségessé teszi tehát az engedély megszerzését. Mindenesetre ahhoz, hogy a szöveg- és adatbányászatra vonatkozó, jelenlegi szerzői jogi szabályokat alkalmazni lehessen az AI tanítására, a felhasználás fent elemzett kérdésében mindenképp pozitív eredményre kell jutni: el kell tudni odáig jutni, hogy a tanítás többszörözés, sőt, ezen túl is kell haladni, azaz az AI tanítását szöveg- vagy adatbányászatnak kell tekinteni. Ez azonban további problémához vezet: ugyan léteznek olyan algoritmusok, amelyek ténylegesen szöveg- vagy adatbányászatot végeznek, nem lehet azonban általánosságban kijelenteni, hogy minden AI algoritmus szöveg- vagy adatbányászati tevékenységet folytatna. Ezzel pedig eljuthatunk oda, hogy az AI tanítása általában semmiképp sem tekinthető szabad felhasználásnak.

Nyilvánvaló, hogy nem lehet jogszerű a szabad felhasználás, ha a szerző előzetesen nem járult hozzá és az adat többszörözése nem tartozik szabad felhasználás körébe. Alaposan meg kell azonban vizsgálni azt a kérdést, hogy amikor az AI megtanulja az adatot, ott valóban történik-e többszörözés, vagy más szerzői jogilag releváns fel-

<sup>40</sup> Ilyen például az <https://haveibeentrained.com/> oldal, amelyen tetszőleges kifejezésre rákeresve lehet böngészni az MI-ket tápláló adatokat.

<sup>41</sup> Sam Altman et al.: The Authors Guild’s Open Letter to Generative AI Leaders, 2024. <https://tinyurl.com/mpvm23jn>; The Creators’ Rights Alliance’s Open Letter to AI Developers, 2024. <https://tinyurl.com/34r8kfbs>; European Writers’ Council’s Open Letter on the Impact of AI on the Cornerstones of European Values & Essential Pillars of Well-Functioning Democracies, 2025. <https://tinyurl.com/4rwrta3s>; Against AI: An Open Letter From Writers to Publishers, 2025. <https://lithub.com/against-ai-an-open-letter-from-writers-to-publishers/>

<sup>42</sup> Az AI Act vonatkozó állásfoglalásáról és annak kritikájáról a 3. pontban lesz szó.

<sup>43</sup> C-597/19. Mircom International Content Management & Consulting (M.I.C.M.) Limited kontra Telenet BVBA ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2021:492].

használás. A kérdésben a jogalkotó részéről egyelőre nincs határozott állásfoglalás, ezt várhatóan a gyakorlat fogja kidolgozni. A Hamburgi Regionális Bíróság előtt már szerepelt is egy ügy, amely ezt a kérdést is érintette: egy fotóművész tiltakozott az ellen, hogy számos fotóját felhasználták a LAION-5B adatbázisban, egy nyílt forráskódú AI-modellek tanítására létrehozott adatbázisban. A művész követelte a képek eltávolítását.<sup>44</sup> A német bíróság döntése értelmében az ilyen felhasználás kutatási célú szöveg- és adatbányászatnak minősül, tehát szabad felhasználásnak, amellyel szemben nincs lehetőség tiltakozásra. Ha üzleti céllal történt volna a felhasználás, akkor lehetne létjogosultsága a tiltakozásnak. Ezzel a döntéssel a bíróság tulajdonképpen tényként fogadta el azt, hogy a tanítás során többszörözés történik, hiszen a szöveg- és adatbányászati kivétel csak többszörözés esetén alkalmazható. Bár ez az ügy egy nemzeti bíróság állásfoglalását tárta elénk, és egyelőre nincs másik, európai szintű releváns döntés a kérdésben, könnyen elképzelhető, hogy a német ügy a jövőben meghatározó lesz más bíróságok, akár az EUB számára is hasonló ügyekben.

Itt megemlíthetjük – különösen magyar érintettsége okán – azt az ügyet, amellyel magyar bíróság fordult a legutóbbi időben az Európai Bírósághoz.<sup>45</sup> Ennek tárgya a Google Gemini és a Google Search által végzett tevékenység, amelynek alapja a sajtókiadók által létrehozott, jellemzően szerzői jog által védett tartalmak. A vizsgálat tárgyát elsősorban az képezi, hogy megvalósul-e többszörözés, továbbá ha igen, akkor szabad felhasználásként értelmezendő-e, ha a generatív AI-nak adott utasítás eredménye lehet akár az eredeti sajtócikkkel azonos szövegű eredmény is, s ha egyébként az eredeti cikkek nem kerülnek tárolásra (nem készül belőlük tartós másolat), csupán az adatok tokenizálására kerül sor, illetve a szolgáltatás megjeleníti az eredeti tartalom elérhetőségét is. Az ügy egyelőre csupán felterjesztésre került az EUB-hoz.

2025 májusában az USA szerzői jogi hivatala<sup>46</sup> és az EUIPO<sup>47</sup> is közzétett egy-egy dokumentumot, amelyben mindkét intézmény részletesen foglalkozik az AI tanításának folyamatával, és az ennek kapcsán felmerülő többszörözés kérdésével is. Mindkét dokumentumban megjelenik az, hogy a generatív AI-modellek tanítása során alapvetően több ponton történik többszörözés: a művek és adatok letöltésével, az adathordozók közötti átvitelrel, a különböző formátumokba való konvertálással vagy éppen a módosított verziók létrehozásával. Ugyancsak mindkét dokumentum kitér a szintetikus adatok egyre nagyobb mértékű használatának kérdéskörére. A szintetikus adatok tulajdonképpen a valódi adatok (valódi művek) helyettesítőiként szerepelnek, és az AI tanításában való elterjedésüket éppen az is indokolja, hogy mivel nem valódi adatokat használnak fel, így a felhasználásuk kapcsán kizárhatók, de legalábbis mérsékelhető a szerzői jogi kockázatok annyiban, hogy ebben az esetben nem magát a védett művet használják tanításra. Az online szabadon hozzáférhető művek jogszerű hozzáférhe-

<sup>44</sup> Hamburg District Court, 310 O.22723, LAION v Robert Kneschke, [27 September 24].

<sup>45</sup> Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem magyar nyelven elérhető: showPdf.jsf

<sup>46</sup> USCO Copyright and Artificial Intelligence Part 3: Generative AI Training. A Report of the Register of Copyrights, May 2025, <https://tinyurl.com/dxds6cnu>

<sup>47</sup> The Development of Generative Artificial Intelligence from a Copyright Perspective, May 2025. <https://doi.org/10.2814/3893780>

tósége külön megfontolást igényel. Ezek egyszerű többszörözése más felületen nem megengedett, a linkelés útján történő elérhetővé tétel másutt pedig nem esik az érintett szabad felhasználás alá, hiszen az legfeljebb lehívásra hozzáférhetővé tételnek minősül egyes esetekben. Így valójában az sem teremt szerzői jogi szempontból tiszta helyzetet, ha az AI-t az interneten korlátozás nélkül elérhető tartalmakkal tanítják.

Sajnálatos módon a szabad felhasználás szövege csak azokat a műveket zárja ki az üzleti célú „tanulásból” (ahol egyáltalán az AI tanítását többszörözésként lehet értékelni), amelyek ilyen felhasználása ellen a jogosult előzetesen nem tiltakozott. Így azonban az vitatható, hogy ha a szerző az AI-ba való betáplálást követően észleli csak a tevékenységet, tud-e még ezen az alapon fellépni, tiltakozni. Kérdés lehet, hogy ezzel a jogalkotó korábban számolt-e egyáltalán. Ha igen, akkor úgy tűnhet, hogy itt az adatok szabad áramlásának adott elsőbbséget a szerzői jogi érdekekkel szemben.<sup>48</sup> Mivel azonban a szöveg- és adatbányászati kivétel bevezetésére még az AI-üzlet felfutását megelőzően került sor, azaz egy teljesen más gazdasági, technológiai környezetben, mindenképp indokolt annak az ismételt megvizsgálása, hogy a háromlépcsős tesztnak még mindig eleget tesz-e vagy túl nagy teret nyit a szerzők jogos érdekeivel szembeni igények érvényesülésének.

#### 4. Az AI Act szerzői jogi vonatkozásai

Az EU mesterségesintelligencia-rendelete (AI Act) általános szabályozási törekvései ellenére a szerzői jog szempontjából is relevanciával bír.<sup>49</sup> Az AI Act eredeti változatában a Bizottság nem tervezett semmilyen módon foglalkozni a szerzői jogi aspektusokkal, azonban jól mutatja a technológia viharos fejlődését és a szerzői jogi nehézségek eszkalálódását, hogy végül nem kerülhetett elfogadásra a rendelet a megfelelő szerzői jogi utalások nélkül.

Egyrészt az AI Act általános alapelvként átláthatóságra törekszik a mesterséges intelligencia alkalmazása kapcsán, s e körben szerzői jogi szempontból fontos az a követelmény, hogy az eredményen fel kell tüntetni, ha mesterséges intelligencia használatával alkot valaki egy művet, vagy állít elő szerzői jogilag releváns tartalmat. Másrészt a rendelet azon követelménye is releváns, hogy a mesterséges intelligencia modell tanításához használt adatokról, szerzői jog által védett művekről információt kell szolgáltatni. Ez a követelmény az átláthatóság követelményéhez is kapcsolódik.

Az AI Act preambuluma kiemelten foglalkozik az uniós szerzői jogi normáknak, kifejezetten a CDSM irányelvnek való megfeleléssel [(104)–(108) preambulumbekendések]. A szerzői jogi joganyag által biztosított kivételeket és korlátozásokat érintetlenül hagyja, azonban meghatározza az AI Act ezekhez való viszonyát.

<sup>48</sup> STOA Opinions Brief. The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence. June 2020. <https://tinyurl.com/mr49s5ha>

<sup>49</sup> Az Európai Parlament 2024. március 13-i jogalkotási állásfoglalása a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_HU.html)

A CDSM irányelv 3. és 4. cikke uniós szinten vezette be a többszörözési jog és az adatbázisból való kimásolási jog kapcsán a szöveg- és adatbányászati kivételt, előbbi a kutatóhelyeknek a számukra jogszerűen hozzáférhető műveken végezhető szöveg- és adatbányászatot tudományos kutatási céllal; utóbbi általánosan, a jogszerűen hozzáférhető műveken bárki által végezhető szöveg- és adatbányászatot teszi lehetővé. (A tagállamok számára mindkét kivétel bevezetése kötelező volt.) A nem kutatási célú szabad felhasználás esetében az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára a díjigény bevezetését is, amelyen keresztül a jogosultak kompenzálhatók volnának. Ez a szerzői jogi rendszerben egy szabad felhasználási formát eredményez. Ugyanakkor a 4. cikk (3) bekezdése rendelkezik a szerzői jogi jogosultak számára biztosított jogfenntartásról is, ami viszont kizárja a szabad felhasználás lehetőségét. A szabad felhasználások végső soron az AI tanításhoz való felhasználás kereteit határozzák meg, bár kétségtelen, hogy elfogadásuk idején a technológia ma ismert fejlettsége még a jövő zenéje volt. Nem kis mértékben éppen ez volt az oka annak, hogy a tagállamok egyöntetűen nem vezettek be díjigényt a szabad felhasználás kompenzációjára. Így azok a tanítások, amelyek a szabad felhasználás körébe esnek, ingyenesek.

Az AI Act (105) preambulumbekkezdése rögzíti, hogy az általános célú MI-modellek kidolgozásához és tanításához felhasználni kívánt adatok, művek tekintetében a CDSM irányelv fenti rendelkezése megfelelően alkalmazandó, tehát alapvetően a szabadon hozzáférhető műveken engedély nélkül végezhető szöveg- és adatbányászat, azonban amennyiben a jogosult élt a – nem kutatási célú felhasználások esetében lehetséges – jogfenntartás lehetőségével, akkor csak az ő engedélyével lehet a művet szöveg- és adatbányászati tevékenység keretében, tanítóadatként felhasználni. Minden más esetben ez szabadon megtehető. Ha tehát a felhasználás tudományos célú, vagy nem tettek jogfenntartást, az AI Act szerinti tájékoztatás legfeljebb információt szolgáltat a jogosult számára, de nem tudja segíteni a jogai gyakorlását. A (106) preambulumbekkezdés ugyanerre a kivételre hivatkozik az általános célú MI-modelleknek az uniós piacon történő forgalomba hozatala tekintetében, mégpedig arra, hogy a megfelelést attól függetlenül biztosítani kell, hogy hol került sor ezen MI-modellek betanítására, hol alkalmazták az ehhez szükséges szöveg- és adatbányászati tevékenységet. Az uniós jogalkotó ezzel egyenlő versenyfeltételeket akar biztosítani a különböző szolgáltatók számára, s azt kizárni, hogy bármelyik szolgáltató az uniós szerzői jogi joganyagban rögzített szintnél alacsonyabb szintű szerzői jogi normák alapján versenyelőnyhöz jusson az uniós piacon, ha például a modell betanítása máshol (például az USA-ban, Kínában stb.) történt. Ez a rendelkezés az AI Act-et nemzetközi, globális dimenzióba helyezi, ezen a ponton várhatóak nemzetközi konfliktusok az EU-n kívülről érkező szolgáltatók megfelelése kapcsán. Nem lenne egyedüli eset, ha a gyakorlati alkalmazás során az derülne ki, hogy itt túlszabályozásról van szó, ugyanakkor a magas szintű szerzői jogi védelem teljes kiüresedésével járhatna, ha ez a szabály sem kerülne alkalmazásra.

Az AI Act 53. cikk (1) bekezdés c) pontja az érdemi szabályok szintjén is rögzíti, hogy a szolgáltatóknak az uniós szerzői jognak való megfelelési politikát kell követniük, különösen a CDSM irányelv 4. cikk (3) bekezdésének való megfelelés érdekében, a legkorszerűbb technológiák segítségével. Ez a szabály lényegében azt rögzíti, hogy a géppel olvasható módon elhelyezett jogfenntartás „dekódolására” alkalmasnak kell lennie a mesterséges intelligenciának, azaz nem lehet kibújni a kötelezettségek alól

arra hivatkozással, hogy a szoftver nem volt felkészítve a géppel olvasható jogfenntartás értelmezésére.

Az AI Act fenti rendelkezései alapvetően jó irányt határoznak meg, azonban számos kérdés tisztázatlan marad. Nem világos például, hogy a betanítás során feltétlenül megvalósul-e többszörözés. Ugyanis ha nem valósul meg, akkor ez a szöveg- és adatbányászati tevékenység nem minősül szabad felhasználásnak, belép az engedélykérési kötelezettség. Ugyancsak fontos részlet az, hogy a többszörözés eredményére már nem terjed ki a szabad felhasználás, így a nyilvánossághoz közvetítésre vagy az átdolgozásra sem, ami az AI esetében azt jelenti, hogy a felhasznált művek vagy azok egy részének egy új mű megalkotásában érdemben való felhasználása már akkor is engedélyköteles lenne, ha alapvetően a felhasznált mű jogszerűen szabadon hozzáférhető volt.<sup>50</sup> A kérdések másik irányát az jelenti, hogy az eredeti művek jogosultjai számára észrevehető-e, beazonosítható-e az, hogy művüket tanítóadatként használták. Hogyan történhet meg ilyen esetben a jogérvényesítés? Mivel az AI jellemzően tömegesen, és egy-egy műből keveset használ fel, erre a kérdésre nem adható megnyugtató válasz. Márpedig ez nem könnyíti meg a jogosult számára, hogy a jogfenntartással élve érvényt is szerezzen annak.

Az AI Act a fentiek alapján egyértelműen állást foglal abban a kérdésben, hogy a CDSM-irányelv szöveg- és adatbányászati kivétele alkalmazható (ezzel tulajdonképpen elfogadja azt is, hogy történik többszörözés). Az AI Act megalkotásával a jogalkotó célja az volt, hogy egy időtálló, a további fejlesztések esetében is alkalmazható jogszabály szülessen. Ez a törekvés azonban máris megoldolni látszik: a magyar soros elnökség idején, 2024 decemberében közzétett, a tagállamok álláspontjait tartalmazó összefoglaló dokumentum szerint több tagállam is azon aggályának adott hangot, miszerint az AI tanítása kapcsán felmerülő, szerzői jogilag releváns felhasználások túlmutatnak a CDSM-irányelv szöveg- és adatbányászati kivételén. A CDSM 4. cikke ugyanis nem terjedhet ki azokra a felhasználásokra, amelyeket később kereskedelmi forgalomba bocsátott rendszerek tanítására használnak, így a kivétel általános, minden rendszerre kiterjedő alkalmazása sértené a háromlépcsős tesztet.<sup>51</sup>

A (107) preambulumbekkezdés előrevetíti, és az 53. cikk részletesen is kidolgozza azokat a kötelezettségeket, amelyek a betanításhoz felhasznált adatok, művek nyomon követhetőségét szolgálják. Ennek körében a szolgáltatóknak kellően részletes összefoglalót kell készíteniük a felhasznált adatokról, művekről. Az összefoglalónak egyszerűnek és átfogónak kell lennie, a szabályozás azonban figyelembe veszi az üzleti titkok és bizalmas üzleti információk védelmének szempontjait is, ezért nem vár el technikai részletességet (vagyis tételes felsorolást) a feltüntetendő adatok kapcsán.<sup>52</sup> Csak olyan mértékű információszolgáltatásra kötelezi a szolgáltatókat, ami a szerzői

<sup>50</sup> Grad-Gyenge (2023) i. m. 344.

<sup>51</sup> Revised Summary of Member States contributions on the policy Questionnaire on the relationship between generative artificial intelligence and copyright and related rights – Prepared by the Hungarian Presidency, 16710/1/24REV 1, Brussels, 20 December 2024. 10. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16710-2024-REV-1/en/pdf#page=10.07>

<sup>52</sup> Ez azonban problémát jelenthet a forrásművek beazonosítása (és így azok alkotóinak jogfenntartása, tiltakozása) kapcsán.

jogi jogosultak számára az igényérvényesítéshez feltétlenül szükséges. Ez felveti azt a kérdést, hogy milyen részletességűnek kell lennie az adatszolgáltatásnak – az biztos azonban, hogy alkalmasnak kell lennie a konkrét teljesítmények beazonosítására. Annak érdekében, hogy ennek az információs szolgáltatási kötelezettségnek eleget is tegyenek a szolgáltatók, az AI Act alapján az MI-hivatal fogja nyomon követni ezt. Ez azonban a (108) preambulumbekkezdés alapján nem foglal magában a tanítási adatokra vonatkozó ellenőrzési vagy az egyes művekre kiterjedő értékelési tevékenységet a hivatal részéről, így inkább formális ellenőrzésnek látszik. A jogérvényesítés tehát továbbra is a jogosult feladata. Felmerül a kérdés, hogy a felhasznált adatokról való összefoglaló készítésének kötelezettsége a megfelelés körében mennyire teljesíthető a gyakorlatban, és ezzel párhuzamosan feltehetjük azt a kérdést is, hogy mennyire könnyíti meg a jogérvényesítést vagy éppen a DSM-irányelv szerinti jogfenntartás gyakorlását a jogosultak számára. Egyelőre ez a megfogalmazás túl általánosnak látszik, nem egyértelmű, hogy pontosan mit kell szerepeltetni az összefoglalókban.<sup>53</sup>

Az AI Act 53. cikke előírta, hogy ún. Gyakorlati Kódexet (*Code of Practice – CoP*) kell kidolgozni annak érdekében, hogy az AI Act szabályai a gyakorlatban a legjobban tudjanak hatályosulni. Ennek a kódexnek a kidolgozására független szakértői csoportot kért fel az Európai Bizottság. A dokumentum több körben került egyeztetésre, a végleges szövegét július 10-én fogadta el a szakértői csoport, a véglegesítésre várhatóan 2025 őszén kerül sor.<sup>54</sup> A CPAI három fő területre koncentrál: biztonság, transzparencia és szerzői jog. A dokumentum maga is felhívja a figyelmet arra, hogy önmagában az itt megfogalmazottak követése nem jelenti egyúttal azt is, hogy az érintett piaci szereplő szerzői jogilag szabályos tevékenységet folytatna, és az itt lefektetett elvek nem befolyásolják az uniós szerzői jog szabályait sem. Azok, akik magukra nézve vállalják a CoP követését, az ebben foglaltak szerint alakítják ki AI-működésük szerzői jogi kereteit (*copyright policy*). Ebben vállalják, hogy csak jogszerűen elérhető tartalmat használnak fel az internetről a modellek tanítása során, így például nem kerülnek meg hatásos műszaki intézkedést, illetve nem használnak olyan linkeken elérhető tartalmakat, amelyek notorius szerzőijogsértők. Nem használnak olyan tartalmakat, amelyeknek jogosultja robots.txt fájlban fejezte ki tiltakozását, és más olyan forrást sem, amely széles körben elterjedt módon tartalmazza a jogosulti tiltakozást. A fejlesztők vállalják, hogy mindent megtesznek azért, hogy a modelljeik alapján generált tartalom ne legyen szerzői jogsértő, továbbá a szerzői jogi jogosultak számára hatékony panaszkezelési mechanizmusokat biztosítanak. Bár a dokumentum a szerzői jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos tudatosság fokozására alkalmas lehet, azt sajnos nem lehet várni tőle, hogy a szerzői jogok tiszteletben (nem) tartásával kapcsolatban alapvető magatartási változásokat fog hozni.

Az AI Act az átláthatóság biztosítása érdekében alapvető kötelezettségként határozza meg az 50. cikk (4) bekezdésében az eredetinek vagy valóságosnak tűnő tartalmakat létrehozó MI-rendszerek alkalmazói számára annak a ténynek a közlését, hogy mester-

<sup>53</sup> Az e körben felmerülő kétségek kapcsán ld. Pedro Quintais: *Generative AI, Copyright and the AI Act. Kluwer Copyright Blog*, 2023. május 9., <https://doi.org/10.2139/ssrn.5021148>

<sup>54</sup> General-Purpose AI Code of Practice. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>

ségesen hozták létre vagy manipulálták az adott tartalmat. Ha azonban a tartalom nyilvánvalóan valamilyen művészeti, kreatív, satirikus vagy fikciós alkotás vagy program részeként jön létre, akkor ez a kötelezettség a tartalom meglétének megfelelő mértékű, a mű érzékelését, megjelenítését nem akadályozó közlésre korlátozódik. Az AI Act 50. cikk (5) bekezdése a közlés módját illetően is részletes iránymutatást ad: azt legkésőbb az első interakció vagy első kitettség alkalmával, egyértelműen és jól megkülönböztethető módon kell a természetes személyek számára nyújtani. Kérdésként merülhet fel a művészeti tartalmak kitétel kapcsán, hogy milyen tartalom minősül „nyilvánvalóan művészeti, kreatív” stb. tartalomnak, de szerencsés volna ezt valamennyi szerzői jogi tartalom tekintetében elfogadható kötelezettségnek tekinteni.

A szerzői jogilag védett tartalmak tanítóadatként való felhasználása körében tehát az AI Act egyértelműen reflektál az újkeletű problémákra, és szerzői jogi szempontból is releváns és érvényes válaszokat ad ezekre, bár az is láthatóvá vált, hogy ezek a válaszok nem teljeskörűek, a továbbiakban finomításra, pontosításra, adott esetben a szerzői jogi szabályokkal való jobb összehangolásra szorulnak majd a gyakorlati igények alapján.

A másik két nagy kérdéskörrel a rendelet nem foglalkozik, de ez nem is elvárható, lévén, hogy nem szerzői jogi tárgyú jogszabályról van szó.

## 5. A szerzői jog egyensúlya az új technológiai környezetben

Ha a szerzői jog útkeresése ebben az új technológiai környezetben el is jutna addig a még jelenleg is túlzottnak tűnő elképzelésig, hogy a mesterséges intelligenciát szerzőnek ismeri el, az annak segítségével létrejött műveket pedig szerzői jogilag is műnek minősítené, akkor sem feltétlenül kell az AI-t az ember konkurenciájának tekinteni. A kreativitás hiánya okán az ember szerzői teljesítménye valószínűleg mindig felül fogja múlni a gépét. Tény ugyanakkor, hogy hatalmas mennyiségű forrásból tud az AI akár első látásra valódinak, kreatívnak tűnő alkotást létrehozni. Ez ijesztő a művészek többsége és a felhasználók egy része számára is, azonban ezt a képességét nem lehet elvitatni vagy szerzői jogi szabályozással korlátozni (a szerzői jogi szabályozás ugyanis sosem tiltó jellegű volt, hanem az alkotást lekövető, értékelő jellegű). A szerzői jog feladata és törekvése annyi lehet, hogy az új környezethez alkalmazkodni, a mindenkori egyensúlyt megteremteni és fenntartani igyekszik.

Az egyensúly megteremtése kihívást jelent a jogalkotó számára, hiszen nemcsak a technológia új, hanem olyan mértékben kérdőjelezi meg a kialakult fogalmakat és alapelveket, annyira szétfeszíti a szerzői jogi szabályozás jelenlegi kereteit, és átrendezi az érintett szereplők palettáját és erőviszonyait, ami a szerzői jogi rezsim újraformálásának szükségességét hívja életre.

A szerzői jognak az AI korában nemcsak a szerzők, a felhasználók és a közönség érdekei között kell egyensúlyt találnia, hanem az AI programok fejlesztői is komolyan versenybe szállnak a szerzői jogokért vívott küzdelemben. Alapvetően az új környezetben az AI fejlesztője és az AI felhasználója érdekei lesznek dominánsak, az ő érdekeik és a meglévő szereplők érdekei között kell elsősorban egyensúlyi helyzetet teremteni. A közönség, a kultúrafogyasztók szempontjából pedig az a felerősödő érdek merül fel, hogy megbízható, megfelelő tájékoztatást kapjanak arról, hogy az általuk érzékelt

mű AI felhasználásával készült. Ez ugyanis első pillantásra, első hallásra nem minden esetben észrevehető. Fontos lehet azonban ez akkor is, ha egy felhasználó az interneten böngészett kép eredetével szeretne tisztában lenni, és akkor is, ha arról van szó, hogy egy múzeum az eredeti festmény kölcsönzésének idejére egy AI felhasználásával készített másolatot állít ki az eredeti alkotás helyett, ahogyan az a hollandiai Mauritshuis esetében történt. A múzeum 2023-ban a híres Lány gyöngy fülbevalóval c. Vermeer-festmény kölcsönzése apropóján egy felhívást tett közzé, amelyre bárki beküldhetett az eredeti koncepció ihlette új műalkotást. Többféle technikával készült alkotás érkezett, még gyümölcskompozíció is, az egyik pedig egy AI segítségével generált, aztán Photoshoppal tökéletesített alkotás volt, Julian van Dieken alkotása, amelyet néhány másik kiválasztott munkával együtt ki is állítottak.<sup>55</sup>

Számos konkrét, a szerzői jog jelenleg ismert rendszerét érintő kérdés merül fel annak kapcsán is, hogy az új egyensúlyt milyen konkrét szabályokkal, esetlegesen milyen új szerzői jogi jogintézményekkel lehet biztosítani. Létezik olyan elképzelés is például, miszerint a szerzői jog alapvető paradigmáját, az automatikus védelem elvét felülírva szükségessé válhat az AI segítségével létrehozott művek nyilvántartásba vételének kötelezővé tétele az oltalmazhatóság feltételeként. Jelen tanulmányban is foglalkoztunk az-za a lehetőséggel, hogy az egyensúly megteremtése érdekében elképzelhető az AI által létrehozott alkotások kapcsolódó jogi védelme, akár egy új szomszédos jog formájában.

Körvonalazódni látszik, hogy a jogi szabályozás irányát tekintve sem a teljes elutasítás vagy tiltás,<sup>56</sup> sem a teljesértékű szerzői jogi elismerés<sup>57</sup> nem szolgálja megfelelően az elérni kívánt egyensúlyt, hanem a megoldás valahol középúton lesz.

Fontos látni, hogy a szerzői jogi szabályozás területiális jellegű, tehát nem a WIPO és nem az EU fogja egyértelműen kijelölni az utat a jövőre nézve, az útkeresés országonként eltérő lehet, mindenhol a meglévő szerzői jogi szabályozásból kiindulva, és hatással lehet rá az adott országban a mesterséges intelligencia használatának foka, a különböző gazdasági tényezők stb.

Ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy az új egyensúlyra való törekvéssel együtt a cél most is a régi: a kreatív szellemi teljesítmények védelme és ösztönzése, az innováció elősegítése, a kreatív ipar támogatása, és mindezek közben az emberi és szerzői jogok tiszteletben tartása.

<sup>55</sup> Szerző nélkül: Mauritshuis hangs artwork create AI place of loaned-out Vermeer. *NL Times*, 2023. február 22. <https://tinyurl.com/mr4yuyp9>

<sup>56</sup> Ld. pl. Grad-Gyenge (2023) i. m.

<sup>57</sup> Ld. pl. Péter Mezei: *You Ain't Seen Nothing yet – Arguments Against the Protectability of AI-Generated Outputs by Copyright Law*. In: Maurizio Borghi – Roger Brownsword (szerk.): *Law, Regulation and Governance in the Information Society*. London, Routledge, 2023. 126–143.; Josef Drexl – Reto Hilty – Francisco Beneke (et al.): *Technical Aspects of Artificial Intelligence: An Understanding from an Intellectual Property Law Perspective*. *Max Planck Research Paper*, No. 19–13. 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3465577>

# A KRIPTOESZKÖZBEN TÖRTÉNŐ JAVADALMAZÁS LEHETŐSÉGEI ÉS FELTÉTELEI NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Halász Zsolt\*

## 1. Bevezetés – a kutatás célja

Változó világunkban a technológia fejlődése az élet számos területén sok új eszköz, módszer és lehetőség megjelenését és alkalmazását hozza magával. E technológiai fejlődés olyan változásokat eredményez, amelyek sok esetben kihatnak a jogi szabályozási keretekre is Magyarországon és külföldön egyaránt, mivel olyan kérdéseket is felvetnek, amelyekre a hatályos törvényi és egyéb jogszabályi rendelkezések nem adnak megfelelő válaszokat.

E kérdések közül jelen tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a munkavégzéshez kapcsolódó javadalmazásra vonatkozó nemzetközi és egyes nemzeti szabályok miként viszonyulnak a javadalmazás egyes elemeinek valamilyen kriptoeszközben történő kifizetéséhez. Amint látni fogjuk, többek között a kriptoeszközök viszonylagos újdonsága okán is a legtöbb releváns munkajogi szabályozás egyszerűen nem is érinti specifikusan e kérdést, továbbá a hatályos szabályozások alkalmazandó rendelkezései nem is segítik elő e javadalmazási módszer, illetve eszköz alkalmazását és elterjedését.

A kérdés ugyanakkor sokkal bonyolultabb, minthogy azt pusztán a munkajogi szabályok elemzésével át lehessen tekinteni, ugyanis a munkajog mellett a vonatkozó pénzügyi és pénzügyi jogi fogalmak és kapcsolódó jogszabályi rendelkezések áttekintése is ugyanolyan fontosságúnak tekinthető.

Mind a lehetséges felhasználók, mind a jogalkotó szervek 2009-ben, a Bitcoin megjelenése által szembesültek először a kriptoeszközökkel és az általuk támasztott kihívásokkal. Ha a számokat nézzük, míg 2019 nyarán csak 2250 különféle kriptoeszköz létezett (ami egy évtized alatt sem tekinthető elhanyagolható növekedésnek a darabszámot illetően), addig mára a számláló több mint 20000-et mutat, amelyből 8-10 ezer működhet ténylegesen. Míg a kriptoeszközök piaci értéke 2020 őszén kevesebb, mint

\* Tanszékvezető egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Kar, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7463-8619>



500 milliárd dollárt tett ki, 2025 februárjában ez a szám meghaladja a 3200 milliárd dollárt<sup>1</sup> (amely Magyarország 2023 évi GDP-jének mintegy tizenhatszorosával mérhető össze). A helyzetet tovább komplikálja, hogy a kriptoeszközök önmagukban sem képeznek egy homogén eszköz-kategóriát. Van köztük olyan, amely inkább fizetőeszköz funkciót képes betölteni és ezáltal a hagyományos pénzhez hasonlít leginkább és van köztük olyan, amely karaktere alapján inkább az értékpapírokhoz áll közelebb.<sup>2</sup> E két fő típus mellett további egyéb jellemzőkkel rendelkező kriptoeszközök is megjelennek a nagyszámú ilyen eszköz (*token*) körében (pl. hibrid tokenek, NFT-k<sup>3</sup>).

## 2. A kutatás módszertana

A kutatás során a szerző elsőként azt tekintette át, hogy önmagában miért merül fel az a kérdés, hogy egy munkaviszony keretében a javadalmazás ne hagyományos pénzben, hanem valamilyen kriptoeszközben történjen, illetve ennek milyen különleges jellemzői azonosíthatók. Ezt követően azt a kérdést vizsgálta az összehasonlító módszer alkalmazásával, hogy a nemzetközi munkajogi szabályok (különösen az ILO egyezmények munkabér védelmére vonatkozó rendelkezései), az európai uniós szabályrendszer, valamint egyes releváns példaként figyelembe vehető állami munkajogi törvényi előírások miként viszonyulnak a kriptoeszközben történő javadalmazás lehetőségéhez illetve igényéhez. A kutatás során a szerző annak vizsgálatára is kitért, hogy a munkajog és a pénzügyi jog fogalmai mennyire alkalmazhatók együtt e téren és hol lehet szükséges esetlegesen további fogalmi tisztázásra.

## 3. A kriptoeszközben történő javadalmazás lehetséges előnyei és kockázatai

A kriptoeszközben történő javadalmazási igények illetve munkáltatói szándékok mögött számos ok húzódhat meg.

Az egyik ilyen szubjektív szempont lehet a kriptoeszközök körül a hype, a divat, az újdonság iránti lelkesedés, valamint ezen eszközök bizonyos munkavállalók és munkáltatók körében tapasztalható elfogadottsága.

A kriptoeszközök mögött álló blokklánc technológia alkalmazása magában hordozza a javadalmazási rendszerek működésének átláthatóságát is, mivel a feltöltött nyilvántartások a nyilvános főkönyvben elérhetők, a blokkláncon lebonyolított tranzakciók a felhasználók számára nyomon követhetők a felhasználók személyének beazonosítása nélkül is.

A kriptoeszközök – különösen bizonyos fizetési eszköz funkciót betölteni képes kriptoeszközök – használata kevésbé fejlett bankrendszerrel rendelkező országok ese-

<sup>1</sup> Forrás: [www.coinmarketcap.com](http://www.coinmarketcap.com)

<sup>2</sup> Péter Bálint Király: The Legal Classification of Bitcoin and other Cryptocurrencies. In: Gábor Hulkó – Roman Vybiral (szerk.): *European Financial Law in Times of Crisis of the European Union*. Budapest, Ludovika, 2019. 239–248. <https://doi.org/10.36250/00749.22>

<sup>3</sup> Breszkovics Botond: A kriptoeszköz-szolgáltatók és az NFT-k helyzete a MiCA rendszerében. In: Bujtár Zsolt – Szilovics Csaba – Halász Vendel et al. (szerk.): *Válság, gazdaság, technológia és jog*. Pécs, PTE ÁJK, 2023. 51–64.

tén a helyi fizetési rendszer biztonságos fizetési alternatívája lehet. Ezen előny kevésbé jelenik meg Európában és a világ pénzügyi technológiai szempontjából fejlettebb részén, de komoly szempont lehet azon országokban, ahol a hagyományos pénzügyi szolgáltatások egyáltalán nem, vagy nem biztonságosan érhetők el.

Globálisan vagy legalábbis egyszerre több országban működő multinacionális vállalatok, mint munkaadók esetén az azonos fizetőeszközben történő elszámolás költséghatékonysági szempontból is releváns lehet. Ilyen esetben azonban kihívás a munkáltatók számára a különböző országok sokszor eltérő kriptoszabályozása. Lényeges különbség van a világ országai között abban a tekintetben, hogy melyek engedik és melyek tiltják, vagy ezzel ellentétesen kifejezetten támogatják a kriptoeszközök elterjedését és használatát. Abban az esetben például, ha a munkáltató országa támogatja a kriptoeszközben történő javadalmazást, a munkavállaló országa azonban korlátozza vagy tiltja azt, ezzel a munkáltató veszélybe sodorhatja vagy nehéz helyzet elé állíthatja a munkavállalóit, mert előfordulhat, hogy nem, vagy csak nehezen tudnak javadalmazásukhoz hozzáférni, vagy a kriptoeszköz használat miatt egyéb szankciók is érhetik őket. Emellett a kriptoeszközöket és -piacokat korlátozó országokban alacsonyabb a kereskedési volumen, és az ilyen esetekben a munkavállalók nem, vagy nehezen tudnak jövedelmükhöz hozzáférni.<sup>4</sup>

A kriptoeszközök alkalmazása esetén nem elhanyagolható szempont az egyéb jogi és ezen belül is az adójogi kockázatok köre, valamint multinacionális felhasználók, munkáltatók esetén az eltérő állami szabályozásokból fakadó kockázatok. Adózási tekintetben lényeges szempont lehet egyes országokban a jövedelemadóztatás kérdése, azok mértéke, esetleges elkerülésének lehetősége, illetve a pénzügyi tranzakciókat terhelő adók kiküszöbölése. Egyes országokban, mint például Magyarországon, a jövedelemadó mellett a pénzügyi tranzakciós adó akár komoly pénzügyi terhet is jelenthet (pl. 2025-ben a pénzügyi tranzakciós adó pénzváltás és készpénz felvétel esetén összességében 1,8%-os adóteherrel jár).

Magas inflációval küzdő országok (pl. Törökország, Venezuela) esetén a kriptoeszközök – különösen a stabil kriptoeszközök (*stable coinok*) – érezhető pénzügyi stabilitási, értékmegőrzési előnyt is hordoznak magukban a felhasználók számára az érintett ország hivatalos fizetőeszközéhez képest.<sup>5</sup>

Bár a nemzetközi munkavállalás esetén lényeges munkavállalói szempont lehet a javadalmazás tárgyához (fizetőeszközéhez) való könnyű hozzáférhetőség, illetve annak átválthatósága (hagyományos fogalmainkkal konvertibilitása), a kriptoeszközök alkalmazása során egyértelmű kockázatot jelent az árfolyamok ingadozása, volatilitása, és ezzel a kriptoeszközben kifejezett javadalmazás értékének változékonysága, amelyet a stabil kriptoeszközök alkalmazása képes tompítani. Ezzel szoros összefüggésben felmerülő kockázati szempont a javadalmazáshoz elvileg használt kriptoeszköz tényleges

<sup>4</sup> Ld. részletesebben: Bharti Pandya – Priya Rao: Viability of compensating employees in cryptocurrency – An exploratory study. In: *Transnational Marketing Journal*, Vol. 10., N. 2. (August 2022) 277–293. <https://doi.org/10.33182/tmj.v10i2.2066>

<sup>5</sup> Ld. részletesebben: Julian Posada: Deeply Embedded Wages: Navigating Digital Payments in Data Work. *Big Data & Society*, Vol. 11., No. 2. (2024) <https://doi.org/10.1177/20539517241242446>

felhasználhatósága (a tényleges elfogadók köre). Fontos kérdés ezért annak biztosítása is, hogy a munkavállaló ténylegesen milyen értéket kap kriptoeszközben, másképp fogalmazva miként lehet a javadalmazás értékállóságát megfelelően biztosítani?

Bár a kriptoeszközben végrehajtott fizetési műveletek lebonyolítása az alkalmazott blokklánc-technológia okán biztonságos, ez azzal is jár, hogy az állami felügyeleti szervek nagyon nehezen tudják azokat nyomon követni, amelynek a fizetési forgalom mellett pénzmossási, adóztatási szempontból is kiemelt jelentősége van. Emiatt egyes országok (pl. Kína) elkezdték korlátozni a kriptoeszközben lebonyolított ügyleteket. Emellett számos országban a munkaügyi törvények megkövetelik a munkaadóktól, hogy a munkabéreket, de legalább a minimálbéreket helyi hivatalos fizetőeszközben fizessék ki. A nemzetközi munkaügyi szabályok és számos ország (köztük Magyarország) munkaügyi törvénye ennél tovább is megy és minden munkaviszonnyal összefüggő kifizetés esetében a hivatalos fizetőeszköz használatát követeli meg. Ezzel ellentétes munkáltatói gyakorlat jogi szankciókat vonhat maga után.

A blokklánc-technológia jellegéből adódóan minden felhasználó – így a munkavállalók esetében is – felmerül egy-egy téves átutalással összefüggésben az ügyletek visszafordíthatatlanságának kockázata, valamint a saját kriptoeszközökhöz való hozzáférés megszűnésének kockázata az egyéni kriptotárcához tartozó magánkulcs elvesztése vagy az érintett személy halála esetén. Ez önmagában is jelentős kockázat minden kriptoeszköz felhasználó számára és a javadalmazási kérdésektől függetlenül fennáll.

## 4. Szabályozási háttér

### 4.1. Európai uniós szabályozás

Bár a munkavállalók szabad áramlása az uniós szabályozásban, mint az egyik alapvető szabadság jelenik meg, az uniós szabályozásban nem találunk általános és minden részletre kiterjedő munkajogi szabályrendszert. Az Európai Uniónak a foglalkoztatás és a munkaviszonyok területén a munka díjazásával összefüggésben csak a férfiak és nők között az egyenlő esélyek és az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása tekintetében van hatásköre, ideértve különösen az egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás alapelvét is.

E hatáskör tekintetében az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 157. cikke a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást előíró rendelkezése keretében rögzít egy munkabér fogalmat. E szerint díjazás a rendes alap- vagy minimálbér, illetve illetmény, valamint minden olyan egyéb juttatás, amelyet a munkavállaló a munkáltatójától közvetve vagy közvetlenül, készpénzben vagy természetben a munkaviszonyára tekintettel kap. A Szerződés ugyanakkor értelemszerűen nem szabályoz olyan részletkérdéseket, mint a munkabér fizetésének módja, eszköze.

Az EU szabályozásban munkabér témájával a fentiekén túl az – egyébként sokak által vitatott és az EU Bíróság előtt megtámadott<sup>6</sup> – európai minimálbér irányelvben<sup>7</sup> találkozhatunk, azonban munkabér fogalmat és a témánk szempontjából lényeges munkabér fizetésre vonatkozó szabályokat ezen irányelv sem tartalmaz.

A kriptoeszközök tekintetében a legalapvetőbb uniós szabályrendszert a kriptoeszközök piacairól szóló (MiCA) európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>8</sup> foglalja magában, azonban a MiCA rendelet szabályozási céljából fakadóan sem tartalmaz specifikus rendelkezéseket a kriptoeszközben történő javadalmazás részleteire.

#### 4.2. ILO szabályozás

A munkabér kifizetésével kapcsolatos kérdéseket – a munkabér védelmére vonatkozó szabályok keretei között – nemzetközi szinten a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 95. számú Egyezménye szabályozza.<sup>9</sup>

Az Egyezmény 1. cikke meghatározza a munkabér fogalmát, amely

„jelenti a kölcsönös megállapodásban, vagy az ország törvényeiben, és rendeleteiben meghatározott olyan javadalmazást, vagy keresetet, bármilyen névvel illessék, és bármilyen módszerrel számolják is azt, amely pénzben kifejezhető, és amelyen írott, vagy szóbeli megállapodás alapján a munkaadó tartozik fizetni a munkavállalónak akár egy elvégzett, vagy elvégzendő munkáért, akár már teljesített, vagy teljesítendő szolgálatokért.”

A munkabér fizetéssel kapcsolatban az egyezmény 3. cikke kimondja, hogy a pénzben járó munkabéreket kizárólag törvényes fizetőeszközzel szabad kifizetni. Ígérvények, utalványok (bonok), szelvények formájában vagy a fizetőeszköz helyettesítésére hivatott bármilyen más formában való fizetés tilos. E rendelkezés alóli kivételként említi az Egyezmény, hogy külön hatósági engedély vagy előírás alapján lehetséges a munkabérnek banki csekkel, postacsekkel vagy postautalvánnyal való fizetése, ha ez a fizetési mód a gyakorlatban szokásos vagy különleges körülmények folytán szükséges, illetőleg, ha kollektív szerződés vagy választott bírói ítélet így rendelkezik, vagy ilyen rendelkezések hiányában, az érintett munkavállaló beleegyezésével történik. Az Egyezmény a munkabér kifizetésével kapcsolatban arra nézve nem tartalmaz értelmező rendelkezést, hogy a törvényes fizetőeszközben történő munkabérfizetés mely

<sup>6</sup> Ld. az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő C-19/23. sz. ügy (Dán Királyság vs Európai Unió Tanácsa – Megsemmisítés iránti kereset a 2022/2041 (EU) irányelv megsemmisítésére.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2041 irányelve (2022. október 19.) az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről, HL L 275/33, 2022. 10. 25.

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1114 rendelete (2023. május 31.) a kriptoeszközök piacairól, valamint az 1093/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet, továbbá a 2013/36/EU és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról, OJ L 150, 09/06/2023., 40–205.

<sup>9</sup> A Munkabér védelméről szóló 1949. évi Egyezmény, amelyet Magyarországon a munkabér védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 95. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LIV. törvény hirdetett ki.

ország törvényes fizetőeszközében törtéhet – csak a munkavégzés helye szerinti ország vagy bármely más ország törvényes fizetőeszköze is használható-e –, pusztán annyit ír elő, hogy a kifizetésnek az említett kivételtől eltekintve törvényes fizetőeszközben kell megtörténnie.

További kivételként említi az Egyezmény 4. cikke, hogy a nemzeti jogalkotás, a kollektív szerződések vagy a választott bírói ítéletek megengedhetik, hogy – az Egyezményben meghatározott további részletes feltételek teljesítése esetén – természetben fizessék a munkabér egy részét azokban az iparágakban vagy szakmákban, ahol ez a fizetési mód a gyakorlatban elterjedt, vagy ahol az a kérdéses iparág vagy szakma természete folytán kívánatos.

### 4.3. Nemzeti szabályozási példák

Az alábbiakban néhány állam vonatkozó szabályozásának példáját mutatom be, amelyek esetenként egymástól alapvetően eltérően viszonyulnak a kriptoeszközben történő javadalmazás kérdéséhez. E körben nem törekedtem a teljességre abban a tekintetben, hogy minden releváns szabályozást elemezzek, hanem tipikus szabályozási irányokra vonatkozó példákat szándékoztam bemutatni.

#### 4.3.1. Magyarország

A munkaviszonyból származó javadalmazás témáját Magyarországon a Munka törvénykönyve<sup>10</sup> – a továbbiak: Mt. – szabályozza. Az Mt. alapján a munkaszerződés lényege szerint munkaviszonyban végzett munkáért ellenszolgáltatás, vagyis munkabér jár. A Munka Törvénykönyve nem határozza meg általánosan a munkabér fogalmát, a diszkriminatív díjazás tilalmára vonatkozó szabályok körében azonban mégis rögzít egy munkabér definíciót. E szerint munkabérnek minősül minden, a munkaviszony alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatás [Mt. 12. § (2)].<sup>11</sup>

A munkabér tudományos meghatározása szerint munkabérnek minősül minden, a munkaviszonyra tekintettel a munkavállalónak a munkáltató által nyújtott jogszabály, kollektív szerződés, munkaszerződés, vagy munkáltató egyoldalú kötelezettségvállalása alapján járó, a végzett munka mennyiségével és minőségével arányos vagyoni ellenszolgáltatás.<sup>12</sup> Ebből a definícióból következtethető, hogy a munkabér minden esetben a munkaviszonyra tekintettel kapott juttatásként értelmezhető, de nem feltétlenül függ mindig a munkavégzéstől, így előfordulnak olyan esetek, amikor a munkavállaló munkavégzés hiányában is jogosulttá válik arra.<sup>13</sup> Az eddigiekből kitűnően látszik, hogy a

<sup>10</sup> 2012. évi I. törvény a Munka törvénykönyvéről.

<sup>11</sup> Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*. Budapest, Eötvös, 2012. 304.

<sup>12</sup> Ld. bővebben: Hős Nikolett: Munkabér. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös, 2024. 297–323.

<sup>13</sup> Nadas György – Rab Henriett – Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó: *A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi törvény kommentárja a munkajogi kódexek összehasonlító táblázatával*. Budapest, OPTEN Informatikai Kft., 2016. 178.

munkabér a munkaszerződés, illetve a munkaviszony alapvető elemeként jelenik meg, amelyre a munkavállaló – ahogy azt már fentebb is említettem – anyagi jogot szerez.

A munkabér megállapítása a felek jogállásából és a munkaviszony kötelmi jogi jellegeből adódóan szabad megegyezés tárgya, e szabadság azonban bizonyos keretek közé szorul. Az egyik korlátja e szabad megegyezésnek a kötelező legkisebb munkabér, valamint Magyarországon a garantált bérminimum.<sup>14</sup> A Munka törvénykönyve (Mt.) a munkabérrel összefüggésben szabályozza a munkabér-meghatározás alapvető formáit, valamint a kötelező legkisebb munkabérre vonatkozó szabályokat. Az Mt. 136. § szerinti alpbér, a 137. § szerinti teljesítménybér a 139–144. § szerinti bérpótlékok, és a 145. § szerinti pótlékátalány mind Mt. kógens, illetve eltérést csak a munkavállaló javára engedő jogi normáin alapulnak. Alpbért minden esetben kötelező fizetni, és a törvényi feltételek teljesülése esetén a munkáltató köteles bérpótlékot is fizetni a munkavállaló részére. Eltérés annyiban lehetséges, hogy a munkavállaló részére az Mt.-ben meghatározottnál nagyobb mértékű kifizetést teljesíthet vagy ezt a munkavállalóval való szerződéses megállapodás alapján pótlékátalány formájában teljesíti.

Bár az Mt. nem tiltja formálisan a kriptoeszközben történő munkabérfizetést, azonban meghatározza, hogy a munkabért milyen formában lehet kifizetni és ebbe a kriptoeszköz egyelőre nehezen fér bele. Valamennyi kifizetésre vonatkozóan az Mt. kógens szabályként rögzíti, hogy a munkabért – külföldön történő munkavégzés vagy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – magyar forintban kell megállapítani és kifizetni és nem fizethető utalvány vagy fizetőeszköz helyettesítésére szolgáló más formában (Mt. 154. §). A munkabér kifizetése vagy átutalással, vagy készpénzben történhet (Mt. 158. §). A munkabért utalvány, vagy fizetőeszköz helyettesítésére szolgáló más formában nem lehet kifizetni. Ezen szabályok kógensek, tehát sem a felek megállapodása esetén, sem kollektív szerződésben tőlük eltérni nem lehet.<sup>15</sup> Az utalvánnyal történő fizetés tilalmának rendeltetése az, hogy megakadályozza a munkáltatót abban, hogy pénz helyett az általa előállított árucikket adjon. A magyar munkajogi gyakorlat ismeri ugyan a természetbeni kifizetések fogalmát, a szabályozás azonban annak alkalmazását csak nagyon szűk körben, munkabérnek nem minősülő kifizetések esetén (pl. cafeteria juttatások keretében) teszi lehetővé.<sup>16</sup> Ezen egyéb kifizetések esetén a juttatásokra való munkavállalói jogosultság nem az Mt. kógens jogszabályi előírásán, hanem a munkáltató egyoldalú kötelezettségvállalásán vagy a felek külön megállapodásán alapul. (Ilyenek a bónusz, jutalom vagy bármi más hasonló kifizetés). Az Mt. kógens rendelkezései ezeket érdemben nem korlátozzák, de az alapelveket itt is érvényesíteni kell (jóhiszem, tisztesség, egyenlő elbánás stb.).

<sup>14</sup> Uo. 167.

<sup>15</sup> Rátkai Ildikó: A munkabérrel kapcsolatos feladatok; levonás a munkabérből. *Munkaügyi tanácsadó*, 2013/10. 8.

<sup>16</sup> Részletes elemzését ld. Gyulavári i. m. 304.

### 4.3.2. Spanyolország

Spanyolországban a munka díjazására vonatkozó alapvető szabályokat a Munkavállalók Statutum<sup>17</sup> (a továbbiakban: Statutum). határozza meg.

A Statutum 26.1. szakasza alapján munkabérnek minősül a munkavállalók által munkavállalói minőségükben nyújtott foglalkoztatási szolgáltatások szakszerű nyújtásáért pénzben vagy természetben kapott gazdasági juttatások összessége. Ugyanezen rendelkezés szerint a természetben juttatott munkabér semmilyen esetben sem haladhatja meg a munkavállaló bérkifizetéseinek harminc százalékát.

A Statutum 29.4 szakasza szerint a munkabéreket, valamint a társadalombiztosítási juttatások átruházott kifizetését a munkáltató az üzemi tanács vagy a személyzeti megbízottak tájékoztatása után törvényes fizetőeszközben, csekken vagy más hasonló fizetési eszközzel, hitelintézeten keresztül is kifizetheti. A hivatkozott törvényi rendelkezés megfelelő értelmezése szerint annak megfogalmazása tiltja a munkabérek kriptoeszközzel történő kifizetését, mivel azt spanyol jogrend nem tekinti törvényes fizetőeszköznek Spanyolországban és nem tekinthető „hasonló fizetési formának” sem, mivel nem hitelintézet által garantált. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Statutum nem egyértelmű abban, hogy mit ért pontosan törvényes fizetőeszköz fogalmán: csak Spanyolország törvényes fizetőeszközét (az eurot) vagy bármely ország törvényes fizetőeszközét is. Ha ez utóbbit is, akkor az már további kérdéseket vet fel pl. a Bitcoinban történő kifizetések esetében, amelynek okait és részleteit alább mutatom be.

Mindezek mellett, mivel a spanyol munkajogi szabályozás viszonylag széles körben megengedi a természetbeni javadalmazást, feltehető a kérdés, hogy a kriptoeszközben történő munkabér jellegű kifizetések összhangban vannak-e a szabályozással például vezetői javadalmazás terén a nemzetközileg széles körben elterjedt részvényopciós programok analógiájára? E kérdésre a spanyol jogszabályi rendelkezések egyelőre nem adnak egyértelmű választ.

### 4.3.3. Svájc

Svájc szabályozási példája azért lehet különösen is érdekes, mert Svájc kifejezetten támogatóan áll a kriptoeszközök használatához és elterjedéséhez, bizonyos esetekben még az adó fizetése is lehetséges kriptoeszközben. Mindezek ellenére a munkaviszony keretében történő javadalmazás nem tekinthető korlátlannak.

A svájci kötelmi jogi törvény (*Obligationsrecht* – OR)<sup>18</sup> 323b szakasza határozza meg a munkabérfizetés szabályait. Az OR rendelkezése szerint eltérő megállapodás vagy szokás hiányában a bért a munkaidő alatt a törvényes pénznemben (svájci frankban) kell kifizetni a munkavállalónak; a munkavállalónak írásbeli elszámolást kell

<sup>17</sup> Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>18</sup> Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht).

adni. A főszabály tehát a törvényes fizetőeszközben történő fizetés, de a szabályozás lehetővé teszi az ettől való eltérést külön megállapodás alapján.

#### 4.3.4. India

Indiában a munkabérek kifizetését külön törvény<sup>19</sup> szabályozza. A törvény értelmező rendelkezései munkabérnek tekintenek minden olyan pénzben kifejezett vagy kifejezhető díjazást (akár fizetés, juttatás vagy más módon), amely a munkaviszony kifejezett vagy hallgatólagos feltételeinek teljesülése esetén egy alkalmazott személynek a munkaviszonya vagy az ilyen munkaviszonyban végzett munka alapján járna, beleértve a túlóráért fizetett díjazást, a prémiumokat (elnevezéstől függetlenül) és a munkaviszony megszüntetése esetén járó kifizetéseket. A törvény ugyanakkor nem tekinti a munkabér részének az olyan prémiumot, amely nem képezi a munkaviszony alapján fizetendő díjazás részét, a lakhatás, a világítás, víz, orvosi ellátás vagy más szolgáltatás, vagy bármely olyan szolgáltatás értékét, amelyet jogszabály kizár a bérszámításból; a munkáltató által bármely nyugdíj- vagy ellátási alapba fizetett bármely járulékot és az azon esetlegesen felhalmozódott kamatot; az utazási támogatást vagy bármely utazási kedvezmény értékét; azt az összeget, amelyet a munkavállalónak a foglalkoztatás jellegeből adódó különleges költségeinek fedezésére fizetnek; vagy azt a juttatást, amelyet a foglalkoztatás megszűnésekor a meghatározott esetekben fizetnek.

A törvény 6. szakasza alapján minden bért érvényes pénzürmében vagy bankjegyben, csekken vagy a munkavállaló bankszámláján történő jóváírással kell kifizetni, azonban 2017-ben a Kormány felhatalmazást kapott a törvényben arra is, hogy meghatározott esetekben a bérfizetés módját a csekkre és a banki átutalásra korlátozza. Hasonlóképpen rendelkezik a munkabérekéről szóló 2019-ben elfogadott törvény is.<sup>20</sup>

A fentiekkel szemben India egyenlő javadalmazásról szóló törvénye<sup>21</sup> a javadalmazás fogalmának meghatározása során javadalmazásnak tekinti az alpbért és minden olyan további juttatást, amelyet a munkaviszony keretében végzett munka alapján pénzben vagy természetben fizetnek a foglalkoztatott személynek.

A minimálbérről szóló törvény<sup>22</sup> munkabérnek tekint minden olyan pénzben kifejezhető juttatást, amely a munkaszerződés feltételeinek teljesülése esetén a foglalkoztatott személynek a munkaviszonyáért vagy az ilyen munkaviszonyban végzett munkáért jár. A meghatározza azokat a kifizetéseket is, amelyek nem tartoznak a munkabér fogalmába, mint például a lakhatási támogatás, a villanypótlék, a vízpótlék, az orvosi ellátás támogatása, az utazási támogatás, nyugdíjbiztosítási hozzájárulás, a munkaviszony megszűnésekor fizetendő végkielégítés. A törvény kifejezett rendelkezése alapján a fizetendő minimálbért készpénzben kell kifizetni, kivéve, ha helyben a bérek részben vagy egészben természetben történő kifizetése a szokás, az illetékes tagállam

<sup>19</sup> The Payment of Wages Act, 1936.

<sup>20</sup> The Code on Wages, 2019.

<sup>21</sup> The Equal Remuneration Act, 1976.

<sup>22</sup> The Minimum Wages Act, 1948.

kormányja engedélyezi a minimálbér részben vagy egészben természetben történő kifizetését.<sup>23</sup>

A munkabérre vonatkozó bemutatott törvényi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a munkabér fogalmát az indiai jog meglehetősen széleskörűen értelmezi és a munkabér kifizetését főszabályként vagy készpénzben vagy készpénzre vonatkozó követelésben (csekk vagy bankszámlakövetelés) teszi lehetővé. Az indiai szabályozás kivételes alapon lehetővé teszi ugyan a természetben történő kifizetést, ezt azonban csak a minimálbérre vonatkozó szabályok körében és külön kormányengedély alapján, ha a helyi szokások ezt indokolják. E szabályrendszerben korlátozottan lehetőség nyílt a kriptoeszközben történő javadalmazásnak, ha a kriptoeszközöket természetbeni juttatásnak tekintjük, azonban a szabályozás erre még általános és korlátlan lehetőséget messze nem biztosít.

#### 4.3.5. Egyesült Arab Emírségek

Az Egyesült Arab Emírségek a világ egyik leggyorsabban fejlődő üzleti központja, amely fejlődésének fontos eleme a kriptopiacok és kriptoszolgáltatások bővülése is. Az Emírségekben a szabályozási keretek kialakítása is e fejlődési célokat szolgálja, ugyanakkor a témában különleges relevanciája van a közelmúltban megszületett bírósági döntéseknek is, annak fényében különösen is, hogy az iszlám jog, a *sharia* alapján nem egyértelmű annak megítélése, hogy a kriptoeszközök tiltott (*haram*) vagy megengedett (*halal*) dolognak tekintendők-e.<sup>24</sup>

Az Emírségek bíróságai elé ugyanis a más országokban tapasztaltaknál gyakrabban kerülnek olyan munkajogi jogviták, amelyek tárgya kriptoeszközben történő javadalmazás alkalmazhatósága. E kérdés leginkább azért merül fel, mert helyben egyre inkább terjed az igény a kriptoeszközök beépítésére a munkavállalók javadalmazásába, különösen a technológiai és fintech iparágakban, ahol a gyakorlatban is megjelenik már a kriptoeszközökben kifejezett bónuszok vagy részleges fizetések alkalmazása.

Az Emírségekben a Payment Token Service Regulation<sup>25</sup> erősen korlátozza a fizetési tokenek elfogadását kereskedelmi ügyletekben (termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás esetén), e korlátozás azonban csak a kereskedőkre és kereskedelmi ügyletekre vonatkozik és nem alkalmazandó a munkajogviszonyok keretében történő javadalmazásra.

A szabályozás kiindulópontja, hogy az Emírségek munkajogi törvényének<sup>26</sup> 22. szakasza szerint a munkabért a helyi hivatalos fizetőeszközben, dirhamban (AED) kell kifizetni, azonban más pénznemben is kifizethető, ha a felek a munkaszerződésben ekként megállapodnak.

<sup>23</sup> Arundhati Kale: Cryptocurrency as Wages and Salary. *Indian Journal of Integrated Research in Law*, Vol 2., N. 2. (2022) 708–715. <https://doi.org/IJIRL/V2-I2/A67>

<sup>24</sup> Mervan Selcuk – Suleyman Kaya: A Critical Analysis of Cryptocurrencies from an Islamic Jurisprudence Perspective. *Turkish Journal of Islamic Economics*, Vol. 8., No. 1. (2021) 13–152. <https://doi.org/10.26414/A130>

<sup>25</sup> Payment Token Services Regulation of 2024, (United Arab Emirates) Art. 2, para 7.

<sup>26</sup> Federal Decree by Law No. (33) of 2021 Regulating Labor Relations (United Arab Emirates).

A bíróság elé került jogviták körében elsőként 2023-ban a Dubai Elsőfokú Bíróságnak egy olyan munkaügyi jogvitában kellett döntést hozni, amelynek tárgya meghatározott tokenben – pontosan EcoWatt elnevezésű projekt-tokenben – történő fizetés volt.<sup>27</sup> Bár a bíróság elismerte, hogy a munkaszerződésben szerepelnek ezek a szóban forgó tokenek, végül elutasította az azokra vonatkozó munkavállalói igény jogszerűségét. Az elutasítás alapja az volt, hogy a felperes munkavállaló nem tudott egyértelmű módszert bemutatni a kriptoeszköz értékének kiszámítására fiat valutában. E döntésében a bíróság kiemelte a pontos és kézzelfogható bizonyítékok szükségességét a pénzügyi kötelezettségek meghatározása során, különösen az olyan nem hagyományos kifizetések esetében, mint a kriptoeszközök.

Egy évvel később a Dubaji Elsőfokú Bíróság egy másik ítélete<sup>28</sup> a korábbi ítéletével szemben megerősítette a munkaszerződések alapján kriptoeszközben – szintén EcoWatt tokenekben – történő fizetés kifizetésének jogszerűségét fiat valutára való átváltás nélkül egy olyan munkaszerződés alapján, ahol a munkavállaló fiat valutában és a tokenekben kapott munkabérre volt jogosult. E döntés lényeges irányváltást jelentett Egyesült Arab Emírségek bíróságának a kriptoeszközökkel kapcsolatos megközelítésében. Az ítélet ugyanakkor megerősítette, hogy a kriptoeszközzel történő javadalmazás esetén

- a megállapodásban szükséges meghatározni a javadalmazásra használt kriptoeszközt,
- a megállapodásban egyértelmű értékelési módszert kell rögzíteni a kriptoeszköz értékének fiat pénznemben való kifejezésére,
- jelentős árfolyamingadozás lehetősége esetén megfelelő védelmi szabályokat kell alkalmazni.

## **5. Pénznek tekinthetők-e általában a kriptoeszközök a munkaviszony keretében történő javadalmazás során?**

A fentiekben láthattuk, hogy a munkabér kifizetése tekintetében különös garanciális jelentősége okán számos állami és nemzetközi szabályozás megköveteli a pénzben (hivatalos fizetőeszközben) történő munkabérfizetést és bár vannak eltérések a különböző országok között, e szabályozások meglehetősen szűkre szabják annak lehetőségét, hogy a munkáltató a javadalmazást természetben teljesítse. Ebben a kontextusban szükséges feltenni azt a kérdést is, hogy a kriptoeszközök mennyiben tekinthetők pénznek?

A pénz és az értékpapír jogi definíciójának hiányosságai, illetve a definíciós különbségek nem teszik egyszerűvé a kriptoeszközök elhatárolását a hozzájuk sok tekintetben hasonló hagyományos pénztől, illetve értékpapíroktól.

Kiindulópontként fontos kiemelni, hogy a kriptoeszközök nem pusztán a fiat pénz alternatívái, hanem egy sokkal tágabb eszközkategória. A kriptoeszközök fő fajtái között megkülönböztethetjük:

<sup>27</sup> Dubai Court of First Instance, Case DCFI No. 6947/2023.

<sup>28</sup> Dubai Court of First Instance, Case DCFI No. 1739/2024 of 17 Jul 2024. [https://www.lexismiddleeast.com/case/Dubai/DCFI\\_2024\\_1739\\_2024/](https://www.lexismiddleeast.com/case/Dubai/DCFI_2024_1739_2024/)

- a fizetési (*payment*) tokeneket, más néven virtuális/kripto pénzeket, amelyek csereeszközként vagy értéktároló eszközként működnek (pl. a Bitcoin létrehozása eredetileg ezzel a céllal történt);
- az eszköz/értékpapír (befektetési) jellegű tokeneket, amelyek egyfajta hitelviszonyt vagy tőkerészesedést jelenítenek meg (pl. EGX);
- a használati (*utility*) tokeneket, amelyek valamilyen termékhez vagy szolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítják (pl. Filecoin, VET), valamint
- a hibrid tokeneket, amelyek több kategóriába is sorolhatók az előbbieik közül (pl. ETH).

Tekintettel arra, hogy a több ezer féle kriptoesezköz közül is rendkívül sok sorolható be az egyes token kategóriákba, ugyanakkor minden kriptoesezköz különbözik többé vagy kevésbé a többi kriptoesezköztől, egy rendkívül színes képet látunk, ahol különböző tokeneket elemezve leginkább arra érdemes fókuszálni, hogy milyen hasonlóságok és különbségek fedezhetők fel egyrészt általában a fizetési tokenek, valamint a hagyományos pénzek között, illetve szükséges az egyes fizetési tokenek fiat pénzhez való hasonlatosságát egyedileg vizsgálni.

Ebből fakadóan abból, hogy egyetlen kiválasztott kriptoesezköz tekintetében esetleg megállapítható, hogy a javadalmazás szempontjából pénzzel egyenértékűnek tekinthető, nem következik, hogy e megállapítást bármely más kriptoesezközre automatikusan kiterjeszthetnénk.

Fontos kiemelni, hogy a helyzetet az sem könnyíti meg, hogy a pénznek nincs általános jogi meghatározása. Az egyes országok a saját hivatalos fizetőesezközüket definiálják, és előírják, hogy az adott ország területén a hivatalos fizetőesezközben teljesített fizetéseket mindenki köteles elfogadni a pénzügyi kötelezettségek teljesítése során. A vonatkozó törvényi rendelkezések azonban sok esetben megengedik, hogy a felek a polgári jogi jogviszonyokban kötelezettségeik teljesítése során ettől eltérhetnek.

A hagyományos – államok illetve jegybankok által kibocsátott – pénzek, valamint a fizetési tokenek elhatárolása terén szükséges visszatekintnünk a pénz jogi fogalmával kapcsolatos elméletek (állami és társadalmi pénzelmélet) egymást elvileg kizáró, de valójában mégis együtt élő jelenségére. Láthattuk, hogy a társadalmi pénzelmélet alapján valójában bármilyen – szükösen rendelkezésre álló, homogén és könnyen felismerhető – eszköz pénzként működhet, ha azt a társadalom ilyenként elfogadja és használja. Ezen elmélet alapján elvileg a fizetési tokenek is működhetnek jogi szempontból pénzként. (Az a kérdés, hogy a fizetési tokenek bármelyike ténylegesen betölti-e vagy nem a pénz valamennyi gazdasági funkcióját, a jogi megközelítést nem befolyásolja). A Bécsi Vételi Egyezmény értelmezése kapcsán Király Miklós az áru/Bitcoin cseretegyletekben az áruért adott Bitcoint pénznek tekinti.<sup>29</sup>

Az állami pénzelmélet ugyanakkor azt emeli ki, hogy csak és kizárólag azt az eszközt lehet pénznek tekinteni, amelyet valamely állami szabályozás ekként deklará. Ténylegesen azonban az állami szabályozások nem egyszerűen valamely eszköz pénz

<sup>29</sup> Király Miklós: A Bécsi Vételi Egyezmény és a Bitcoin. In: Lamm Vanda – Sajó András (szerk.): *Studia in honorem Lajos Vékás*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 154–161.

mivoltát határozzák meg, hanem a világ valamennyi állama azt szabályozza, hogy az adott államban mi a hivatalos fizetőeszköz,<sup>30</sup> illetve a világ államai más államok által használt hivatalos fizetőeszközöket, mint kötelezettségek ellenértékének kiegyenlítésére szolgáló pénz használatát szabályozzák (engedélyezik, tiltják).

A hivatalos fizetőeszköz fogalmából induktív módszerrel következtethetünk arra, hogy ami hivatalos fizetőeszköz, az szükségszerűen egyúttal pénz is, de logikailag nem szükségszerű, hogy csak az lehet pénz, ami valamely ország hivatalos fizetőeszköze.<sup>31</sup>

A pénz közgazdasági funkciói alapján a jelenleg ismert fizetési tokenek sem tekinthetők normatív alapon pénznek, mivel pusztán a pénz egyes, de nem az összes funkcióját tudják ellátni, bár funkcionalista értelemben lehet amellett érvelni, hogy bizonyos célokra hasonlóképpen felhasználhatók, mint a hagyományos pénzek.

Az egyes államok pénzügyi szuverenitásából fakadóan maguk dönthetnek a hivatalos fizetőeszközük kibocsátásáról, vagy más állam hivatalos fizetőeszközének ekként való elismeréséről. Jogi akadálya annak sincs, hogy valamely állam olyan eszközt ismerjen el hivatalos fizetőeszközként, amelyet semmilyen más állam nem bocsátott ki. Ez történt 2021-ben El Salvadorban, 2022-ben pedig a Közép-Afrikai Köztársaságban, amelyek a Bitcoin hivatalos fizetőeszközükként ismerték el. Azáltal, hogy így egy – történetesen a legismertebb és legerjedtebb – fizetési token hivatalos pénznem lett e két országban, szükségszerűen pénzként is használhatóvá vált ezekben az országokban. Noha e döntés eddig mindössze kettő és a világgazdaságban kevésbé jelentékeny állam döntése és szabályozása, hatása azonban jogi tekintetben is messze túlmutathat e kis országok határain, tekintettel arra, hogy a hivatalos fizetőeszközként való elismeréssel elveszik az a hivatkozási alap, hogy a szóban forgó kriptoeszköz sehol nem hivatalos fizetőeszköz.

## 6. Pénznek tekintendő-e a Bitcoin?

Kiindulva abból a fent említett tényből, hogy a Bitcoin immár két ország is hivatalos pénznemként ismerte el, levonhatnánk azt az egyszerű logikai következtetést, hogy a Bitcoin általánosan pénznek kell tekintenünk. A Bitcoin a funkcionalista értelemben véve pénzként működik legalábbis azokban az országokban, ahol hivatalos fizetőeszközként már elismerték. Mivel azonban a világ többi országában nem ismerik el fizetőeszközként, lehet azzal érvelni, hogy a Bitcoin pénzként nem elismert az állami

<sup>30</sup> Vö. pl. Magyarországon: Alaptörvény K) cikk, Franciaországban: Code monétaire et financier Article L111-1. Megjegyzendő, hogy a világ államainak döntő része saját fizetőeszközt használ, vannak azonban olyan országcsoportok, amelyek közös pénzrendszert működtetnek (ennek legismertebb példája a Gazdasági és Monetáris Unió, az Euro-zóna Európában, illetve a CFA Frankot működtető Közép-afrikai országok csoportja), illetve olyan állam is létezhet, amely valamely más állam hivatalos fizetőeszközét használja sajátjaként (pl. Montenegró), illetve egy országon belül, akár földrajzilag is elkülönülve egynél több különböző hivatalos fizetőeszköz használatára is sor kerülhet (pl. Kína esetében a jüan, a hong-kongi dollár és a makaói pataca).

<sup>31</sup> A magánpénz elméleti hátteréről ld. részletesebben: Friedrich August von Hayek: *Denationalisation of Money*. London, Institute of Economic Affairs, 1976.

pénzelmélet alapján.<sup>32</sup> Tovább gondolva mindezt azt is megállapíthatjuk, hogy nincs olyan nemzetközi jogi kötelezettsége semmilyen államnak, hogy bármely más állam hivatalos fizetőeszközét általánosan pénzként elismerje.

Mindebből fakadóan a Bitcoin jogi értelemben vett pénz jellegét azon országokban hatályos jog alapján célszerű vizsgálni, ahol a Bitcoin pénzként való alkalmazásának kérdése felmerül. Jelenleg az említett két országon kívül a hatályos jogszabályi rendelkezések sem a Bitcoin, sem pedig más kriptoeszközt nem ismernek el pénzként. A bírósági jogeseteket tanulmányozva azonban már nem ennyire tiszta a helyzet.

Az Európai Unió Bírósága (EUB) mindeddig egyetlen ügyben foglalkozott érdemben valamely kriptoeszköz jogi megítélésével. A *Hedquist*-ügy (2015) alapkérdése a Bitcoin fiat pénzre váltása általános forgalmiadó-mentességének megítélése volt. Az EUB ítéletében kiemelte, hogy „a kétirányú áramlást biztosító Bitcoin virtuális deviza, amelyet az átváltási ügyletek keretében hagyományos devizákra váltanak át, nem minősíthető [...] birtokba vehető dolognak, mivel [...] e virtuális devizának nincs más célja, mint az, hogy fizetőeszközként használják”. A Bíróság az ítéletben hozzátette azt is, hogy mivel a Bitcoin virtuális deviza szerződéses fizetőeszköznek minősül, egyrészt nem tekinthető folyószámlának, sem betétnek, fizetésnek vagy átutalásnak. Másrészt a „[...] követeléstől, csekkől és egyéb átruházható értékpapirtól eltérően az azokat elfogadó gazdasági szereplők közötti közvetlen fizetőeszköznek minősül”.<sup>33</sup>

Az Egyesült Államok bírósági ítéleteinek indokolásai szintén a Bitcoin pénzként való használhatósága mellett foglaltak állást.

*SEC v. Shavers* ügyben<sup>34</sup> (2013) a bíróság rámutatott, hogy

„egyértelmű, hogy a Bitcoin pénzként használható. Használható áruk vagy szolgáltatások vásárlására, és egyéni megélhetési költségek kifizetésére is használható. A Bitcoin egyetlen korlátja az, hogy azokra a helyekre korlátozódik, amelyek elfogadják fizetőeszközként. Ugyanakkor át is lehet váltani hagyományos valutákra, például amerikai dollárra, euróra, jenre és jüanra.”

*United States v. Ulbricht* (Silk Road) ügyben<sup>35</sup> (2014) a bíróság azt emelte ki, hogy „a Bitcoinok értéket hordoznak – ez a céljuk és funkciójuk – és csereeszközként működnek. A Bitcoinok törvényes fizetőeszközzre cserélhetők, legyen az amerikai dollár, euró vagy más valuta. Ennek megfelelően ez az érv [hogy a Bitcoin nem pénz] nem állja meg a helyét”.

<sup>32</sup> Asya Passinsky: Should Bitcoin Be Classified as Money? *Journal of Social Ontology*, Vol. 6., N. 2. (2020) 281–292. <https://doi.org/10.1515/jso-2020-0022>

<sup>33</sup> ECJ C-264/14 *Skatteverket v. David Hedqvist*, ECLI:EU:C:2015:718, 24. és 42. pontok.

<sup>34</sup> *Securities and Exchange Commission v. Trendon T. Shavers and Bitcoin Savings and Trust*, Case No. 4:13-CV-416, <https://casetext.com/case/sec-exch-commn-v-shavers-1>

<sup>35</sup> *United States v. Ulbricht*. 2014. 31 F. Supp. 3d 540 (S.D.N.Y. 2014). <https://casetext.com/case/united-states-v-ulbricht-11> .

## 7. Következtetések

A munkaviszony keretében történő javadalmazás kriptoeszközben történő teljesítésének igénye megjelent és globálisan terjedő igényről van szó.

A nemzetközi munkajogi szabályozás és ezzel összhangban számos állami munkajogi törvényi rendelkezéseinek a munkabér védelmére vonatkozó elemei rendkívül szűkre szabják a munkaviszony keretében kriptoeszközben történő javadalmazás lehetőségét, leginkább a választható természetbeni juttatások (cafetéria elemek) közé számúzva azokat. Fontos azonban azt is látni, hogy e szabályok még a kriptoeszközök megjelenése, elterjedése előtt születtek, és kriptoeszköz-specifikus szabályozással szinte sehol sem találkozhatunk.

A munkabér védelmére vonatkozó szabályok sem zárják ki a munkabérnek nem minősülő, egyoldalúan, vagy megállapodás alapján nyújtott juttatások teljesítését kriptoeszközben.

Egyértelműen látszik, hogy a kriptoeszközök és különösen a Bitcoin pénzként való jogi elismerése terén nincs teljes összhang a jogalkotás és a jogalkalmazás terén. A bíróságok Európában, az Egyesült Államokban és a Közel-Keleten is a jogalkotóhoz képest sokkal rugalmasabban állnak e kérdéshez.

A kriptoeszközök között céljuk, alapvető jellemzőik tekintetében óriási különbségek vannak, ugyanis nem mind fizetési eszközként való felhasználási céllal jött létre, és nem is tekinthető mindegyik a hagyományos pénz alternatívájának. Fontos ezért szem előtt tartani, hogy minden következtetés és minden döntés csak a vizsgált kriptoeszközre vonatkozatható és nem általánosítható a kriptoeszközök teljes körére!

Valamely kriptoeszköz hivatalos fizetőeszközként való elismerése egyes országokban további kérdéseket vet fel azon országok esetében, akik ezen elismeréstől függetlenül a szóban forgó kriptoeszközt, vagy a kriptoeszközöket nem tekintik pénznek.



## AZ EGYÉNI KEGYELEM A JOGÁLLAMBAN

*Megfontolások és ajánlások*

Petrétei József\*

Az egyéni kegyelem fogalmát maga az Alaptörvény nem állapítja meg,<sup>1</sup> csupán annyit tartalmaz egyfelől, hogy a köztársasági elnök „gyakorolja a kegyelmezés jogát”,<sup>2</sup> vagyis a kegyelmezési jogot pusztán hatásköri szabályként definiálja, másfelől pedig előírja, hogy sarkalatos törvény határozza meg azoknak a gyermek sérelmére elkövetett szándékos bűncselekményeknek a körét, amelyek esetében az államfő az egyéni kegyelmezési jogát nem gyakorolhatja.<sup>3</sup> Azonban nincs szó benne arról, hogy a kegyelmi döntés meghozatalakor milyen érdemi kritériumoknak kell meghatározónak lenniük, továbbá az adott személynél és az adott egyedi ügyben milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy pozitív kegyelmi határozat szülessen. Így tehát hiányzik a kegyelem megadásának mércéje, vagyis az, hogy milyen (elő)feltételektől függ a kegyelmet adó pozitív döntés. Végül a kegyelmi eljárásra vonatkozóan is alig találni

\* Egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> Az egyszerűsítés érdekében a továbbiakban a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogával kapcsolatban kizárólag csak a végrehajtási kegyelemről lesz szó, amely egy jogerős büntetés vagy intézkedés teljes vagy részleges elengedésének, enyhítésének, megváltoztatásának vagy felfüggesztésének hatáskörét jelenti. Lehetőséget ad arra, hogy a jogorvoslattal meghozott és jogorvoslattal már nem megváltoztatható döntést sajátos módon korrigálják. A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról ld. Petrétei József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018. 451–480.

<sup>2</sup> Alaptörvény 9. cikk (3) bek. n) pont. A kegyelmezési jog államfői hatáskörbe sorolása nem véletlen – az sem a törvényhozó, sem a bírói hatalomhoz nem rendelhető: az előbbi maga állapítja meg normákat, míg az utóbbi a normákat az egyedi esetek eldöntésére alkalmazza, és jogerős döntés után már további döntést nem hozhat. Ezzel szemben a kegyelmezési jogot az jellemzi, hogy nincs a jogi szubszumió számára hozzáférhető módon normalizálva. Vö. Hartmut Fischer: Legitimation von „Gnade” und „Amnestie” im Rechtsstaat. *Neue Kriminalpolitik*, 2001/4. 22. <https://doi.org/10.5771/0934-9200-2001-4-21>

<sup>3</sup> Vö. az Alaptörvény 9. cikk (8) bekezdésével. Ebben az esetben a formálisan alaptörvényi tilalom tartalmát sarkalatos törvény – vagyis az Országgyűlés – állapítja meg.

bármilyen támpontot a hatáskör-megjelölésen és az ellenjegyzéssel kapcsolatos információk kivül.<sup>4</sup>

Az Alaptörvényben tehát ezekről a kérdésekről nincs említés, következésképpen az alkotmányozó hatalom a kegyelmezési jog intézményét pusztán feltételezi és adottnak veszi, amely – az intézmény sajátosságainak megfelelően – általában azt a funkciót tölti be, hogy speciális szituációkhoz kapcsolódva kompenzálja a törvény szigorát, a büntetés kiszabásában esetleg elkövetett hibákat és az általános vagy személyes körülmények későbbi változásából eredő igazságtalanságokat és méltánytalanságokat.<sup>5</sup> Erről azonban az Alaptörvény hallgat, és a kegyelem intézményének megértésében az sem segít sokat, ha arra hivatkoznak, hogy a kegyelmet adóknak egyfajta szabad mérlegelési jogköre van és a büntetés elengedésének terjedelméről, illetve mértékének megállapításáról szabad belátása alapján hoz döntést, mert ebből önmagában még semmi sem derül ki a kegyelem feltételeiről és tartalmáról. Sőt, e határozatlanság sokkal inkább jogbizonytalanságot sejtet, amely hajlamosít arra, hogy a kegyelem megadásának önkényességét erősítse. Csakhogy a kegyelemről szóló döntés a jogállamban nem lehet önkényes. A kegyelmezési joggal az Alkotmánybíróság is foglalkozott, de határozataiban szintén nem tért ki a kegyelemhez való jog indokoltságára és jogi keretére. Így a határozatból nem lehet következtetéseket levonni azokra a szempontokra, amelyek a kegyelem megadásánál meghatározóak lennének vagy lehetnének.

Referátumomban – a német szakirodalom alapján – azt kívánom megvizsgálni, hogy a magyar alkotmányos jogállami berendezkedésben az államfői kegyelem mai szabályozási, pontosabban szabályozatlansági problémái milyen – a politikai értékelésektől mentes,<sup>6</sup> elsősorban jogi-szakmai szempontokra fókuszáló – kérdéseket vetnek fel egyáltalán, különösen azt a problémát, hogy hogyan biztosítható a kegyelemmel kapcsolatos visszaélések elkerülése, illetve az, hogy mégis képes legyen betölteni a valódi funkciót.<sup>7</sup> Ezért elsősorban az vizsgálandó, hogy mennyiben egyeztethető össze az államfői kegyelem a jogállamiság elvével,<sup>8</sup> amely ebben az összefüggésben elsősorban a közhatalom joghoz kötöttségét, a hatalomgyakorlás jog általi meghatározását és korlátozását jelenti. A fő probléma abban ragadható meg, hogy jogállami keretek között lehetséges-e az államfői kegyelem olyan gyakorlása, amelyre nézve az Alaptörvényben

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvényének tizenharmadik módosításának 1. cikk (1) bekezdése következtében a kegyelmezési jogot a köztársasági elnök már miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolja.

<sup>5</sup> Vö. Stefan U. Pieper: Das Gnadenrecht des Bundespräsidenten – eine Bestandsaufnahme. In: Christian Waldhoff (szerk.): *Gnade vor Recht – Gnade durch Recht?* Berlin, Duncker & Humblot, 2014. 101.

<sup>6</sup> Napjainkban az egyéni kegyelemről szóló politikai vita eltorzítja a kegyelemhez való jog józan mérlegelését és megítélését, amely lényegében a mindennapi jogélet velejárója, és az esetek túlnyomó többségében – a közvélemény érdeklődésének hiányában – különösebb botrányok nélkül zajlik, vagyis ritkák az olyan ügyek, amelyek nagy figyelmet keltenek. Ezek általában azok az esetek, amelyek már a jogerős bírósági ítélet meghozatala előtt nagy nyilvánosságot kaptak, és intenzív vitákat eredményeztek.

<sup>7</sup> A kegyelem alkotmányjogi vetületéről legújabbán ld. Csink Lóránt: Egy lemondás margójára: alkotmányjogi gondolatok felelősségről, kegyelemről és kormányformáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2024/1.

<sup>8</sup> A hangsúly itt elsősorban a hatalommegosztás, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság szempontjából felmerülő problémákra helyeződik.

nincsenek sem anyagi, sem eljárási szabályok, továbbá a kegyelmezési jog gyakorlása – az egyetlen alaptörvényi tilalomtól eltekintve – nincs semmilyen jogi feltételhez kötve. Kicsit tágabban felvetve a kérdést: milyen viszonyban áll valójában egymással a kegyelem intézménye és a jog.<sup>9</sup> Erre vonatkozóan számos elképzelés fogalmazódott meg, mert a kegyelemről, ennek jellegéről és gyakorlási módjáról folyó vita egyidős magával a kegyelem gondolatával.<sup>10</sup>

## 1. A kegyelem és a jog viszonyáról

A kegyelem mai szükségességéről és indokoltságáról, illetve felesleges és elavult voltáról – leegyszerűsítve – elsősorban az alábbi három álláspont vázolható fel.<sup>11</sup>

### 1.1. ‘Kegyelem a jog előtt’

Az egyik megközelítés szerint a kegyelem megelőzi a jogot, vagyis a ‘jog előtt’ áll, mivel olyan érték, amelynek eredete a vallásban keresendő. Ez a felfogás arra a hagyományos, keresztény-etikai értelemben vett elgondolásra vezethető vissza, amelynek lényege röviden az, hogy a jogrendszeren kívül a kegyelem fogalmát nagyrészt a teológia határozza meg. A keresztény teológiai felfogás szerint a kegyelem lényegében Isten feltétel nélküli szabad szeretetaktusa, az embernek adott feltétel nélküli ajándék.<sup>12</sup> Ezért a kegyelem elsőbbséget élvez a joggal szemben, vagy másképpen fogalmazva: a kegyelem felülírja a jogot; a kegyelem teljesen jogmentes, minden feltételtől független ajándék. Ennek következtében ez azt jelenti, hogy adott személy az ítélet jogerőre emelkedése után részben vagy egészben kegyelmet kap egy olyan büntetéssel szemben, amelyet a jog szerint – azaz a törvénynek megfelelően – le kellett volna töltenie.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> A kegyelmezés a jogfilozófia, a büntető- és az alkotmányjog metszéspontjában helyezkedik el, ahol a normativitás találkozik a büntetőpolitika tényszerűségével. A kegyelemnek gazdag hagyománya van, amelynek nyomai nemcsak a jogi művekben követhetők le, hanem a nagy filozófiai művekben is, továbbá a világ szinte összes alkotmányában jelen van még ma is, ami egyedülálló egy elsősorban büntetőjogi jellegű intézmény esetében. Vö. Dimitri Dimoulis: Die Gnade als Symbol: Legitimationsfunktionen der Begnadigung und Lehren aus dem „Fall Sofri“. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1998/3. 355.

<sup>10</sup> „A kegyelmet már a kereszténység előtti időkben is gyakorolták: a germán törzseknel, a Római Köztársaságban, Görögországban és az egyiptomi Ptolemaiosz-birodalomban. Az Újszövetségben a kegyelem tana központi jelentőségű: »Mert a törvényt Mózes közvetítette, a kegyelem és az igazság azonban Jézus Krisztus által lett osztályrészünk.« [Jn 1,17]. A kegyelem Isten kegyelmének kifejeződése.” Detlev W. Belling: Die Konstitutionalisierung des Begnadigungsrechts. In: Attila Badó (szerk.): *Deutsch-Ungarisches Symposium 2018*. (Acta Iuridica Universitatis Potsdamiensis, No. 5) 2018. 31.

<sup>11</sup> Klaus Pflieger: Gnade vor Recht? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2008/3. 84.

<sup>12</sup> „A kereszténység központi gondolata nem a bűn, hanem a bűnök megbocsátása, amelynek során nemcsak az érdem szerinti kegyelem lehetséges, hanem a *gratia gratis data*, a ki nem érdemelt kegyelem is.” Dimoulis i. m. 360.

<sup>13</sup> Ugyanez vonatkozik az amnesztiára is, amikor a kegyelmi aktust nem egy egyénnek, hanem a bűnelkövetők egész csoportjának egyszerre adják meg.

Azonban a kegyelmet nem lehet a mindenkori alkotmányos kontextustól elszigetelten szemlélni, és a demokratikus alkotmányos struktúrában másként kell értékelni, mint korábban. Annál is inkább, mert a kegyelem már az ókorban a büntetés jogának lényeges eleme volt,<sup>14</sup> később pedig a monarchiákban a keresztény uralkodói ideál részévé vált,<sup>15</sup> így általában az uralkodót illette meg. A múltban a kegyelmet mindig Istentől származó erőként fogták fel, amely az újkorban az ‘Isten kegyelméből’ uralkodó monarchára szállt át, és a gyakorlása általában őt illette meg, vagyis az uralkodó Isten kegyelméből, azaz Istentől merítette kegyelemadó hatalmát,<sup>16</sup> és így vált a kegyelem a korona szuverén jogává: a monarchikus kegyelmezési hatalom Istentől származó, tőle levezetett hatalom lett.<sup>17</sup> Ily módon a kegyelmezési jog uralkodó általi gyakorlását az isteni kegyelemhez és irgalomhoz kötötték.<sup>18</sup>

A monarchák, amikor kegyelmet adtak, az isteni megbízás végrehajtóinak tekintették magukat, vagyis közvetlen kapcsolatot hirdettek az uralom vallási legitimációja és a kegyelmezéshez való jog között.<sup>19</sup> A világi uralkodó ‘istenítésével’ a kegyelem metafizikai és transzcendens módon átlényegült. A kegyelemnek ez a meglehetősen irracionális felfogása természetesen a monarchikus berendezkedés megszűnésével alapvetően megváltozott. Korábban ugyanis a monarcha – mint Isten kegyelméből uralkodó és a törvényhozó hatalom birtokosa – a törvények feletti uralmi pozíciót töltötte be, így a kegyelem az uralkodó erényeként a büntetésről való lemondás formájában a törvényes büntetőhatalommal párosult, tehát a kegyelemhez való jog volt a másik oldala annak a jognak, hogy bizonyos magatartások büntethetőségéről dönthessen. Ez a helyzet lehetővé tette számára azt is, hogy diszpenzációs hatalmat gyakoroljon, vagyis a törvények alól felmentéseket adjon, és ilyen módon megtörje azok általános érvényességét.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Ld. részletesebben Gunnar Hindrichs: *Autorität und Milde – zum Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten*. *Juristen Zeitung*, 2008/5. 243. <https://doi.org/10.1628/002268808783791966>

<sup>15</sup> „Már a korai kereszténységben is az isteni kegyelem állt a középpontban – a bűnbocsánat hatalma ebből származott. A kegyelem, a kegyelem elvesztése és a kegyelem elnyerése még mindig meghatározó elemei a keresztény hitnek és gondolkodásnak. Az isteni jog által legitimált uralom eszméje szintén jóval az újkor kezdete előtt vetette meg a lábát.” Belling i. m. 127–128.

<sup>16</sup> „A kereszténység hatókörében minden kegyelem kezdete Isten szeretete. Mivel a középkorban is úgy gondolták, hogy az uralkodói megbízás Istentől származik, az uralkodó feladata volt, hogy Isten kegyelméből kegyelmet adjon.” Hermann Huba: *Gnade im Rechtsstaat? Der Staat*, 1990/1., 117.

<sup>17</sup> Megjegyzendő azonban, hogy a monarcha hatalmától eltérően „Isten kegyelme [...] nem a büntetés jogos hatalmának mérséklése, hanem maga Isten hatalma: Isten kegyelme nem más, mint Isten joga és hatalma. [...] „Míg Isten kegyelme nem szembemegy Isten jogával és hatalmával, hanem kifejezi azokat, addig az emberi kegyelem korlátozza az emberi jogot és hatalmat a büntetésre.” Hindrichs i. m. 243.

<sup>18</sup> Az isteni kegyelmet tehát nagyrészt a földi kegyelem modelljének tekintették, ami azt jelentette, hogy a törvény területét teológiai előfeltevések alapján kiegészítették és egyúttal korlátozták. Így írták azt, hogy Isten mindentudó, míg az ember tökéletlen lényként nem megfelelő általánosításokra támaszkodik. Vö. Dimoulis i. m. 360.

<sup>19</sup> „Az isteni kegyelemmel megáldott keresztény uralkodó nem utolsósorban azért adja ezt, hogy maga is az isteni kegyelem által megváltott legyen. A kegyelem aligha választható el ettől a szakrális összefonódástól.” Huba i. m. 119.

<sup>20</sup> Vö. Belling i. m. 127–128.

A kegyelem gyakorlása csak az uralkodó számára volt fenntartva, amiből pedig az is következett, hogy a kegyelmet gyakran több önkényes döntés és visszaélés jellemezte,<sup>21</sup> mint az a törekvés, hogy a belátás és a megértés érvényesüljön. A felvilágosodás óta ezt a meglehetősen irracionális felfogást szembeállították a kegyelem igazoló okának igényével: a jog racionalitása absztrakciót és formákat, formális végrehajtást és egyenlőséget követel a jogalkalmazásban. A demokratikus jogállam kialakulásával az egyéni kegyelem az alkotmányos, illetve parlamentáris-demokratikus államokban rendszerint az államfő egyik klasszikus joga lett. Az alkotmányos demokráciákban ugyanis a kegyelmezési jog forrása a nép szuverenitása,<sup>22</sup> így a kegyelmezési jog gyakorlója a legitimitációját már nem az uralkodónak Istentől származó bölcsességéből és jóságából kapja, hanem magából az alkotmányból nyeri:<sup>23</sup> többé már nem a kötelező isteni kegyelmi parancs végrehajtója, hanem a nép akaratával való legitimitáció az ő hatalomgyakorlását is az ember által alkotott jog alá rendelte.

A kegyelem ezért nem valami jogon kívüli intézmény, és a joggal meglehetősen szoros kapcsolata van. A 'kegyelem a jog előtt' ugyanis azt jelentené, hogy a kegyelem jogi korlátozása eleve kizárt lenne: ha a kegyelem megelőzi a jogot, azaz jogi szabályozás hiányában adják meg, akkor ez minden jogi kategórián kívül esik, és a kegyelmezési jog állami gyakorlóját sem terhelik jogi kötelezettségek. A kegyelem tulajdonképpen a jog 'mögött' állna, mivel nemcsak jogon kívüli elven vagy jogon kívüli célon alapul, hanem jogon kívüli helyzetet is tárgyal, mert túlmutat azon, amit a büntető törvénykönyv szabályoz: ugyanis az elkövetőt – amikor vele kapcsolatban kegyelmet gyakorolnak – már jogerősen elítélték.<sup>24</sup> A kegyelem megadásáról szóló döntés mentes volna minden kontrolltól, és minden írott szabálytól teljesen függetlenül születne meg.<sup>25</sup> Azonban elvileg nem a kegyelem élvez elsőbbséget a joggal szemben, hanem a

<sup>21</sup> Ugyanis a kegyelmezési jog gyakorlója önkényesen dönthet arról, hogy egyáltalán foglalkozik-e a kérelemmel, és milyen – pozitív (kegyelmet adó) vagy negatív (elutasító) – döntést hoz. Belling szerint a történelmi elemzés azt mutatja, hogy a kegyelmi hatalom gyakorlása „nem tudta teljesíteni az isteni irgalom helyettesítő gyakorlásának ezzel kapcsolatos igényét és eszményét. A kegyelmet nagyon is praktikus, világi, hatalom- vagy külpolitikai, öncélú és olykor populista célok elérésére használták. Az isteni kegyelem és irgalom ajándéka nem állt a figyelem középpontjában. Az emberi potentát képtelen úgy gyakorolni a kegyelmet, mint Isten. [...] Azt az elképzelést, hogy az isteni kegyelmet a jogi kötelezettségeken túl megfelelő »önkényességgel« vagy akár igazságosan is gyakorolhatják az emberek, legalábbis a múltra nézve kudarnak kell tekinteni. Még a pápák sem mentesek a hatalmi-politikai célok követésétől, és így a kegyelem eszközként történő alkalmazásától.” Belling i. m. 128.

<sup>22</sup> Ezt az az alaptörvényi rendelkezés is egyértelműen kifejezi, ami alapján a köztársasági elnök csak olyan közhatalmat gyakorolhat, amelynek „forrása a nép”, vagyis olyan jogot gyakorol, amely a nép hatalmából vezethető le. Alaptörvény B) cikk (3) bek.

<sup>23</sup> Fischer i. m. 22.

<sup>24</sup> Vö. Sebastian Schwab: Gnade neu denken. Der Begriff der Gnade unter dem deutschen Grundgesetz. *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers*, No. 186. (2017) 16.

<sup>25</sup> Ez azt jelentené, hogy a kegyelem eljárható az igazságosság eszméjeként a pozitív joggal szemben, szuperpozitív jogként az írott joggal szemben, méltányosságként a feltételezett formalista joggal szemben, vagy államérdekként a joggal szemben általában. Vö. Huba i. m. 123.

jog élvez elsőbbséget a kegyelemmel szemben,<sup>26</sup> ezért a kegyelmi aktusnak bizonyos szabályokhoz kell igazodnia.<sup>27</sup>

Bár a kegyelmi döntés – mivel tartalmát tekintve olyan megbocsátást fejez ki, amely a jogi aktus, nevezetesen a jogerős ítélet helyébe lép – nem jogi megfontolások alapján születik: a kérelmező számára kedvező kegyelmi határozat éppen a jogtól és a törvényi szabályozástól tér el, így lehetővé teszi, hogy a kegyelem elvileg a jog előtt érvényesüljön. A kegyelmi döntés azonban nem a jog előtt áll, mert ma már egyrészt maga a jogi szabályozás, elsődlegesen az Alaptörvény teszi lehetővé a kegyelem megadását, másrészt a kegyelmezési jog gyakorlója – még akkor is, ha a tevékenysége nem teljesen szabályozott – kötve van bizonyos jogi korlátokhoz. A kegyelmezési jog az Alaptörvényben hatásköri szabályként került rögzítésre, így az alkotmányjog megfelelő rendelkezései alapján a kegyelmezés ‘jogiasítása’ ebben az értelemben nem tagadható. Ez ugyanis azzal az eredménnyel járt, hogy maga a kegyelem a jogrendszer részévé vált.<sup>28</sup>

Az állam valamely szervének bizonyos hatáskörrel való felruházása egyúttal azt is jelenti, hogy a benne rejlő korlátokat maga az alkotmány szabja meg. Az isteni kegyelem megelőzi a jogot, de az állami kegyelmet a törvényi szabályozás keretein belül kell megadni, hogy a visszaélések miatt ne legyen sértő vagy akár elítélendő.<sup>29</sup> Ha azonban a kegyelmet a törvény alapján adják meg, akkor a kegyelmező a jogállamiságnak van alárendelve. A kegyelmezési jog gyakorlója az Alaptörvényből adódó kötelezettségek és kötöttségek vonatkozásban, többek között az önkényesség tilalmának kell érvényesülnie.<sup>30</sup>

## 1.2. ‘Kegyelem a jog szerint’

A másik megközelítés szerint a kegyelem a jognak megfelelően adható, vagyis csak ‘jog szerinti kegyelmet’ lehet adományozni, mert a kegyelmezés – mint állami cselekvés – a jogállamiságnak van alárendelve. Tehát a mai jogállamban a kegyelem nagyrészt jogilag szabályozottnak tűnik. Ez alatt azt értik, hogy a büntetőjogon – az ún. törvényi és bírói kegyelmen – kívül más általi kegyelmet csak a kegyelmi rendszer jogilag meghatározott szabályai szerint szabad megadni. A mai jog ugyanis – ellentétben a középkori joggal – nem a kegyelem ellentéte, azaz ‘kíméletlen’ vagy akár ‘kegyetlen’ büntetőjogot jelent. Ellenkezőleg: a büntetőjog mára már számos olyan kedvezményt, sőt kegyelmi elemet fejlesztett ki, mint például a próbára bocsátás, a feltételes szabadlábra helyezés vagy a felfüggesztett szabadságvesztés, illetve egyértelműen a törvényi és bírói kegyelem intézménye, amelyek korábban ismeretlenek voltak.

<sup>26</sup> Pflieger i. m. 87.

<sup>27</sup> Ha el akarják kerülni az önkény vádját, akkor a „kegyelem a jog előtt” nem lehet teljesen szabad, minden indoktól független adomány. Vö. Pieper i. m. 127.

<sup>28</sup> Vö. Simon Funk: *Gnade und Gesetz. Zum Verhältnis des Begnadigungsrechts zu seinen gesetzlichen Alternativregelungen*. Berlin, Duncker & Humblot, 2017. 126. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-55201-6>

<sup>29</sup> Vö. Belling i. m. 147.

<sup>30</sup> Uo. 32.

Napjainkra nemcsak a politikai és társadalmi viszonyok változtak meg jelentősen, hanem velük együtt a büntető törvénykönyv rendelkezései is, és különösen a büntetés értelméről és céljáról alkotott felfogás.<sup>31</sup> Ma már számos olyan ügyet, amelyet korábban az államfői kegyelemmel oldhattak csak meg, jogalkotási, illetve bírói úton is kezelhetnek: a büntető anyagi jog és a büntetésvégrehajtási jog egyes részei a kegyelemnek a jogrendszerbe beszívargott aspektusaiként is felfoghatók. Így a jelenkori alkotmányos államban a kegyelmezés nagyrészt jogilag szabályozottnak tűnik.

Azonban ez a megközelítés szintén nem ad egzakt választ az államfői kegyelmezés tartalmi kérdéseire. Igaz, hogy a kegyelmezési jogot a mindenkori alkotmányos helyzet határozza meg, és a magyar Alaptörvény az államfőt ruházta fel ezzel a hatáskörrel, de a konkrét hatáskörgyakorlás nem kellően szabályozott, még azokban a kérdésekben sem, amelyek a kegyelmezési eljárás folyamatát illetik. A jog megelőzi a kegyelmet, de a kegyelem nem minden eleme, különösen a kegyelem megadásának tartalmi szempontjai teljes mértékben nem jogiasíthatók, így a kegyelem tartalmi indokai nem, vagy csak rendkívül általánosan, a jogdogmatika számára szinte megragadhatatlan módon rögzíthetők, így e szempontok a jog területén kívülre esnek.

### 1.3. 'Kegyelem helyett jog'

A harmadik csoportba azok a vélemények sorolhatók, amelyek az államfői kegyelem eltörlése mellett érvelnek a 'kegyelem helyett jog' jelszóval. Eszerint a kegyelem premodernnek és gyakorlatilag elavultnak tűnik, olyan középkori vagy feudalista dolog, amely ma már az önkény tilalmának elvébe ütközik, és ezért a modern jogállamban abszolút idegen test, sőt intézményi megoldásait tekintve – elsősorban részbeni szabályozatlansága miatt – kifejezetten alaptörvényellenes, ami különösen az államfő általi kegyelmezés tartalmi szempontjaira értendő. A kegyelmezési jog ugyanis az abszolút monarchia korában a *legibus (ab)solutus* szellemében érvényesült, és ennek megfelelően ez a szuverén uralkodó egyik jellemzője volt.<sup>32</sup> Az alkotmányos demokráciákban azonban az államfő már semmiképpen sem lehet *legibus (ab)solutus*, még legyengített formában vagy e régi elképzelés örököséiként sem. Így a kegyelem a jogállami berendezkedésben csak idegen elem lehet, mert ellentétben áll a teljes jogvédelem eszméjével, amely az alkotmányjogi hatalomgyakorlás alapvető eleme.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> E felfogás szerint az elkövető többé már nem pusztán a büntetőeljárás tárgya, hanem olyan alany, akivel foglalkozni kell a speciális prevenció és a társadalomba való reszocializációja érdekében.

<sup>32</sup> Ebben az összefüggésben Jean Bodin a kegyelmezési jogot a szuverenitás ötödik tulajdonságának nevezte. Hindrichs i. m. 243.

<sup>33</sup> Vö. Christian Waldhoff: Hat Gnade im demokratischen Verfassungsstaat (noch) eine Daseinsberechtigung? In: Waldhoff i. m. 131–132. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-54385-4> Megjegyzendő, hogy a jogállamiság elve alapján az ennek rendszerében kiszabott büntetések „igazságosak”. Ez azonban csak akkor igaz, ha az elkövető bűnös (*nulla poena sine culpa*) és a büntetés arányos. Az Alaptörvény megköveteli az emberi méltóság megőrzését, mivel a bűnösség elve az emberi méltóság tiszteletben tartásában és a személyes felelősség érvényesíthetőségében, valamint a jogállamiság elvében gyökerezik. Vö. Alaptörvény, II. cikk és O cikk, illetve B) cikk (1) bekezdés.

Az egyéni kegyelem az irracionális miatt irritáló, ami a normák hiányában dokumentálódik, és ami egyébként a kiterjesztett jogvédelmet, ha nem is teszi lehetetlenné, de jelentősen megnehezíti. Hiányzik továbbá a meggyőző indokoltság, amely a kegyelem modern megalapozását adhatná. A szakirodalomban szereplő megközelítések vagy a történelmi hagyományok, amelyek nagymértékben befolyásolják a kegyelem intézményének megítélését, az államfőről kialakított alkotmány előtti, illetve a demokrácia előtti – túlságosan kritikátlan – elképzeléseken alapulnak, vagy pedig nem vizsgált és ellenőrizhetetlen méltányossági megfontolásokat engednek meg. A kegyelem, ha megkülönböztethető akar maradni a jogtól, lényegében önkényt jelent, és az önkény a jogalkalmazás ellensége.<sup>34</sup> Az egyéni kegyelmezés joga már csak azért sem felel meg a mai kornak – hangoztatja ez a megközelítés –, mert ellentétes lehet a hatalmi ágak szétválasztásának elvével.

Ez az intézmény ugyanis a büntető igazságszolgáltatásnak a köztársasági elnök általi korrekcióját jelenti, ami egyrészt a jogalkotói hatáskörbe, másrészt a bírói hatalomba való beavatkozás. A jogalkotó ugyanis a büntetőjogban a tényállást és a jogkövetkezményeket absztrakt, de egyértelmű módon határozta meg, a bíró pedig a konkrét ítéletet ennek alapján hozza meg. A kegyelem következtében az ítéletbe foglalt jogkövetkezmények megszűnnek vagy enyhülnek,<sup>35</sup> ezért a kegyelem intézménye nehezen egyeztethető össze a hatalommegosztás rendszerével,<sup>36</sup> mivel felülírja a jogalkotói és bírói döntéseket. További érv, hogy az államfő általi egyéni kegyelem gyakorlása egyébként is sokat veszített jelentőségéből, miután a modern jogpolitika széles és meghatározó területeit jogi normák rendezik, amelyek következtében lehetőség van törvényi és bírói kegyelemre is,<sup>37</sup> azaz a büntetések jogkövetkezményeinek enyhítési formái eltérőek és bővebbek, mint a korábbi történelmi időszakokban.

Felvetődik továbbá, hogy a büntetőjogban alkalmazott törvényi és bírói kegyelem mellett szükség van-e még olyan kegyelmezési formára, amelyet politikus gyakorol. Ebben az esetben ugyanis a kegyelem megadása nem jogalkotói vagy bírói, hanem politikai döntés, amelyért kizárólag a kegyelmezési jog gyakorlója a felelős. E felfogás szerint azonban a kegyelem más okból is diszfunkcionális a jogállamban, mert a jogállam az eljárásaiban és azokon keresztül hasznosíthatja az igazságtalanságot, és tanulhat a hibáiból, a kegyelem útján történő korrekciós kísérleteknek viszont nincsenek következményei.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Waldhoff i. m. 132.

<sup>35</sup> Pieper i. m. 121.

<sup>36</sup> A hatalommegosztásra – mint az állam működésének elvére – a magyar alkotmány is utal, ld. Alaptörvény, C) cikk (1) bekezdés.

<sup>37</sup> Bizonyos értelemben ide sorolható az a lehetőség is, hogy a bíróságok egyes büntetéseket próbaidőre felfüggeszthetik, illetőleg törvényi lehetőség van a feltételes szabadlábra helyezésre is.

<sup>38</sup> Huba szerint az „A” ügyben hozott fellebbviteli döntést figyelembe kell venni nemcsak az „A” ügyben való döntésnél, hanem a „B” ügyben is. Ezzel szemben a kegyelem útján történő korrekciós kísérleteknek nincsenek következményei. Huba i. m. 124.

## 2. Megfontolások és ajánlások

A fent ismertetett felfogások alapján indokolt megvizsgálni azokat az érveket, amelyek az államfői kegyelem mellett szólnak, és amelyek alapján talán kirajzolódik a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogának gyakorlásával kapcsolatos jogállami követelmény- és elvárásrendszer. Az államfői kegyelem intézményének további fenntartása mellett szóló érvek és a kegyelem megadásának feltételeire, illetve ennek gyakorlati módjára vonatkozó megfontolások és ajánlások összegyűjtése azzal is indokolható, hogy az alkotmánymódosító hatalom szabadon dönthet a kegyelmezési jogról, ezért azt akár el is törölheti. Annak érdekében, hogy erre mégse kerüljön sor, az egyéni kegyelem fenntartása mellett az alábbi szempontok vehetők fel.

### 2.1. A kegyelem indokoltsága a jogállamban

A jognak azért kell lehetővé tennie a kegyelmet, mert a kegyelem nélküli jog embertelen lenne, mivel a büntetőjog szankcióinak alkalmazása nehezen képzelhető el kegyelem nélkül. Ha az alkotmányos jogállam nevében eltörölnék a kegyelmet, az ún. 'könyörület nélküli' alkotmányos állam lenne: a jognak ugyanis humánusnak, alkalmazkodónak kell maradnia, és képesnek kell lennie arra, hogy megfelelően reagáljon a rendkívüli helyzetekre, és módot kell adnia arra is, hogy speciális esetekre szintén megoldást találjon.<sup>39</sup> A kegyelem jogon kívüli értékek – mint például az irgalom, az emberiség, a nagylelkűség vagy akár az állam bölcsességének – érvényesítését hivatott szolgálni a törvénnyel szemben.<sup>40</sup> Ebben ragadhatók meg a kegyelem korrekciós, kompenzációs és komplementer funkciói is, amelyek lehetőséget adnak mind a jogszabály atipikus esetekben történő alkalmazásának méltányossági szempontú megítélésére, mind az elkövető egyéni helyzetének a figyelembevételére.

Ezek az értékek azonban nem minősíthetők jogilag, és a jog nem képes hierarchiát felállítani a nem jogi értékek között. Emellett (szigorúan véve) az egyéni igazságosság, azaz a méltányosság, a konkrét egyedi eset figyelembevétele a mindenkire egyformán érvényes általános jog szempontjából jogon kívüli érték. Ennyiben – de csak ennyiben – igaz, hogy a kegyelem megelőzi a jogot. Fontos azonban rögzíteni, hogy az igazságosság nem létezhet kegyelem nélkül, de a kegyelem maga nem igazságosság.<sup>41</sup> A kegyelem, mint a jog emberi és erkölcsi összetevője, magában foglalja a megbocsátást és a

<sup>39</sup> Gerhard Robbers: Gnade im Recht. *Junge Kirche*, 2017/1. 24.

<sup>40</sup> „A törvény objektív, sematikus és logikus; a kegyelem szubjektív, nem sematikus és logikátlan. Ebből a szempontból a kegyelem természeténél fogva irracionálisnak tekinthető, ahol ez az irracionalitás nagyon sajátos funkciót tölt be. Egyedi esetekben a kegyelem fogalmilag és funkcionálisan az emberiséghez vagy a méltányossághoz kapcsolódik, azaz az igazságosság helyreállításának olyan formáihoz, amelyeket a jog nem tud érvényesíteni.” Dimoulis i. m. 358–359.

<sup>41</sup> Vö. Karl-Heinz Krumm: Gnade, Gnadenrecht, Gnadenpraxis. Vorgänge. *Zeitschrift für Gesellschaftspolitik*, Vol. 5, No. 29 (1977) 94. „A girondisták ezért 1793-ban bizalmatlanul írták alkotmánytervezetükbe, hogy a kegyelem megadásának joga nem más, mint a törvényszegés joga; azonban a szabad kormányformában a törvény mindenkire egyformán vonatkozik.” Uo.

lemondást, a felejtést és az enyhítést.<sup>42</sup> Az a megközelítés, amely szerint a kegyelmezési jog teljesen elavult, letűnt időkből származó reliktum, amelynek nincs helye a modern jogállamban, könnyen cáfolható.<sup>43</sup> Vannak ugyanis olyan elképzelhető esetek, sőt a gyakorlatban is előfordultak, amelyekben a büntetőeljárás szabályokkal nem lehet megfelelő eredményt elérni, így egyes esetekben csak az államfői kegyelem teszi lehetővé a jogerős ítéletek utólagos korrekcióját.<sup>44</sup>

Példaként az hozható fel, hogy valamely elítélt személy, aki a bíróságon tagadta a terhére rótt bűncselekményt, majd az ítélet jogerőre emelkedése után beismerő vallomást tesz, valódi, őszinte megbánást tanúsít, bocsánatot kér a sértettől, az okozott sérelmet önként jóváteszi, és elárulja bűntársait. Ezek mind olyan körülmények, amelyek – ha a büntetőeljárás során fennálltak volna – az ítélezés során figyelembe kellett volna venni.<sup>45</sup> Az ítélet jogerőre emelkedését követően azonban ezeket a tényeket már nem lehet a büntetőeljárásban felhasználni, mert az elítélt személy esetében az eljárás újraindítása kizárólag a büntetés másfajta megítélése érdekében nem lehetséges.<sup>46</sup> Ezek az esetek többnyire csak utólag, kegyelmi úton oldhatók meg. A bírósági ítéletek kegyelmi határozatokon keresztül történő ilyen jellegű korrekciójának lehetőségét a jövőben is biztosítani szükséges.

Sem a törvényhozás, sem pedig a bíróság nem tekinthető tévedhetetlennek, vagyis olyan állami szerveknek, amelyek minden esetben helyes döntést hoznának. Lehetséges ugyanis rossz vagy elavult szabályozás,<sup>47</sup> és szülehetnek téves ítéletek is. A kegyelmezési jogot tehát az is indokolja, hogy még az igazságos és megfelelő büntetés esetén is felmerülhetnek olyan különleges körülmények, amelyek összességében véve szükségessé teszik az indokolatlan nehézségek elkerülését célzó intézkedések meghozatalát. Aligha lehetséges, hogy a jogalkotó előrelátóan szabályozza az összes elképzelhető esetkonstellációt. Figyelembe kell venni azt is, hogy a büntetés aktusa a ke-

<sup>42</sup> Fischer szerint a kegyelem hatására többféle magyarázat létezik. A parancselmélet a kegyelmi aktusra az állam által az illetékes szervnek adott utasításként tekint, hogy az elismert büntetést ne, vagy csak részben, illetve enyhébb formában hajtsa végre. A lemondáselmélet szerint a kegyelem az állam lemondását jelenti a bűncselekményből eredő büntetési igényéről. Ezzel szemben az újabb keletű restitúciós elmélet szerint a kegyelem lényege abban áll, hogy a kegyelmezési hatáskör gyakorlója – a jogerős büntetőjogi követelés érvényességének sérelme nélkül – jogosult az elítéltnak a büntetőjogi ítélet következményei ellen *restitutio in integrumot* nyújtani. Ezeknek az elméleteknek a további részleteit itt nem szükséges részletesen tárgyalni, az azonban valószínűleg lényegében vitathatatlan, hogy a kegyelem nem érinti magát az ítéletet, csupán ideiglenesen vagy véglegesen felfüggeszti a kiszabott büntetés végrehajtását. Fischer i. m. 23.

<sup>43</sup> Gustav Radbruch szerint a kegyelemhez való jog megállapítása azt jelenti, hogy nyíltan elismerjük minden jog kétes voltát. A kegyelem ugyanis annak elfogadását jelenti, hogy ez a világ nem kizárólag a jog világa, hogy a jogon kívül más értékek is léteznek, és hogy szükségessé válhat ezeknek az értékeknek a joggal szembeni győzelemhez való hozzásegítése. Idézi Pieper i. m. 126–127.

<sup>44</sup> Pffieger i. m. 86.

<sup>45</sup> Vö. Krumm i. m. 98.

<sup>46</sup> A perújítási eljárás nem alkalmas arra, hogy ezeket az eseteket a jogon belül megoldja, mert ez az intézmény a materiális igazság szolgálatában áll, ezért csak akkor alkalmazható, ha utólag olyan tények merülnek fel, amelyek az elbírált eseményt lényegesen más megvilágításba helyezik.

<sup>47</sup> Ez különösen a mindenkori parlamenti többség új büntetőpolitikájának valóra váltásából következhet.

gyelmezésnél alapvetően nem kérdőjeleződik meg, és hogy a kegyelem megadása nem szünteteti meg a bűnösséget megállapító ítéletet, hanem csupán módosítja annak hatását.

Bár legtöbbször a bíróságok helyesen járnak el, a vádlottakat jogszerűen ítélik el és a büntetés mértéke és módja is megfelelő, de előfordulhatnak olyan esetek is, amelyeknél 'korrigáló kegyelemre' van szükség.<sup>48</sup> A korrigáló kegyelem olyan döntésre utal, amely valamely 'helytelen' ítélet eredményét megváltoztatja, vagy az 'igazságtalan' ítélet következményeit enyhíti. Ide tartoznak azok az esetek is, amelyekben a büntető igazságszolgáltatásban utólag nyilvánvalóvá válnak a hiányosságok, azaz a jogalkotás és az igazságszolgáltatás fogyatékosai az egyes ügyekben. A jogalkotás hiányosságai esetében nem a kegyelmi hatáskör gyakorlója általi jogi megítélés a fontos, hanem az általános politikai értékelés, amely általában abban nyilvánul meg, hogy időközben módosították a büntetőjogot. Ezekben az esetekben nincs jogi akadálya a rendes büntetőjogi korrigáló kegyelemnek.<sup>49</sup>

Vannak esetek, amelyeknél a büntetés célja elérhető a bíróság által kiszabott büntetés letöltése és megfizetése előtt is. Ilyenkor, ha minden jogorvoslati lehetőséget már kimerítettek, és nincs más eljárási lehetőség, a kegyelem segíthet. Ezzel szemben a 'valódi kegyelem' a törvényes, eredetileg helyes és igazságos büntetés következményeinek enyhítését vagy eltörlését eredményezi. Ebben az esetben tehát nem valamely jogalkotói vagy bírói hiányosság orvoslásáról van szó, nem a hibás döntés korrekcióját kell elvégezni. A gyelmezési gyakorlat szempontjából alapvetően a jogkövetkezmények megállapításának módosítási esetei relevánsak. Ha ezek a kegyelmi kérelem benyújtásakor helytelennek és igazságtalannak tűnnek, mert az elítélt körülményeiben, esetleg a társadalmi körülményekben is jelentős változások következtek be, akkor van lehetőség a kegyelemre.

A kegyelem megadása éppen ezért csak kivételes jellegű lehet, különösen olyan méltánytalanságok kompenzálására szolgálhat, amelyek azon alapulnak, hogy a bíróság a jogkövetkezmények megállapításakor lényeges körülményeket nem tudott figyelembe venni, mert azok a határozat meghozatalakor nem voltak ismertek, vagy csak utólag merültek fel, illetve olyan kivételesnek minősülnek, amelyek indokoltá teszik a törvényes felfüggesztési rendelkezéseken túlmutató kedvező elbánás biztosítását. E nélkül ugyanis a kegyelem ellenkező hatást válthat ki, és alkalmazása önkényesnek, igazságtalannak minősülhet: a kegyelem ugyanis az állam büntetőjogi igényével és a kiszabott büntetések érvényesíthetőségével szemben áll, ezért gyakorlása csak különleges indokok alapján, szűk körben és ritka alkalmakkor igazolható.

Mivel a kegyelem kivételes jellegű, különösen az utólagosan ismertté vált vagy bekövetkezett általános vagy személyes körülmények esetén felmerült méltánytalansá-

<sup>48</sup> Az ún. korrigáló és a valódi kegyelem megkülönböztetéséről ld. Pieper i. m. 103.

<sup>49</sup> Vö. Krumm i. m. 97. Tehát korrigáló kegyelemről elsősorban azoknak az ítéleteknek az esetében van szó, amelyek a joggyakorlat vagy a jogszabályok változása után egyedül egyéni kegyelemmel korrigálhatók. Példa erre a Hessen tartományi felsőbíróság sok évvel ezelőtti gyakorlata, amely lényegében minden ittas vezetésért elítéltet börtönbe küldött. Amikor a szövetségi bíróság végre enyhített ezen a szigoron, és amikor a jogalkotó később egyértelművé tette, hogy lehetőleg ne hajtásák végre a rövid távú börtönbüntetést, mert az ilyen rövid idő alatt nem hat az elkövetőre, a sok ittas vezetésért kiszabott ítéletet kegyelem útján összhangba hozták az új jogi realitással. Uo.

gok kompenzálására szolgál, de előfordulhat, hogy jogi okok is szükségessé tehetik a jogkövetkezmények megváltoztatását vagy enyhítését. Ezért még ha az ítélet nem is tartalmaz sem hibát, sem méltánytalanságot, akkor is csak az esetleges körülmények között hozott ítélet marad, amely a körülmények megváltozása után könnyen helytelennek tűnhet, jóllehet meghozatalakor igazságos és méltányos volt. Ezekben a szituációkban a jogállamnak szüksége van cselekvési eszközre, amelyet az alkotmányos államban az államfő kegyelmezési joga kínál.<sup>50</sup> A kegyelem gyakorlásának azonban összhangban kell állnia a társadalmi igazságérzettel és értékrenddel, továbbá a jogállamiság és a hatalommegosztás elvével.

## 2.2. Kegyelem és hatalommegosztás

Az az érv, hogy kegyelem intézménye nem egyeztethető össze a hatalommegosztás alaptörvényi rendszerével, nem helytálló. Ez az elv ugyanis nem abszolút és korlátlan alkotmányos princípium, inkább az állami szervek egyes hatásköreinek kölcsönös egymásra épülése és korlátozása rendszereként jelenik meg. Ebből a szempontból viszont – a kölcsönös összefonódásokat tekintve – a kegyelmezési jog tökéletesen illeszkedik az Alaptörvény szerkezetébe, és a köztársasági elnök kegyelmezési jogköre – minden kritika ellenére – olyan alkotmányjogi intézmény, amely az alapvető jogok és alkotmányos elvek rendszerébe ágyazódik, és teljes mértékben a jogrendszeren belül helyezkedik el. A köztársasági elnök a nemzet egységének kifejezőjeként alkotmányos szerv, amelynek feladat- és hatásköre – beleértve a kegyelmezési jog gyakorlását is – az Alaptörvényből adódik. Az államfő nem része sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalomnak, és nem minősül önálló hatalmi ágának sem.

Alkotmányos állami szervként jelentős saját államfői hatalommal rendelkezik, és bizonyos, kizárólag az államhatalmi ágak elválasztásának szempontjából semleges hatalmi helyzete van, de nem minősül semleges hatalomnak: nem áll a többi államhatalmi ág felett, tevékenysége betagozódik az állami funkciómegosztásba, hatásköreit ennek megfelelően kell gyakorolnia. Az Alaptörvénynek az egyéni kegyelemről szóló rendelkezése az államfő alkotmányjogi hatáskörét állapítja meg olyan hatalom gyakorlására, amely ténylegesen az államot illeti meg. A kegyelmezés joga tehát valójában nem az államfőé, hanem az államé,<sup>51</sup> az államhatalomnak e kérdésben történő látható és egyértelmű kinyilvánítása, amelyet a köztársasági elnök gyakorol.<sup>52</sup>

Az Alaptörvényben szabályozott kegyelmezési jogkör ellátása sem eredményezi azonban a hatalmi ágak szétválasztásának módosulását; egyrészt a kegyelem nem

<sup>50</sup> Hindrichs i. m. 244.

<sup>51</sup> Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök „gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát”, vagyis az egyéni kegyelem nem az államfő, hanem az állam kegyelme, amelyet az állam nevében a köztársasági elnök gyakorol.

<sup>52</sup> Az az alapvető félreértés, amely az abszolút monarcha *legibus (ab)solutus* formulájából vezeti le a köztársasági elnök kegyelmezési jogát, miszerint az államfőt az abszolutisztikus szuverenitás maradványa – mintegy rekvizituma – illeti meg, azt sugallja, hogy az államfő részben a jogállamiság felett áll, ami azonban nem igazolható.

avatkozik be magába az igazságszolgáltatásba, azaz a bírói döntés meghozatalába:<sup>53</sup> a pozitív kegyelmi határozat nem eredményezi a büntető ítélet hatályon kívül helyezését, nem semmisíti meg a bűnösséget megállapító ítéletet, hanem csupán az állam nevében eltekint a már a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó büntetés végrehajtásától.<sup>54</sup> A kegyelmezési jog gyakorlása nem emeli a köztársasági elnököt a törvények fölé, hanem bizonyos, a törvények alapján hozott ítéletek végrehajtását változtatja csak meg. Más szóval, a kegyelmezési jog nem a törvények érvényességét korlátozza, kizárólag azok alkalmazásának következményein módosít egy-egy esetben. Az államfő végrehajtási kegyelmi aktusa nem helyettesíti a bűncselekményre vonatkozó bírói ítéletet a saját döntésével.

A kegyelmi aktus a korábban már elszenvedett joghátrányokat nem szünteti meg, vagyis pusztán a jövőre nézve van hatása, továbbá a bűncselekményt és a kiszabott büntetést nem törlik a vonatkozó nyilvántartásokból oly módon, hogy az elkövető ne volna többé büntetett előéletűnek tekinthető. Ellenkező esetben ugyanis a kegyelem csak egy újabb, bár szokatlan jogorvoslat lenne. Az egyéni kegyelem nem a törvény absztrakt általános jellegét korlátozza, hanem csak annak alkalmazását az egyedi esetekben hozott ítélethez kapcsolódva.<sup>55</sup> A kegyelem mindig a törvény kiegészítésére szolgál: nem maga a törvény, hanem a törvény mellett egy másik kategóriát képvisel.

Ugyanakkor a köztársasági elnöknek a kegyelmezési hatásköre gyakorlásakor figyelembe kell vennie a törvényhozás és az igazságszolgáltatás hatáskörét is, ha nem akarja megsérteni a hatalommegosztás alaptörvényi elvét. Ezért a kegyelmezésnél e jogkörét össze kell hangolnia egyrészt a büntetőjog keretein belüli jogalkotói érdekekkel, vagyis a mindenkori parlamenti többség törvényben rögzített büntetőpolitikájával, és a bírói büntetőjogi ítélete végrehajtásának érdekeivel. Az egyéni kegyelmezés nem keltheti annak látszatát, hogy a köztársasági elnök e döntésével a bírói ítéleteket bírálná felül. A kegyelmezési jogkör semmilyen körülmények között nem keresztezheti a jogalkotó és a bírói hatalmat, mert az valóban hatáskörorsorítást eredményezne. A kegyelmi határozatnak racionálisan érthetőnek és büntetőpolitikai szempontból észszerűnek kell tűnie. Kétség esetén a gyakorlati összhangot kell megteremtenie. Összességében megál-

<sup>53</sup> A kegyelem azért sem igazságszolgáltatási aktus, mert sem a kegyelem megadása, sem a kegyelem megtagadása „nem jelent semmiféle értékítéletet a jogerős ítéletről, azaz nem értelmezhető a bíróság álláspontjának felülbírálatként, de éppúgy az azzal való azonosulásként sem.” Kilényi Géza: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In: Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2000. 127. „Azaz a kegyelmi elhatározás révén az államfő nem csupán nem válik az igazságszolgáltatás részévé (egyfajta szuperbíróssággá), de a kegyelmi aktus nem is tekinthető az ítélet érdemi felülvizsgálatának, vagyis minőségileg különbözik attól az esettől, amikor az ítéletet valamely felettes bírósági fórum semmisítette meg.” Uo. 124.

<sup>54</sup> Vö. Belling i. m. 122.

<sup>55</sup> A kegyelmi eljárásban csak a törvény és az egyedi esetek közötti feszültségek kiegyensúlyozása megengedett; a törvény strukturális hiányosságainak általános korrekciója a jogpolitikai indítatású kegyelmi határozatok nagy száma miatt a jogalkotó számára előítéletes. Ha a törvénynek hiányosságai vannak, akkor azt módosítani kell. A kegyelmi aktusok nem előzhetik meg, és nem késleltethetik a (büntető)jog kiigazítását, ld. Belling i. m. 122.

lapítható, hogy az államfő kegyelmezési jogköre nem esik kívül a hatalommegosztás alaptörvényi rendszerén, azt nem töri át,<sup>56</sup> hanem sokkal inkább összhangban van vele.

### 2.3. A kegyelmezés szempontjai

A jogállam egyik legfontosabb jellemzője, hogy a büntetéseknek vagy hasonló szankcióknak arányban kell állniuk a bűncselekmény súlyával és az elkövető bűnösségével. Ha a büntetések igazságosnak mondhatók, akkor alig marad hely a kegyelemnek, amelynek feladata a törvény szigorának, az esetleges ítélezési hibáknak és az utólag megváltozott általános vagy személyes körülmények esetén felmerülő méltánytalanságoknak a kompenzálása. Bár az ítélezési hibák esetében is a bírósági ítéletek kegyelmi határozatokkal történő kijavításáról van szó, a kegyelmi kérelmek azonban nem alkalmasak a fellebbezés helyettesítésére, és a kegyelmi eljárás nem szuperrevíziós lehetőség. A kegyelem csak az általános vagy személyes körülmények utólagos változásainak kompenzálására, valamint a konkrét egyedi esetekben – éppen a konkrét eset sajátosságaiból adódóan – igazságtalannak érzett joghátrányok enyhítésére szolgálhat,<sup>57</sup> vagyis az ítélethozatal után megváltozott körülményekből adódhat.

Az egyéni kegyelemnek a jogi értelme éppen az adott elítélt személyisége és személyes körülményei változásának figyelembevétele. A kegyelem megadásakor az emberiességi szempontokat kell mérlegelni a bűnösség és a vezeklés elvével szemben, és természetesen azzal szemben is, hogy mit jelent a kegyelem az áldozatok, illetve hozzátartozóik számára.<sup>58</sup> A kegyelem nyilvánvaló oka lehet a bűncselekmény és a büntetés kezdete között eltelt hosszú időszak, mivel ami egykor igazságos ítéletnek tűnt, néhány évvel később már másként fogható fel, akár azért, mert megváltoztak az anyagi jogi szabályok, akár az életkörülmények, vagy a büntetőpolitikai elképzelések, de akár azért is, mert az elítélt és személyisége pozitívan fejlődött. A kegyelem ebben az esetben tehát elsősorban alkalmazkodási funkcióval rendelkezik: minél régebben született a hátralévő büntetés meghatározásáról szóló bírósági határozat, annál kevésbé aktuálisak az annak alapjául szolgáló tények, és annál kevésbé lesz – potenciálisan – igazságos az elítélt személy fejlődésével szemben.

Az egészségkárosodás,<sup>59</sup> a súlyos, legtöbbször gyógyíthatatlan betegség, az öregség vagy az életkorból adódó gyöngeség szintén indokolhatja a kegyelmet. Lehet olyan eset is, amikor az elítélt körülményeiben alapvető változás következik be, amelyet méltányolni szükséges.<sup>60</sup> A büntetés céljának elérése is lehet kegyelmi ok, mert kegyelmet kell adni, ha a büntetés folytatása igazságtalan lenne, mivel olyan fejlődés következett be a javulás irányába, amelyet sem a jogalkotó, sem az ítélező bíró nem láthatott elő-

<sup>56</sup> A köztársasági elnöknek – többek között – nincs abszolutisztikus hatalma, amely a törvényhozói és a bírói hatalom felett állna. Vö. Pieper i. m. 123.

<sup>57</sup> Vö. Belling i. m. 37., 123.

<sup>58</sup> Uo. 37.

<sup>59</sup> Például akkor, ha az elítélt a munkavégzése során súlyos balesetet szenved.

<sup>60</sup> Például az, akinek kiskorú gyermekeiről azért kellene gondoskodnia, mert a házastársa hirtelen meghalt.

re.<sup>61</sup> Szóba jöhet továbbá olyan ítéletek végrehajtásának megszüntetése vagy enyhítése is, amelyek már meghaladott politikai rendszerben születtek, de a büntetések fenntartása már nem indokolt. Azonban a jogállamiság szempontjából a kizárólag államérdekből történő kegyelmezés nem problémamentes,<sup>62</sup> mivel ez tisztán politikai okokból avatkozik be a büntetés-végrehajtás menetébe.

Az államérdekből történő kegyelem megadása tehát csak nagyon ritka és kivételes helyzetekben indokolható. Különösen azt kell megkövetelni, hogy más törvényes lehetőségek ne álljanak rendelkezésre.<sup>63</sup> A jogpolitikai célok elérése érdekében nyújtott kegyelmet szintén fenntartásokkal kell kezelni, mert a törvényt korrigáló kegyelem megadásának ilyen gyakorlata felülírná a törvénynek való engedelmességet, és aláásná a jogalkotó hatáskörét, amelynek feladata eldönteni, hogy szükséges-e a törvény módosítása.<sup>64</sup> Végül is a kegyelem minden esete más és más, és végső soron nagyon szűk határok között vonható meg, mert a kegyelmezési jog gyakorlója nem veszélyeztetheti a jogalkotó szándékait és tiszteletben kell tartania a bíróságok ítéleteit.

#### 2.4. A kegyelem kivételessége és tilalma

A fentiek miatt is az államfői kegyelem csak nagyon kivételes jellegű lehet, és – ahogy erről már történt említés – csak akkor jöhet szóba, ha a bíróság által kiszabott büntetés utólag azért szorul korrekcióra, mert a büntetés bírói mérlegelésekor a kegyelemre okot adó indokok és körülmények nem voltak ismertek, vagyis a jog már nem képes orvosolni a jogerős bírói döntés után kialakult helyzetet. Az államfő által meghozott kegyelmi aktusoknak azért kell kivételesnek lennie, mert a jogállam jogvédelmi rendszerében kevés tere van a kegyelmezési jognak, mivel a jogerőre emelkedett és az igazságszolgáltatás által nem korrigált tényleges jogtalan elítélések valószínűleg a ritka kivételek közé tartoznak, és alig vannak valódi hiányosságok, amit viszont elsősorban a jogalkotásnak kell pótolnia.

A köztársasági elnökek ezért elvileg azt kell feltételeznie, hogy a bíróság által megállapított tények bebizonyosodtak. Az általa gyakorolt kegyelem nem a büntetőeljárás újraindítása, mivel az államfő nem – mint ahogy azt gyakran félreértik – magasabb

<sup>61</sup> Ennek illusztrálására Belling egy törökországi esetet ismertet: Erzincanban, egy kelet-törökországi városban, 1939-ben földrengés történt, amely sok áldozatot és számtalan sérültet követelt. Tél volt, és minden bekötőt be volt havazva, így Erzincan elérhetetlen volt a más városokból érkező segítők számára. Az állami börtön is megsemmisült, és a fogvatartottak el tudtak szökni. A foglyok egy része azonban ott maradt, és segített a lakosság megmentésében. A parlament ezután az alkotmány 87. cikke alapján kegyelmet adott azoknak a foglyoknak, akik részt vettek a segítségnyújtásban. Ez azért történt, mert bizonyították, hogy visszailleszkedtek a társadalmi közösségbe, vagyis a megbékélés már a börtönbüntetés lejárta előtt megtörtént. Vö. Belling i. m. 36–37.

<sup>62</sup> Ilyennek tekinthető például az állam érdekében hírszerző tevékenységet végző, de a másik állam által felelősségre vont személyek kölcsönös kicserélésének lehetővé tétele érdekében adott egyéni kegyelem.

<sup>63</sup> Vö. Fischer i. m. 23.

<sup>64</sup> Ezek a fenntartások a kizárólag vagy elsősorban a börtönnépesség csökkentését célzó kegyelmekkel kapcsolatban is fennállnak. A kegyelemhez való jog nem alkalmas szelep a börtönrendszer túlszűfoltóságának kezelésére. Vö. Fischer i. m. 23. Az ilyen esetekben jelentős mértékben csökken a büntetőjog speciális és generális prevenciója.

szintű joghatóság, és semmiképpen sem végezhet sem jogalkotó, sem igazságszolgáltató tevékenységet. Nem adható tehát kegyelem akkor, ha a jogrendszer tűrhetetlen módon sérülne, vagyis akkor, ha a bíróság a büntetést megállapította, és nem merültek fel vagy váltak ismertté olyan új körülmények, amelyek a bírósági ítélet legkisebb visszamenőleges korrekcióját is indokolnák. Ezeknek a körülményeknek jelentős súlyúaknak kell lenniük ahhoz, hogy a jogerősen kiszabott büntetés kegyelmi módosítását meg alapozzák. Az elítéltek nagy számát azonos vagy hasonló módon érintő körülmények, mint például a szabadságvesztéssel általában együtt járó szakmai, gazdasági és családi nehézségek, ezért az egyenlő bánásmód megvalósulása érdekében önmagukban nem indokolhatják a kegyelem megadását.

A legtöbb esetben a kegyelem megadásakor különleges körülmények összességének szükséges fennállnia.<sup>65</sup> Így nem adható kegyelem pusztán azért, mert a bírósági ítéletet akár az elítélt, akár a közvélemény igazságtalannak tartja. Az a felvetés, hogy valaki ártatlan, és nyilvánvaló eljárási vagy más, az ítélettel összefüggő hiba történt, soha nem lehet a kegyelemkérés sikeres indoka. Ennek megfelelően a köztársasági elnöknek tartózkodnia kell attól, hogy közvetlenül az ítélet jogerőre emelkedésekor kegyelmet gyakoroljon. Akkor sem gyakorolható egyéni kegyelem, ha céljának elérése más – a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolódó – technikák segítségével is biztosítható.

A kegyelmezési jog állami gyakorlatának azt az eljárási elvet is magában kellene foglalnia, hogy előbb ki kell méríteni a jogorvoslatot, és az ítéletnek jogerősnek kell lennie. A kegyelmi út nem helyettesítheti a bírósághoz benyújtott esetleges fellebbezést, mert ekkor fennáll a lehetősége új, kedvező ítélet meghozatalának. A kegyelmi határozatok nem válhatnak jogorvoslati lehetőséggé, az alkalmazandó jog által biztosított jogorvoslatok és fellebbezések elsődlegességének döntőnek kell lennie. A kegyelmi kérelemnek ugyanis csak akkor lehet esélye, ha a jogorvoslat kizárt. Ezenkívül az ítéletnek először hatályba kell lépnie. A végrehajtási kegyelem megadásához tehát egyrészt a büntetőeljárásnak már be kell fejeződnie, másrészt viszont a kegyelmi határozat meghozatalának időpontjában a hátrányos jogkövetkezményeknek még fenn kell állnia. A kegyelmezési jog lényeges alapelve a bírósági határozat elsődlegessége, miszerint kegyelmi határozat csak akkor lehetséges, ha a kért kegyelem a büntetőeljárás során már nem jöhet szóba.

## 2.5. Kegyelem és az önkényesség kérdése

Nem meggyőző az az álláspont sem, hogy a kegyelmi határozatok teljesen önkényesek, és ezért sértik az Alaptörvényt. A kegyelmezési jog gyakorlása során az államfő – minden más állami szervhez hasonlóan – kötve van az Alaptörvényhez,<sup>66</sup> így a benne foglalt alapvető jogokhoz is, amelyek tiszteletben tartása és védelme a kegyelmi döntése meghozatalakor szintén irányadóak: a kegyelem megadásakor vagy elutasításakor ezeket nem sértheti meg. Igaz, hogy a kegyelmezési jog gyakorlójaként a köztársasági

<sup>65</sup> „A kegyelem tehát olyan forrás, amely egy jogállamban csak ritkán buzoghat.” Fischer i. m. 23.

<sup>66</sup> Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény mindenkit kötelez, így értelemszerűen az államfőt is.

elnököt szabad mérlegelés illeti meg, de az Alaptörvény nem ruházta fel a köztársasági elnököt a hatáskörrel, hogy önkényesen vagy akár az alapvető jogok megsértésével járjon el. E hatásköre gyakorlásának az emberi méltóság és az egyenlőség elve szab határt, tehát csak a diszkriminációmentes, méltányos és tényszerű kegyelmi döntéshez van joga.<sup>67</sup> Azáltal, hogy az államfő joghoz kötött, a jognak ebben az értelemben is közvetett befolyása van a kegyelemre. Az ezzel kapcsolatos aggályokat a kegyelmezési jog gyakorlására vonatkozó jogszabályokkal és az államfő általi közjogi szervezetszabályozó eszközökkel lehetne ellensúlyozni.<sup>68</sup>

A kegyelem megítélése a gyakorlatban különösen nehéz, de az önkényesség vádjának és így az alkotmányellenesség érvének elhárítása érdekében meg kell határozni bizonyos szempontokat, figyelembe veendő korlátokat, amelyek a kegyelmezési jog gyakorlásának szabályozásánál is felhasználhatók. A német példánál maradva, minden kegyelmi határozatnak az „egyéni igazságosság” megvalósítására kell irányulnia, és csak az alkotmányos rend keretein belüli, az „alaptörvényben részletesen konkretizált” igazságossági eszméhez igazodó indítékok megengedettek.<sup>69</sup> A kegyelemről szóló döntés tehát nem áll a jogon kívül, hanem éppen ellenkezőleg, hozzájárul ahhoz, hogy az ítélet az elítélt és a közösség számára érthető maradjon. A kegyelmi kérelmet meg kell vizsgálni és döntést kell hozni. Mivel a kegyelmi határozatok érintik a hatalmi ágak szétválasztását, csak olyan körülmények jöhetnek számításba, amelyeket a bírósági ítéletben nem lehetett figyelembe venni, például azért, mert csak később következtek be, vagy ismerték fel őket.

Az államfői kegyelem gyakorlója azonban nem tekintheti magát felettes fórumnak, sem a bírósági szervezethez tartozónak. Annak is nyilvánvalónak kellene lennie, hogy pozitív kegyelmi határozat nem lehetséges akkor, ha az erre okot adó körülményeket a jogalkotó által előírt más eljárásban, például perújításban is figyelembe lehet venni. Az államfői kegyelmi határozat nem jelent igazságszolgáltatást, mert nem helyettesíti a bírói döntést, de jelentős mértékben beavatkozik az igazságszolgáltatás által kiszabott szankció végrehajtásának menetébe. A modern jogállamban az államfőnek a büntetés-végrehajtásba való ilyen beavatkozása különleges legitimitátságot igényel. Az államfői szubjektív megítélésnek ezért tekintettel kell lennie az egyéni kegyelem céljára is, mert igazoltságát csak az e célokkal való konzonancia biztosíthatja. A jogállamiság védelme érdekében a kegyelmezés gyakorlójának mindig nagyon tudatosan és óvatosan kell

<sup>67</sup> Vö. Schwab i. m. 11–12.

<sup>68</sup> Németországban a kegyelmi rendeleteknek hagyománya van. Ennek háttérben az a felismerés áll, hogy ellentétes lenne a jogállamiság elveivel, ha a kegyelem gyakorlója önkényesen élhetne a korlátlan kegyelmezési jogkörrel. Azonban szövetségi szinten nincsenek általános kegyelmezési szabályok. A legtöbb tagállamban általános rendeletek vagy a tagállami kormányok által kiadott közigazgatási rendeletek formájában jelentették meg a kegyelmi rendelkezéseket, mert a tartományi kegyelmezési jog gyakorlója általában a tartományi kormány vagy valamely tagja. A kegyelmi ügyekben követendő eljárásra vonatkozó tartományi közigazgatási rendelkezéseknek, külső hatályuk hiányában, nincs valódi normatív jellegük. A kegyelmi rendeletek elsősorban eljárási szabályokat tartalmaznak. A szövetségi elnök kegyelmi eljárását azonban a tagállamokéhoz hasonló gyakorlat jellemzi. Vö. Pieper i. m. 104.

<sup>69</sup> BVerfGE 25, 352 [364]

élnie ezzel az alkotmányosan biztosított lehetőséggel. A kegyelmi eljárásokra a jogállamiság eljárási garanciáinak kell vonatkoznia.

A kegyelmezési jogkör gyakorlásakor következetes, egységes és szabványosított elvek szerint kell döntést hozni, ezért a szabályozását törvényben vagy más jogi normatív eszközben – pl. nyilvánosan kihirdetendő kegyelmi szabályzatban (államfői normatív utasításban) – kell megfogalmazni. Ebben meg kell határozni a kegyelmezési jog feladatát, és egyértelművé kell tenni, hogy a döntés a kegyelmezési jogkör gyakorlójának szabad, de nem korlátlan mérlegelési jogkörébe tartozik. Bár a kegyelem megadásának anyagi jogi kritériumai a kivételek közé tartoznak, és ezeket nem is lehet taxatívén felsorolni,<sup>70</sup> de a kegyelmi határozatok materiális kritériumai – legalábbis közvetve – levezethetők a kegyelmezési eljárásra vonatkozó rendelkezésekből.<sup>71</sup> Ez segíthet abban is, hogy a kegyelmet kérő személy felmérhesse: az ő esetében szóba jöhet-e a kegyelem megadása, vagy kérelme eleve hiábavaló.

## 2.6. A kegyelem szabályozhatóságáról

A kegyelem sajátosságaiból adódóan azt lehetetlen pontosan megmondani, hogy milyen kritériumok szerint történhetne a kegyelem tartalmának jogiasítása, mert a kegyelem nyilvánvalóan olyan jelenség, amelynek jogintézményi szerkezete és gyakorlása nem rendelkezik anyagi jogi kötöttségekkel, így a lehetséges szempontok felsorolása sem lehet kimerítő, bár a motivációk normatív értékelése részben lehetséges, amely a jogállamiság érvényesülése szempontjából is elvárható. Mivel ma még nincsenek olyan jogi normák, amelyek a kegyelmezési jog természetéből adódóan, ebből levezethető módon határoznák meg a kegyelem megadásának feltételeit, a kegyelmi kérelmek elbírálásakor alkalmazandó kritériumok legtöbbször hiányoznak, de ez többféleképpen pótolható.

Egyfelől az állami gyakorlatban kialakultak már bizonyos – az alkotmányos esetjog alapján született – íratlan elvek, amelyek lehetővé teszik a „objektívebb” – a kérelmező személyétől független szempontok, valamint a kérelmező személyében rejlő okok megkülönböztetését.<sup>72</sup> Eszerint egyéni kegyelmet lehet gyakorolni egyrészt akkor, ha jogi okok a bírósági döntés megváltoztatását vagy következményeinek enyhítését teszik szükségessé. Másfelől akkor, ha a kegyelemnek olyan nyomós okai vannak, amelyek az elkövető bűnösségét és a jogrend védelmét, a jogi béke helyreállítását, a büntetés harmadik személyekre gyakorolt hatását és egyéb büntetőjogi célokat az egyedi esetben felülmúlják.

<sup>70</sup> Egyet kell érteni Kilényi Gézával, aki szerint a kegyelmezés nyomós indokait nem lehet taxatívén meghatározni, mert az államfőt „nem szabad abba a megalázó helyzetbe hozni, hogy igazságérzete azt sugalmazza: meg kellene adni a kegyelmet, ámde ezt mégsem teheti, mert a konkrét ügyben felmerülő nyomós ok nem szerepel a taxációban.” Kilényi i. m. 126.

<sup>71</sup> Vö. Pieper i. m. 106.

<sup>72</sup> Az előzőhöz tartozhatnak pl. az alkalmazandó törvény értelmezési nehézségei, az eltérő jogalkotói szándékok, a megváltozott joggyakorlat és az ítélkezés esetleges tévedései, míg az utóbbihoz a később megváltozott személyes körülmények esetén fennálló méltánytalanságok, új, súlyos és hátrányos változások az elkövető életkörülményeiben – ezek mind kulcsfontosságú szempontok és tényezők.

Ezek az okok különösen az elítélt személy jelleméből és különleges hajlamából, korábbi életviteléből, a bűncselekmény elkövetésének körülményeiből, a bűncselekmény előtti és utáni, valamint a büntetés végrehajtásakor és a közvetlenül megelőző egyéb szabadságvesztések alkalmával tanúsított magatartásából, életkörülményeiből és végül a kegyelem megadásának az elítélre gyakorolt várható hatásaiból eredhetnek.<sup>73</sup> A kegyelmi szabályzatok – amelyek a kegyelem megadásának anyagi jogi normáiként az egyes esetekre vonatkozóan nem írhatnak elő kötelező alkalmazást,<sup>74</sup> hanem egyfelől pusztán szempontokat határozhatnak meg, másfelől konkrétan csak az eljárást szabályozzák: kimondják, hogy kegyelem csak akkor jöhet szóba, ha a jogi megoldás lehetetlen, azaz, ha a kegyelmi kérelemben foglaltak bírói úton nem orvosolhatók. Ilyen módon a kegyelem megőrzi kivételes jellegét.<sup>75</sup>

A kegyelmi eljárásokra vonatkozó szabályozásnak indokolt lenne tartalmaznia a kegyelem gyakorlójának a kötelezettségeit és a kegyelmet kérő személy jogait, amelyeknek kötelezően érvényesülniük kellene. A kegyelmet gyakorló kötelessége, hogy a kérelem lehető legkörülmekintőbb vizsgálatát végezze el, továbbá észszerű időn belül döntsön, és az elutasító határozat meghozatala előtt – amennyiben szükséges – meghallgatást biztosítson,<sup>76</sup> továbbá elutasító határozat esetén indokolást adjon.<sup>77</sup> A kegyelmet kérő személy joga pedig, hogy kérelmét fogadják be, a tisztességes eljárás elve szerint vizsgálják meg és pártatlanul, részlelhajlás nélkül döntsenek róla.<sup>78</sup>

Érdemes volna megteremteni a megadott kegyelem visszavonásának lehetőségét azokban az esetekben, amikor a kegyelmi kérvény vagy annak elbírálása téves információkon, illetve megtévesztésen alapul, vagy megadása más csalárd módon történt. Ilyen esetben viszont e visszavonásnak – garanciális szempontból – bíróság által felülvizsgálhatónak kell lennie, mert az elítélt személynek biztosított kegyelem már nem áll a köztársasági elnök szabad mérlegelése alatt.

## 2.7. Az egyedi ügyek mérlegelése

Mivel maga a kegyelemről szóló döntés sem lehet önkényes, ezért a kérelmeket különösen gondos vizsgálatnak kell alávetni. Ennek indoka nemcsak az, hogy az illető

<sup>73</sup> E szempontokat – mint a legrészletesebb szabályozást – az alsó-szászországi kegyelmi törvény 14. §-a tartalmazza (ld. § 14 GnO – Richtlinien. <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/071135d9-416a-3684-bb0f-cf1da5bb41a8>), idézi Pieper i. m. 104–105.

<sup>74</sup> Ez egyrészt ellentmondana a kegyelem kivételes jellegének, másrészt az államfő diszkrecionális döntési lehetőségének, amely éppen a köztársasági elnök erkölcsi és értékfelfogásának szempontjait zárná ki.

<sup>75</sup> Vö. Schwab i. m. 17.

<sup>76</sup> Ez lényegében azt jelenti, hogy a vitás felek nyilatkozatait nemcsak meghallgatni, hanem tartalmilag értékelni is kell, és szükség esetén figyelembe kell venni a kegyelmi határozat meghozatala során.

<sup>77</sup> Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Megjegyzendő azonban, hogy a kegyelmi döntéseket nem lehet olyan módon indokolni, hogy azok a jogi felülvizsgálat számára elérhetőek legyenek. Az ilyen indoklás összeegyeztethetetlen a kegyelem céljával, illetve rendeltetésével. Huba i. m. 121–122.

<sup>78</sup> Vö. Belling i. m. 146.

alkalmas-e a kegyelemre, hanem ez a gondos vizsgálat magának a kegyelmezési jog gyakorlója döntésének a kockázatát is csökkenti, mert minden kegyelem bizonyos mértékű politikai-társadalmi kockázattal is jár.<sup>79</sup> A döntést ezért nemcsak annak a kérdésnek kell meghatároznia, hogy az elítélt jelent-e biztonsági kockázatot a társadalomra, hanem azt is meg kell vizsgálni, hogy a jogrend védelme megengedi-e a szabadon bocsátást. A kegyelmezési jog felelős gyakorlásakor arra is feltétlenül figyelni kell, hogy a kegyelmi aktusra hogyan reagál a közvélemény, a polgárokban – akik nagyrészt egyben szavazók is – milyen érzelmet vált ki. Ez segíthet meghatározni azt is, hogy a kegyelem megadása az adott esetben a társadalom szemszögéből még észszerűnek tekinthető-e.

A közvélemény miatti aggodalmak és a társadalmi felháborodás következtében keletkező félelem jelentősen befolyásolhatja a kegyelmi döntéseket, jóllehet valójában néhány látványos esettől eltekintve a magyar kegyelmezési gyakorlat ritkán történik a lakosság érzelmi nyomására. Nyilvános tiltakozás a kegyelmekkel kapcsolatban nagyon ritkán fordul elő. Ez alól kivételt jelenthet, ha az ilyen tiltakozást pártpolitikai megfontolásokból is provokálják. A kegyelmi aktusnak érthetőnek és magyarázhatónak kell lennie. Ennek nemcsak a közvélemény, hanem különösen a bűncselekmény áldozatai számára is meg kell történnie, hogy el tudják fogadni, miért részesül kegyelemben az elkövető.<sup>80</sup> A kegyelmi döntésben általában a következő szempontok játszanak szerepet: őszinte megbánás és sajnálkozás, az áldozatok szenvedésének belátása, együttérzés az áldozatokkal, az okozott kár jóvátétele, jó magatartás a büntetés-végrehajtási intézetben, esetleg életmódváltás,<sup>81</sup> személyes magatartás megváltozása. Fontos az a prognózis is, hogy a kérelmező más belátásra jutott és képes a jövőben rendezett és jogkövető életet élni.<sup>82</sup>

Az államfői kegyelem esetében sem kizárt, hogy rendszeresen szerezzenek be különböző – az elítélt magatartásával, körülményeivel kapcsolatos – nyilatkozatokat, és magát az ügy körülményeit is megvizsgálják. Ezeknek az értékeléséhez szakértők – általában pszichiáter, pszichológus, kriminológus vagy szociológus – véleményét kellene beszerezni. Ezután kellene vizsgálni, hogy az érintett méltó-e a kegyelemre, és szükség van-e kegyelemre. Feltétlenül indokolt rendszeresen figyelembe venni a bűncselekmény áldozatainak véleményét, érzéseit és a kegyelmi döntés nyilvánosságra gyakorolt hatását is.

A gyakorlatban kialakítható olyan vizsgálati eljárás, amely egyrészt felveti azt, hogy az illető „kegyelemre szorul-e”, másrészt pedig azt, hogy „méltó-e a kegyelemre”.<sup>83</sup> Bár mindkét kritérium a kegyelmet kérő személyes szempontjait érinti, a „kegyelemre

<sup>79</sup> A nyilvánosan vitatott elítélések és kegyelmi kérvények elbírálásának ügyei világszerte biztosítják, hogy a kegyelem rendszeresen a címlapokra kerüljön – politikai viták és gyakran botrányok kíséretében. Dimoulis i. m. 355.

<sup>80</sup> Pflieger i. m. 86.

<sup>81</sup> Ide sorolható pl. új egzisztencia és környezet megteremtésének lehetősége, házasságkötés, megbecsült szakmai pozíció.

<sup>82</sup> Pieper i. m. 104.

<sup>83</sup> Pflieger i. m. 86.

való rászorultság” inkább a kérelmezőt érintő külső körülményekre összpontosít, míg a „kegyelemre való méltóság” elsősorban a kérelmező belső hozzáállására irányul.<sup>84</sup> Általában az őszinte megbánás és az elkövetett sérelmek jóvátételére való hajlandóság sok esetben meggyőzheti a kegyelmezés gyakorlóját.<sup>85</sup> A következő elveket azonban mindenképpen szükséges lenne számításba venni: a kegyelemnek figyelemmel kellene lenni az igazságérzetre és a méltányosságra, valamint a kegyelemre való érdemességre és a kegyelemre való rászorultságra. Ez ugyanis a kérelmező személyiségére és jellemére, a büntetőeljárás során és a szóban forgó bűncselekménnyel kapcsolatos magatartására és annak érdemteleniségére, valamint a büntetés kiszabását követő életvitelére vonatkozik.<sup>86</sup> A kegyelmi aktus továbbá nem lehetetlenítheti el a kiszabott büntetést. A kegyelmet akkor kell megadni, ha ellenkező esetben a büntetés célján kívül eső súlyos, észszerűtlen hátrányok merülnének fel.

## 2.8. Az államfői döntés sajátossága

A jogállamban az uralom minden racionalizálása ellenére a köztársasági elnöknel – mint alkotmányos szervnél megmaradt a személyes elem, amelyben a szerv és a tiszttség egyetlen személyben jelenik meg. Ezt az alkotmányjog is elismeri, amikor rámutatnak arra, hogy a személy jellemzi a tisztséget.<sup>87</sup> Ebből részben az is következik, hogy a köztársasági elnök nem pusztán az alkotmány által ráruházott hatáskörök alapján, hanem – mint ezt a tisztséget betöltő és a hatáskört gyakorló – személyes meggyőződése alapján jár el. A kegyelem személyes eleme egyébként megfelel a köztársasági elnök alkotmányos jogállásának, aki államfőként a nemzeti (állami) egység és integráció érzelmi szimbólumát is hivatott megtestesíteni.

Ily módon a kegyelmi döntésben az az alkotmányos értékrend is megjelenik, amelyet a tisztséget betöltő személy képvisel, illetve vall. Ez abban is tükröződik, hogy a kegyelem formájában megnyilvánuló engedékenységre és jóindulat a bűnösséggel arányos büntetés és vezeklés mellett foglal helyet, amelynek célja már nem a megtorlás, hanem a speciális megelőzés és a reszocializáció.<sup>88</sup> Ezért kérdésként vehető fel, hogy az államfő, mint a kegyelmezési jog gyakorlója – bár a kegyelem megadásáról a jogi

<sup>84</sup> Pieper i. m. 103.

<sup>85</sup> Megjegyzendő azonban, hogy főként az a követelmény, amelyet a bűncselekmények áldozatai támasztanak, hogy az elkövetőnek megbánást kell tanúsítania, különben nem lehet kegyelmet adni, azt feltételezi, hogy az elkövetőnek legalább közvetve be kellene vallania a bűncselekményét. Ez viszont sértené a *nemo tenetur se ipsum accusare* elvét, amely szerint senkinek sem kell magára terhelő vallomást tennie.

<sup>86</sup> A pozitív döntést gyakran az alapozhatja meg, ha a kegyelmet kérő kiszakad a korábbi bűnözői környezetéből, és normális társadalmi kapcsolatokat alakít ki, pl. megházasodik és családot alapít.

<sup>87</sup> A köztársasági elnöknek módja van arra is, hogy tisztségét – a jogi szabályozás keretei között – maga formálja, és annak a személyiségén keresztül sajátos felfogást tulajdonítson. „Valamennyi alkotmányos intézményről elmondható, hogy a tiszttség mindenkor betöltője formálja, alakítja a tiszttség arculatát, és ezzel a jogkörök gyakorlását és az intézmény államszervezetben ténylegesen betöltött szerepét is befolyásolja.” Csink Lóránt: Mire jó az ellensúly? In: Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *Az államfői jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 16.

<sup>88</sup> Vö. Pieper i. m. 128.

keretek között maga dönthet – tisztában van-e azzal, hogy miért gyakorolja ezt a jogot. Az egyéni kegyelmezési jog a köztársasági elnök önálló, kizárólagos döntési jogaként szubjektív mérlegelési lehetőséget tartalmaz, mert „[d]öntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is.”<sup>89</sup>

Az államfői kegyelem tehát az államfő személyes, egyedi megfontoláson alapuló, olyan, különös méltánylást érdemlő okra tekintettel meghozott döntése, amelynek súlya meghaladja a büntetés kiszabásához, vagy a kiszabott büntetés letöltéséhez fűződő állami és társadalmi érdeket.<sup>90</sup> A kegyelmezés gyakran politikai-erkölcsi, ideológiai-világnézeti,<sup>91</sup> vagy érzelmi-pszichológiai szempontok alapján történik. E döntésben tehát kifejeződik e jog gyakorlójának erkölcsi meggyőződése, értékfelfogása és a társadalommal szembeni felelőssége, amelyek a jognak mint az együttélést garantáló szabályrendszernek a legitimitását is biztosítják. A kegyelmezési gyakorlatot befolyásolhatja az is, ha a társadalom egy-egy csoportja, illetve meghatározott közössége, vagy akár a munkáltató, pártpolitikus, parlamenti képviselő vagy más prominens személy kampányol adott elítélt számára kegyelemért, vagy a kegyelmi kérelmet támogatja. Az ilyen befolyásgyakorlás általában nem marad hatás nélkül, de ez önmagában nem lehet az államfői kegyelem alapja.

A kegyelmezési hatáskört gyakorló személy döntési szabadságát, amely közvetlenül az alkotmányból fakad, (párt)politikai megfontolások kevésbé befolyásolják vagy korlátozzák,<sup>92</sup> jóllehet, a döntés politikai következményeivel az államfőnek ekkor is számolnia kell, és viseli a társadalom előtti politikai felelősséget. Az államfő – úgy is, mint politikus – a kegyelmezési ügyekben ki van téve a politikai vitáknak, ami diskurzus tárgyává teheti a kegyelmi döntéseket, és akár heves politikai nézeteltérésekhez vezethet. Korábban az ellenjegyzés alkalmazásával e politikai vitákkal kapcsolatban felmerülő felelősség egy részét az ellenjegyző miniszter viselte. A kegyelmi döntés ellenjegyzésének indoka az volt, hogy az államfő e döntéséért – mivel a kegyelmi döntés a Kormány mindenkori büntetőpolitikájával áll szoros összefüggésben – az Országgyűlésben célszerű politikai felelősséget viselni, amit az ellenjegyző miniszter vállalt magára, és politikai elszámoltathatóságot eredményezett. Az ellenjegyzés megtagadásával megakadályozható volt az is, hogy a köztársasági elnök az egyéni kegyelmezési jogát önkényesen vagy jogellenesen gyakorolja.

A kegyelmezési jog gyakorlása ma már az államfő saját szabad belátásán alapul, és a kegyelemben részesülő személyről alkotott értékelése kizárólag az ő egyéni döntése, ami ellenjegyzés hiányában önálló politikai döntésnek minősül, vagyis a teljes felelősséget a köztársasági elnök viseli. E megoldás hátránya az, hogy a kegyelmezési döntés

<sup>89</sup> 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

<sup>90</sup> Vö. 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

<sup>91</sup> „A hatások szempontjából az ideológiának alapvető célja, hogy konszenzust hozzon létre a társadalomban a társadalomkritikus eszmék átalakítása és azoknak a már elfogadott eszmék elismerésének rendszerébe való integrálása révén.” Dimoulis i. m. 356.

<sup>92</sup> A köztársasági elnöknek nincs parlamenti politikai felelőssége, ezért politikai okokból nem mozdítható el tisztségéből.

kikerült a parlamenti kontroll alól, így az Országgyűlésnek nincs lehetősége az ezzel kapcsolatos számonkérésre, illetve a büntetőpolitikával való összehangolásra.

## 2.9. A kegyelmi döntés bírósági felülvizsgálhatósága

Felvethető az a kérdés is, hogy az államfő kegyelmi döntéseit – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a jogi garanciák érvényesülésének érdekében – bírósági felülvizsgálat alá lehetne-e vonni. Azok, akik a kegyelmi döntések bíróság általi felülvizsgálhatósága mellett érvelnek, úgy látják, hogy az államfő kegyelmi határozatát is kontrollálni kell, mégpedig a mérlegelési jogkör következetes gyakorlásával kialakított kegyelmi eljárás formájában. A kegyelmet adó személy széles mérlegelési jogköre ellenére a kegyelmi határozatokat általában a mérlegelési hibák, például a mérlegelés elmulasztása miatt is felül kell vizsgálni. Ha a jog szerint a kegyelmi határozatokat nem lehet bíróilag felülvizsgálni, akkor jogállami szempontból – e felülvizsgálat hiánya miatt – felvetődik és felerősödik az államfői kegyelem létjogosultságának kérdése az Alaptörvény jogállami elvet tartalmazó rendszerében.

A másik álláspont szerint a kegyelemhez való jog különleges jellegű hatáskör, amely a jogorvoslati garancia alóli kivételt eredményez,<sup>93</sup> illetve – mivel az államfői hatáskörben adott egyéni kegyelem egyedi megfontolásokon alapul, ezért – az egyéni kegyelemre senkinek sincs alanyi joga. A két álláspont közül az utóbbi megközelítés tűnik helyesnek, mert egyrészt óvakodni kell attól, hogy minden állami intézkedést bírósági eljárásnak vessenek alá.<sup>94</sup> Tény ugyanis, hogy a társadalomban vannak olyan konfliktusok és problémák, amelyek igazságszolgáltatás útján nem bírálhatóak el, mert ezek végső soron csak a politikai felelősség alapján dönthetők el. A kegyelmi aktus bíróság előtt nem vizsgálható felül, mert a kegyelem tartama szerint nem jogi, hanem politikai döntés, és így nem eshet jogi megítélés alá. Annak jogi fejtegetése ugyanis, hogy a mérlegelési jogkör megfelelő módon került-e gyakorlásra, elkerülhetetlenül eredménytelen maradna, mert politikai döntés jogi szempontú vizsgálatát jelentené, amely azonban nem értelmezhető.

Felvetődik viszont az a kérdés, hogy a köztársasági elnöknek kizárólag a kegyelmet elutasító határozatával szemben legyen-e jogorvoslati lehetőség, amely a jogállami garancia szempontjából elsőre fontos elemnek tűnhet.<sup>95</sup> E megoldás azonban szintén nem helyeselhető, mert a kegyelmi határozat közhatalmi, de nem bírósági jellegű hatósági aktus, hanem olyan szabad döntés, amely az államfő anyagi jogi aktusaként nem tartozik az igazságszolgáltatás hatálya alá, ezért indokoltságukban nem is vizsgálhatók felül. A kegyelem még a szabad mérlegelésnél is több, mert „teljesen szabad.” Az ilyen döntés nem vizsgálható felül az önkényesség tilalmának megsértése miatt, mivel ilyen esetben az önkényesség az, ami irreleváns. Ha ugyanis nem lehet meghatározni, hogy

<sup>93</sup> Az ezzel ellentétes felfogásokról ld. Belling i. m. 126.

<sup>94</sup> Vö. Pflieger i. m. 86.

<sup>95</sup> Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

a teljes döntési szabadság miatt mi lenne objektíve indokolt, akkor nincs mérce az önkényesség felülvizsgálatára.

Mivel a kegyelemhez való alanyi jog hiánya és a kegyelmi döntés teljes szabadsága miatt az érintett személy jogai nem sérülhettek, ezért az Alaptörvény szerinti jogorvoslat sem áll rendelkezésre. Ezen túlmenően a kegyelmet elutasító határozat felülvizsgálata során a bíróságnak azt is el kellene döntenie, hogy a jogerős határozatot hozó bíróság ítélete helyes és igazságos volt-e. Ez a döntés azonban kívül esik e körön, mivel a bíróság jogerős ítélete ellen kerülő úton nem lehet fellebbezni. Ennek következtében a kegyelmezési joggal kapcsolatos visszaélések miatti számonkérés csak az államfő – mint alkotmányos szerv – politikai felelősségén alapulhat.<sup>96</sup>

## 2.10. A kegyelem alaptörvényi tilalma

Végezetül jogállami szempontból indokoltnak tűnik annak vizsgálata, hogy mi a következménye az alaptörvényi módosításnak, miszerint sarkalatos törvény határozza meg azoknak a gyermek sérelmére elkövetett szándékos bűncselekményeknek a körét, amelyek esetében a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogát nem gyakorolhatja. E rendelkezésből egyrészt az következik, hogy az Alaptörvény az Országgyűlést hatalmazza fel arra, hogy meghatározott bűncselekmények esetében ne tegye lehetővé az államfő kegyelmezési jogának gyakorlását,<sup>97</sup> másrészt az, hogy a sarkalatos törvény által megállapított államfői egyéni kegyelem ilyen bűncselekményt elkövetőknek semmilyen esetben nem adható.

Az alaptörvényi szabályozásból az is egyértelműen következik, hogy e tilalom kizárólag a köztársasági elnök kegyelmezési jogára vonatkozik, a törvényi és a bírói kegyelemre, illetve az amnesztiára nem, vagyis az Országgyűlés a sarkalatos törvényben felsorolt esetekben gyakorolhat közkegyelmet. Ez akkor nem jelent problémát, ha a kormányzati büntetőpolitika ezt a szemléletet követi, mert nyilván az egyszerű többséggel elfogadott közkegyelemről szóló törvélynél a parlament maga is megállapíthat ilyen tilalmat, mivel a közkegyelmet úgy gyakorolhatja, ahogyan azt a parlamenti többség akarja. Más a helyzet azonban akkor, ha a kormányzati büntetőpolitika változik, ami a parlamenti többség változása esetén könnyen elképzelhető. Ilyenkor a parlamenti döntésre nem vonatkozik az alaptörvényi tilalom.

Felvethető az is, hogy ha az Országgyűlés a sarkalatos törvényalkotási kötelezettségnek nem tesz eleget, vagy az erről szóló sarkalatos törvényt hatályon kívül helyezi,

<sup>96</sup> A köztársasági elnöknek nincs az Országgyűléssel szemben olyan politikai felelőssége, amelynek az érvényesítését a parlamenti kontroll jogi eszközei lehetővé tennék, ugyanakkor – mint a tisztség betöltője – felelős a tevékenysége következményeiért, és ezt politikailag számon kérhetik rajta, illetve a közvélemény által hangoztatott kifogások, rosszallások, elmarasztalások stb. formájában szankcionálható, mivel ezek hatásukat tekintve csökkentik az államfő elfogadottságát, tekintélyét, erkölcsi súlyát. A személyét érintő vagy a tisztsége gyakorlásával kapcsolatos erőteljes és tartós politikai kritikákra önkéntes lemondással is reagálhat.

<sup>97</sup> Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés ezt csak sarkalatos törvényben határozhatja meg, mégpedig kizárólag gyermek sérelmére elkövetett szándékos bűncselekmények esetében, vagyis törvény más korlátozást elvileg nem tartalmazhatna.

vagyis nem teljesíti az alaptörvényi tilalom pontos tartalmának megállapítását, akkor az Alkotmánybíróság általi jogalkotási mulasztás megállapításán túl nincs igazán szankciós lehetőség. E sarkalatos törvény hiányában pedig a köztársasági elnök kegyelmezési joga gyakorlásának nincs konkrét törvényi korlátja. Ezért a kegyelmezés egyes bűncselekménytípusok esetén történő megtiltása helyett talán indokoltabb volna a kegyelmezési gyakorlatra bizonyos elvárásokat, sőt, akár szabályokat megállapítani.

Nem annak kimondását kellene a sarkalatos törvénynek tartalmaznia, hogy ki nem kaphat kegyelmet, hanem a kegyelmezés olyan szempontjait kellene meghatároznia, amelyek behatárolhatják a kegyelmezési jog gyakorlójának döntési, mérlegelési területét. Ha ez csak meghatározott bűncselekménytípusokra terjed ki, vagyis vannak olyan esetek, amikor nem adható kegyelem, az egyfelől sértheti az egyenlő bánásmód elvét,<sup>98</sup> másfelől csökkenti a jogba vetett bizalmat, különösen a kiszámíthatóság és a mindenkire azonos módon kötelező jelleg érvényesülését. Az Alaptörvény egyéni kegyelemről szóló rendelkezése nem használható fel arra, hogy az Alaptörvényben szereplő jogállamiság – ezen belül különösen a jogegyenlőség – elve alól nem kellően megalapozott kivételeket tegyen lehetővé. Kedvezőtlenül alakulhat a közvélemény értékelése a büntető igazságszolgáltatás objektivitásáról, illetve az ítélkező bírák következetességét is csorbíthatja. A kegyelemből kizárt elkövetők esetében semmilyen emberiségi, erkölcsi vagy más szempont sem érvényesülhet, amely a kegyelemre okot adhatna, vagyis e kör számára „nincs könyörület”, pedig az emberi méltóság<sup>99</sup> – bár az általuk elkövetett bűncselekmény mélységesen elítélendő – őket is megilleti.

<sup>98</sup> Sérelmes lehet abból a szempontból is, hogy miért ezeknek a bűncselekményeknek az elkövetőit zárják ki az államfői kegyelmezésből, és másokat – a legsúlyosabb cselekmények (pl. emberölés) elkövetőit – nem.

<sup>99</sup> Az Alaptörvény legfőbb értéknek minden egyes emberi lény méltóságát ismeri el, így az ember áll az alapvető alkotmányi értékek középpontjában, ami az állam szerepét és hatalomgyakorlását is meghatározza: az államhatalom minden megnyilvánulásának kötelessége minden egyes emberi lény méltóságának tiszteletben tartása és megvédése.



## DISSERTATIONES

– KONFERENCIA –

## DIGITALIZÁCIÓ A KÖZIGAZGATÁSBAN

*Lehetőségek és kihívások*Láncos Petra Lea\* – Gerencsér Balázs\*\* – Berkes Lilla\*\*\*  
– Sántha György\*\*\*\*

A közigazgatás digitalizálása már mintegy két évtizede szerepel az európai tagállamok napirendjén, hogy a közigazgatásaikat hatékonyabbá és interoperábilissá tegyék. A digitalizáció számos előnyt jelenthet a közigazgatás területén: felgyorsíthatja az eljárásokat, egyben csökkentheti a személyzeti és nyilvántartási kiadásokat egy olyan időszakban, amikor a nemzeti kormányok a kiadások mérséklésére törekkenek. Emellett megteremti a személyes és egyéb adatokat tartalmazó közigazgatási nyilvántartások interoperabilitásának technológiai kereteit, ami rendkívül fontos az egyablakos ügyintézés szempontjából. Az e-közigazgatás hozzáférést biztosít a közigazgatási szolgáltatásokhoz a távoli településeken élő lakosok számára és megteremti a távmunkához szükséges kereteket a közigazgatási személyzet számára. Mindez biztosítja a közigazgatás megfelelő működését olyan válság- vagy vészhelyzetekben, mint amilyen a háború vagy a világvárvány.<sup>1</sup>

A közigazgatás digitalizálása azonban egyben komoly kihívásokat is rejt magában: az adatvezérelt algoritmikus döntéshozatal súlyos legitimitási vagy diszkriminációs problémákat vethet fel.<sup>2</sup> Erre példa az Egyesült Királyságban 2020-ban kirobbant

\* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1174-6882>.

\*\* Habilitált egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3885-4146>.

\*\*\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8068-5852>.

\*\*\*\* Megbízott oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> Renata Gabryelczyk: Has COVID-19 Accelerated Digital Transformation? Initial Lessons Learned for Public Administrations. *Information Systems Management*, Vol. 37., No. 4. (2020) 303–309. <https://doi.org/10.1080/10580530.2020.1820633>

<sup>2</sup> Madalina Busuioc: AI algorithmic oversight: new frontiers in regulation. In: M. Maggetti – F. Di Mascio – A. Natalini (eds.): *Handbook of Regulatory Authorities*. Edward Elgar Publishers, 2022. 470–486. (preprint). <https://doi.org/10.4337/9781839108990.00043>



*érettségi algoritmus-botrány*, ahol az alkalmazott szoftver a leghátrányosabb helyzetű tanulók jegyeit kerekítette le túlzottan.<sup>3</sup> Az automatizált döntéshozatal magában hordozza a tisztességtelen döntések kockázatát, például ha kiiktatja az ügyintéző mérlegelési jogkörét az egyes szolgáltatásokra való jogosultsággal kapcsolatos döntésekben.<sup>4</sup> Ellenőrzés nélkül az algoritmusok akár idegengyűlölő döntéseket is hozhatnak: a hollandiai *gyermekgondozási segély-csalási botrány* jó példa erre. A hatóságok a csalással gyanúsított, jellemzően kisebbségekhez tartozó családokat kizárólag egy öntanuló, elfogult adatokkal táplált algoritmus „kockázati profílja” alapján büntették, sokukat az anyagi csődbe kergetve.<sup>5</sup>

Az *Európai Adatkormányzási Rendelet (DGA)* az adatmegosztás feltételeinek szabályozásával az uniós polgárok, illetve gazdaság javát szolgáló, adatvezérelt innovációt hivatott ösztönözni.<sup>6</sup> A tagállamokon belül, illetve között zajló adatcserét vagy a digitális (pl. közigazgatási) nyilvántartások interoperabilitását azonban nem csak szemantikai<sup>7</sup> és műszaki kihívások, hanem olyan jogi követelmények is akadályozhatják, mint az adatbiztonság és adatvédelem.<sup>8</sup> A teljes interoperabilitás ugyanis akár jogsértő is lehet, példa erre a *Grindr-botrány*, amikor az egészséggel és a szexuális preferenciával kapcsolatos adatok váltak különböző vállalatok között hozzáférhetővé.<sup>9</sup>

A digitalizáció egyenlőtlen fejlődése, a hozzáférés vagy az ellenőrzés hiánya szintén problémás lehet. A Magyar Országgyűlés által – a 2023. év végén elfogadott új szabályozás<sup>10</sup> alapján – éppen bevezetésre kerülő „Digitális Állampolgár (DÁP)” okostelefonos alkalmazás tartalmazza az állampolgár összes jogosítványát és személyi igazolványát, lehetővé teszi az elektronikus aláírást, a hatóságokkal való kommunikációt, sőt a fizetést is. Mivel azonban a digitális állampolgársághoz tartozó funkciók digitalizálásának technikai üteme eltérő, az egyének nem férhetnek majd egyszerre hozzá a digitális állampolgárság funkcióinak teljes köréhez. Emellett a digitális anal-

<sup>3</sup> Christina J. Colclough: Reshaping the Digitalization of Public Services. *New England Journal of Public Policy*, Vol. 34., No. 1. (2022) 3.

<sup>4</sup> Stephan Grimmlichhuijsen – Albert Meijer: Legitimacy of Algorithmic Decision-Making: Six Threats and the Need for a Calibrated Institutional Response. *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 5., No. 3. (2022) 232–242.

<sup>5</sup> A közigazgatásban alkalmazott hollandiai botrányral kapcsolatban ld. Sarah de Heer: A Scandal on AI in Administration, Again. Fortifying Fundamental Rights in the Age of AI. *Verfassungsblog*, 25 July 2023. <https://verfassungsblog.de/a-scandal-on-ai-in-administration-again/>

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (2)–(3) preambulumbekzdés, HL L 152., 2022.6.3., 1–44. o.

<sup>7</sup> Petra Lea Láncos: Linguistic challenges of interoperable registers in the context of e-government services. *Pázmány Law Review*, Vol. 10., No.1. (2023) 7–11. <https://doi.org/10.55019/plr.2023.1.7-11>

<sup>8</sup> Ld. pl. Hartmut Aden: Interoperability Between EU Policing and Migration Databases: Risks for Privacy. *European Public Law*, Vol. 26., No. 1. (2020) 93–108. <https://doi.org/10.54648/EURO2020006>

<sup>9</sup> Aynne Kokas: Grindr and the Data Corpus: Theorizing Consent in Data Localization. In: *Proceedings of the 55th Hawaii International Conference on System Sciences* (2022). Maui, Hawaii, USA, January 4–7, 2022. 2801–2803. <https://doi.org/10.24251/HICSS.2022.347>

<sup>10</sup> 2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól (DÁP-tv.).

fabéták, a hardverrel vagy internetcsatlakozással nem rendelkező polgárok, például a lakosság idősebb vagy szegényebb rétege, de akár a kisebbségi nyelvek beszélői is nehézségekbe ütközhetnek a közigazgatási szolgáltatásokhoz való jogaik gyakorlása során az átalakult, digitális közigazgatási környezetben. Az érintettek ilyenkor arra kényszerülnek, hogy másokat vegyenek igénybe ügyeik digitális intézéséhez, de akár joghátrányhoz is vezethet, ha például a digitális analfabéta szülők képtelenek kommunikálni pl. KRÉTA-n keresztül.<sup>11</sup> Végül az is kockázatokat rejt magában, hogy a digitalizációval a közigazgatási dolgozók munkája is megfigyelhetővé válhat, ami a magánélethez való jog sérelmét okozhatja (vö. EJEB, 62617/00. sz. *Copland kontra Egyesült Királyság ügy*, 2007. április 3).

E kihívásokra tekintettel került megrendezésre az Erekly István Közjogi Kutatóközponttal együttműködésben a *Digitalizáció a közigazgatásban: Lehetőségek és kihívások* című konferencia a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. A következő oldalakon a 2024. szeptember 6-án, a REALaw Young Researchers' Forum azonos témájú konferenciájával egyidőben és egy helyen, magyar nyelven megrendezett *Fiatal kutatók konferenciája* nyomán született tanulmányokat olvashatják.

---

<sup>11</sup> Agnieszka Agata Tomaszewicz: The impact of digital literacy on e-government development. *Online Journal of Applied Knowledge Management A Publication of the International Institute for Applied Knowledge Management*, Vol. 3., No. 2. (2015) 45–53.



# A KÖZIGAZGATÁSI SZOLGÁLTATÁSOK DIGITALIZÁCIÓJÁNAK KIHÍVÁSAI

*Észtország, Magyarország és Románia példái*

Borboly Csaba\* – Szócs István\*\* – Bajkó Ernő-István\*\*\*

## 1. Bevezető

Mint tapasztalhattuk, az e-közigazgatás területe dinamikusan fejlődik, és még nem érte el a teljes érettséget, ami azt mutatja, hogy folyamatos innováció és adaptáció szükséges a közigazgatási rendszerekben.

Ebben a kontextusban a legfontosabb alapterületek között szerepelnek a „*smart city/region*” koncepciók, vagyis a közszolgáltatások modernizációja és digitalizációja, az információáramlás megkönnyítése, az ügyintézés leegyszerűsítése és az e-részvétel lehetőségeinek szélesítése, amelyek növelik az állampolgárok kiszolgálását és bevonását a döntéshozatalba. Stephen Coleman és Jay G. Blumler is az adatsere platformokkal kapcsolatosan úgy gondolkodik, hogy ezek szerepe a kormányzásban nem csupán az információszolgáltatás, hanem az, hogy aktívan bevonják a polgárokat a döntéshozatali folyamatba.<sup>1</sup>

Az információs és kommunikációs technológiák elterjedése hozzájárul a közszolgáltatások átláthatóságának növeléséhez, ugyanakkor számos kihívást is hoz a közigazgatás számára. Az e-közigazgatás még mindig egy multidiszciplináris terület,

\* PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5287-7455>

\*\* PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola, ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4840-2391>

\*\*\* PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola, ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-9053-6724>

<sup>1</sup> Stephen Coleman – Jay George Blumler: *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 50–62. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818271>



amelynek hatása és elterjedése a közösségi részvétel, az állami transzparencia és a technológiai eszközök fejlődése által növekszik.<sup>2</sup>

A közigazgatás digitalizációja már több mint egy évtizede szerepel az európai tagállamok napirendjén. A digitalizáció számos előnyt jelenthet a közigazgatás területén: felgyorsíthatja az eljárásokat, csökkentheti a személyzeti kiadásokat, valamint biztosítja a távoli területeken élő állampolgárok számára is az ügyek intézésének lehetőségét. Ugyanakkor a digitalizáció komoly kihívásokkal is jár, beleértve az adatvédelem, az adatbiztonság és az egyenlő hozzáférés kérdéseit.

Jelen tanulmány célja a helyi szolgáltatások digitalizációjának kihívásait és lehetőségeit vizsgálni Észtország, Magyarország és Románia példáján keresztül, különös tekintettel a belső rendszerek és szolgáltatások digitalizációjára, valamint a lakosság digitális kompetenciáinak fejlesztésére.

## 2. Lehetőségekből eredő kihívások

A digitalizáció nem csupán technológiai fejlődést jelent, hanem alapvetően átalakítja a közigazgatás működését, a közszolgáltatások hatékonyságát és a társadalmi hozzáférhetőséget, sőt eddig elképzelhetetlen irányt szab a fejlődésnek, mint például az észtt e-állampolgárság.<sup>3</sup> A digitális technológiák térnyerése lehetőséget teremt arra, hogy a közigazgatás hatékonyabban és hozzáférhetően szolgálja ki az állampolgárokat, ugyanakkor új kihívások elé állítja a rendszert, amelyek kezelése kulcsfontosságú a sikeres átállás érdekében.

Ezek a kihívások és lehetőségek egyaránt tükröződnek az *Európai Unió digitális stratégiájában*,<sup>4</sup> ami egy olyan átfogó terv, amely célul tűzte ki, hogy Európa globális vezető szerepet töltsön be a digitális átalakulásban. Ennek érdekében az EU törekszik a digitális gazdaság, társadalom és közigazgatás fejlesztésére. A stratégia négy fő célkitűzése a következő:

1. Adatgazdaság és mesterséges intelligencia (AI): az EU célja, hogy a világ vezető adat-gazdaságává váljon, amihez elengedhetetlen az adatközpontú innováció támogatása és az AI fejlesztésének előmozdítása. Az adatokat nyíltan hozzáférhetővé teszik, hogy elősegítsék az innovációt, ugyanakkor biztosítják a magánélet védelmét és az adatbiztonságot.
2. Infrastruktúra fejlesztés: különösen az 5G hálózatok kiterjesztése. Ezen kívül a biztonságos, zöld és ellenálló digitális infrastruktúrák fejlesztésére is nagy hangsúlyt fektet.

<sup>2</sup> Laura Alcaide-Muñoz – Manuel Pedro Rodríguez Bolívar – Manuel Jesus Martin Cobo – Enrique Herrera-Viedma: Analysing the scientific evolution of e-Government using a science mapping approach. *Government Information Quarterly*, Vol. 34., No. 3. (2017) 545–555. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.05.002>

<sup>3</sup> Piia Tammppuu – Anu Masso: ‘Welcome to the virtual state’: Estonian e-residency and the digitalised state as a commodity. *European Journal of Cultural Studies*, Vol. 21., No. 5. (2018) <https://doi.org/10.1177/1367549417751148> [a továbbiakban: Tammppuu–Masso (2018)].

<sup>4</sup> Európai Bizottság: Európa digitális jövőjének alakítása. Sajtóközlemény. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu>

3. Digitális készségek és oktatás: A stratégia hangsúlyozza a digitális készségek fejlesztését a munkaerőpiac számára, az oktatási rendszerek korszerűsítését és a *digitális írástudás* elterjedését.
4. Kiberbiztonság: Az EU célja, hogy megvédje az állampolgárokat, vállalkozásokat és kormányokat a digitális fenyegetésektől, amelyhez átfogó kiberbiztonsági keretrendszert dolgoznak ki.

A közigazgatás digitalizációjának vizsgálata során több fontos kérdés merül fel.

Először is, hogyan hatnak a különböző országok digitális fejlettségbeli különbségei a közigazgatási folyamatok hatékonyságára és az állampolgárok elégedettségére?

Az e-közigazgatási szolgáltatások elterjedése, fejlettsége és elérhetősége országonként változik, vagyis a fejlettebb digitális rendszerek gyorsabb és hatékonyabb ügyintézés tesznek lehetővé, míg a kevésbé fejlett rendszerek esetében az ügyintézés bonyolultabb és lassabb lehet, és ezek a különbségek jelentős hatással lehetnek a közigazgatási szolgáltatások minőségére.

A fejlett digitális rendszerekkel rendelkező országokban, mint Észtország, a közigazgatási szolgáltatások gyorsabbak és hatékonyabbak. Észtország élen jár az e-közigazgatási megoldások terén, például az X-Road adatcsere platform bevezetésével, ami a közigazgatási adatbázisok összekapcsolásával jelentősen felgyorsítja az ügyintézés.

Tapasztalatunk alapján, a helyi szinten bevezetett minőségirányítási rendszerek, mint például a CAF rendszer Hargita megyében, Romániában jelentősen hozzájárulnak a közigazgatási folyamatok optimalizálásához és egy digitális átállás megtervezéséhez.

A CAF alapú minőségirányítási rendszer bevezetése Hargita megyében a stratégiai tervezést és teljesítménymenedzsmentet támogatja, hozzájárulva a minőségi szolgáltatások nyújtásához és az állampolgárok elégedettségének növeléséhez.

Digitális Infrastruktúra Fejlettsége		
Ország	Város	Vidék
EST	98%	85%
HU	90%	60%
RO	70%	45%

*Forrás: Európai Bizottság*

Végül, hogyan befolyásolják az állampolgárok digitális kompetenciái a közigazgatási szolgáltatások hatékonyságát? A digitális rendszerek használatának elterjedése szoros összefüggésben állhat az állampolgárok digitális tudásával és készségeivel. A tanulmány Észtország, Magyarország és Románia közigazgatási digitális folyamatait elemzi. E három ország különböző szinteken áll a digitalizáció terén.

## 2.1. Észtország

Az egyik legfejlettebb e-közigazgatási rendszerrel rendelkezik a világon, amely mintaként szolgál más országok számára.

Észtország e-közigazgatási rendszere, az X-Road adatcsere platform, integrált és biztonságos megoldást nyújt a közigazgatási adatbázisok és nyilvántartások összekapcsolására. Ez a rendszer jelentősen felgyorsítja és leegyszerűsíti az ügyintézés, megkönnyítve az állampolgárok számára a közigazgatási folyamatokhoz való hozzáférést.

Az észti kormányzat számára az X-Road egy alapvető infrastrukturális elem, amely a digitális állam működésének gerincét adja, és évente több mint 2,2 milliárd tranzakciót kezel, több mint 52 000 szervezet részvételével.

Az X-Road célja, hogy biztosítsa az adatcserét különböző állami- és magánszolgáltatók rendszerei között anélkül, hogy központi adatbázisra lenne szükség. A platform lehetőséget nyújt a határokon átnyúló adatcserére is, például Finnországgal való együttműködés révén, amely lehetővé teszi az észti és finn közigazgatási rendszerek közötti adatcserét.

Az alapötlet az, hogy az adatcsere folyamata az állampolgárok számára zökkenőmentes és biztonságos módon történjen, az adatok integritása és bizalmassága is garantált. Különböző adatbázisok és alkalmazások képesek kommunikálni egymással, függetlenül attól, hogy milyen technológiai platformon működnek.

Az adatcsere során a rendszer erős hitelesítést és titkosítást használ, biztosítva, hogy az adatok csak a jogosult felek számára legyenek hozzáférhetők. Továbbá, a rendszer lehetővé teszi a különböző méretű és típusú szervezetek számára, hogy beépüljenek a rendszerbe. Ez különösen fontos, mivel a közigazgatási rendszerek folyamatosan fejlődnek, és új szolgáltatások, valamint adatkezelési követelmények jelenhetnek meg.

A digitális fejlesztések, egészen új lehetőségeket nyitnak meg, mint például az észti e-állampolgársági (*e-residency*) program. Az e-állampolgárság lényege, hogy nem észti állampolgárok is hozzáférést kapnak Észtország különböző digitális közigazgatási szolgáltatásaihoz, beleértve az üzleti tevékenységhez szükséges elektronikus dokumentumokat és digitális aláírásokat.

Az észti kormány célja, hogy globálisan növelje az észti e-állampolgársággal rendelkezők számát, és ezzel Észtországot nemzetközi digitális központtá tegye. A program célcsoportja elsősorban a külföldi vállalkozók, akik számára az észti digitális azonosító rendszer lehetőséget nyújt nemzetközi üzleti tevékenységeik lebonyolítására.

Ugyanakkor, az e-rezidencia nemcsak gazdasági, hanem kulturális és politikai jelentőséggel is bír, mivel a „virtuális állam” koncepcióját testesíti meg, és új módot kínál a nemzeti identitás és a globális versenyképesség egyidejű megvalósítására. Továbbá egyfajta nemzetközi márkaépítési stratégiát is magában foglal, amely a digitális innovációra és az állampolgári jogok kiterjesztésére épít.<sup>5</sup>

## 2.2. Magyarország

Az e-közigazgatás bevezetése terén komoly előrelépéseket tett, de még mindig számos kihívással kell szembenéznie, különösen a vidéki területeken. Kiemelten fontos szerepet játszanak a kormányablakok, melyek integrált ügyintézési pontként szolgálnak, jelentősen egyszerűsítve az állampolgárok ügyintézését (pl. személyi igazolvány, útlevel, gépjárműigazgatási ügyek, szociális ellátásokkal kapcsolatos ügyintéзések).

Fontos szempont, hogy ezeket az ügyeket egy helyen lehet intézni, ami jelentősen csökkenti az ügyintézési időt és az adminisztrációs terheket. Ugyanakkor a kormány-

<sup>5</sup> Tammpuu–Masso (2018) i. m.

ablakok lehetőséget biztosítanak az online ügyintézésre is, ami különösen fontos a vidéki területeken élő, vagy mobilitásukban korlátozott állampolgárok számára.

Mindezek ellenére az Európai Unió által megfogalmazott Digitális Gazdaság és Társadalom Index (DESI) értékei Magyarország esetében visszafogott fejlődést jeleznek a digitális közszolgáltatások elterjedése terén. A kihívások között szerepel az országos és helyi szintű szolgáltatások közötti interoperabilitás hiánya, valamint az állampolgári digitális készségek alacsony szintje.

A digitális rendszer fejlesztésének céljából a magyar kormány további digitális innovációkat tervez a közeljövőben, amely jelentős előrelépésnek számítana, hiszen terv szerint az ügyintézési folyamatokat automatizálná a mesterséges intelligencia eszközökkel, valamint a közigazgatási rendszerek széles körű összekapcsolásával.

Az MI alapú ügyfélszolgálati megoldások fejlesztése különösen fontos szerepet játszhatna a források hatékonyabb felhasználásában, például az online kormányablak rendszerek gyorsításában és egyszerűsítésében.

A MI és a felhőtechnológia integrációja a közigazgatási rendszerekbe a magyar közigazgatásban lehetőséget nyújthat a jövőben az adatbázisok és nyilvántartások közötti hatékonyabb kommunikációra, ugyanakkor ezen fejlesztések jogi és adatvédelmi szabályozási háttérének megteremtése még kidolgozásra vár.

### 2.3. Románia

Romániában a digitalizációs törekvések széleskörűek úgy regionális (megyei) mint központi szinten, de az országon belüli különbségek jelentősek.

Mindezek mellett az Európai Bizottság által kiadott DESI<sup>6</sup> felmérés adatai alapján Románia a vizsgált 35 ország közül utolsó helyen van a digitális szolgáltatások terén.

A központi közigazgatás digitalizációs törekvései az országos rendszer fő adatbázisainak és gerincének kiépítésére összpontosítanak, miközben több helyi és megyei szintű közigazgatási intézmény saját fejlesztéseket kezdeményezett. Egyes megyékben a helyi közigazgatási szolgáltatások többsége teljesen digitalizált és online elérhető, míg más megyékben még mindig szükség van papíralapú dokumentumok benyújtására.<sup>7</sup>

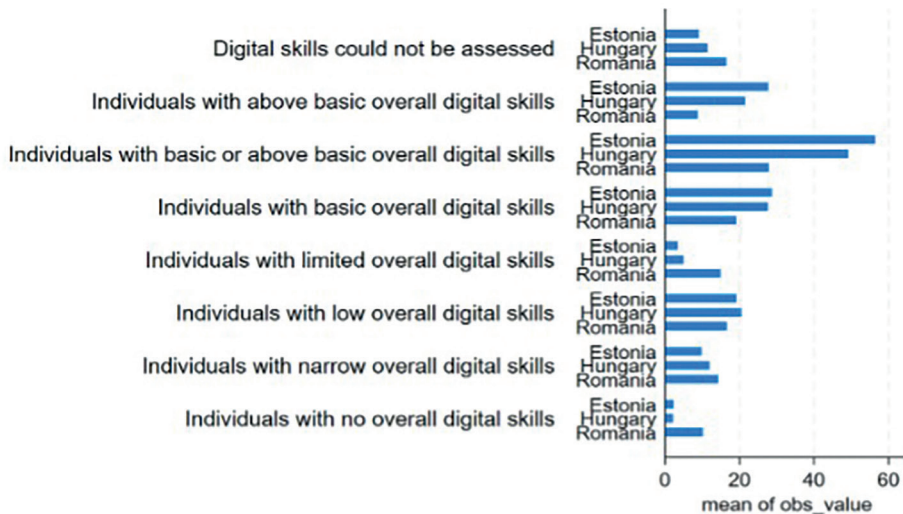
Jan A. G. M. van Dijk szerint „A digitális szolgáltatásokhoz való hozzáférés nem csupán technikai, hanem társadalmi kérdés, amely egyenlő infrastruktúrát és digitális készségek fejlesztését igényli.”<sup>8</sup> Éppen ezért úgy gondoljuk, hogy a közigazgatás digitalizációjának sikeressége Romániában is jelentős mértékben függ az állampolgárok digitális készségeitől, amelyek fejlesztése elengedhetetlen az inkluzív és hatékony e-közigazgatási rendszerek működéséhez.

<sup>6</sup> <https://www.stat.ec>, <https://www.ksh.hu>, OECD Digital Government Index 2023 és DESI 2023.

<sup>7</sup> Constantin Marius Profiroiu – Ciprian Ionuț Negoită – Aadrian Vladimir Costea: Digitalization of public administration in EU member states in times of crisis: the contributions of the national recovery and resilience plans. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 90., No. 2. (2024) 336–352. <https://doi.org/10.1177/00208523231177554>

<sup>8</sup> Jan A. G. M. van Dijk: *The Network Society: Social Aspects of New Media*. London: SAGE Publications (2012). 85. <https://doi.org/10.7146/mediekultur.v29i54.7943>

Az Eurostat 2021-es évre közzétett adatai alapján jelentős különbségek vannak a három ország esetében. Az elemzett adatok alapján Észtországban a legmagasabb az alap vagy annál magasabb szintű digitális kompetenciák aránya (a lakosság 56,37%), míg



Románia esetében nagyon magas azok aránya, akiknek semmilyen digitális készségük nincs (10,13%).

*Forrás: Eurostat<sup>9</sup>*

#### 2.4. Hargita megye digitális fejlesztései

Jó példák között szeretnénk megemlíteni Hargita Megye Tanácsát, ahol európai uniós finanszírozással került bevezetésre a CAF alapú minőségirányítási eszköz, melynek célja a közigazgatási folyamatok fejlesztése és a személyzet képzése volt, előkészítve a digitális folyamatokat. A minőségirányítási eszközt követte egy belső digitális dokumentum kezelő rendszer (DMS), feladatkövető rendszer és egy digitális szolgáltatásokat biztosító ügyfélkapu. Tervek szerint ezek a rendszerek hatékonyabbá és automatikusabbá válhatnak AI technológiák integrációjával.

Prorok & Parzer is úgy vélekedik, hogy „A Közös Értékelési Keretrendszer lehetővé teszi a közszférában működő szervezetek számára, hogy önértékelési folyamatokat integráljanak működésükbe, elősegítve a digitális átalakulást az együttműködés, az innováció és a minőség javítása révén.”<sup>10</sup>

Ami a regionális szintet illeti, úgy gondoljuk, hogy a minőség irányítási rendszerek, mint a Hargita megye által bevezetett CAF keretrendszer, illetve a digitális eszközök,

<sup>9</sup> Eurostat Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards) <https://tinyurl.com/2s39r9z3>

<sup>10</sup> Thomas Prorok – Philip Parzer: *Transforming Public Administration with CAF - 20 years of the Common Assessment Framework*. (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft Vol. 23.) 2021. <http://doi.org/10.37942/9783708313559>

mint dokumentum menedzsment és feladatkövető rendszerek, fontos szerepet játszanak a közigazgatási folyamatok optimalizálásában. A munkafolyamatok optimalizálásában a CAF minőségirányítási rendszer hasznos modell lehet, amely más közép-kelet-európai régiók számára is alkalmazható.

Az ilyen rendszerek bevezetése lehetővé teszi a közigazgatási folyamatok teljesítményének objektív mérését és folyamatos fejlesztését, mely által csökkenhet az adminisztratív átfutási idő, valamint nőhet az átláthatóság. Miriam Lips is hasonlóképpen vélekedik, a *Digital Government: Managing Public Sector Transformation* című könyvében: „A digitális kormányzás nem csupán a technológiáról szól, hanem magában foglalja a szervezeti folyamatok átalakítását és az új kapcsolatok kialakítását a kormányzat és a polgárok között.”<sup>11</sup>

Továbbá a CAF-hoz hasonló minőségirányítási eszközökkel az ügyintézés egyértelműen mérhető célokhoz és eredményességi mutatókhoz köthető, ami biztosítja, hogy a közszolgáltatások minden szinten az állampolgári igényekhez igazodjanak. Fontos a célkongruencia és folyamat-harmonizáció a regionális és országos szintű digitalizációs törekvések között a jövőben.

Ahhoz, hogy a digitalizáció valóban hatékony és mindenki számára hozzáférhető legyen, elengedhetetlen az állampolgárok digitális kompetenciáinak célzott fejlesztése. Az oktatási rendszer és a felnőttképzési programok átfogó reformja lehetőséget teremtenek arra, hogy a digitális készségek már az iskolai évek során megfelelően fejlesztve legyenek. Ehhez szükség lenne a kormányok számára egy régió-specifikus digitális készségfejlesztési stratégia kialakítására, amely figyelembe veszi a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális eltéréseket is. A digitalizáció elérhetőbbé tétele érdekében célszerű lehet közösségi központokat kialakítani vidéki területeken, ahol a digitális ügyintézéshez szükséges alapvető tudás megszerezhető.

Ezeket a központokat, úgy gondoljuk, a helyi önkormányzatok tudnák üzemeltetni, vagy akár az oktatási intézményekkel integrálva biztosítani a helyi lakosok számára rendszeres oktatási alkalmakat és támogatást.

### 3. Összegzés

A különböző országok eltérő fejlettségi szintjei és megközelítései jól szemléltetik, hogy a digitalizáció hogyan befolyásolja a közigazgatási folyamatokat és az állampolgárok elégedettségét. Ugyanakkor azt is szükséges megjegyeznünk, hogy a digitális közszolgáltatások iránti kereslet és kínálat nem feltétlenül függ össze az ország gazdasági fejlettségi szintjével. Csehország például, az EU egyik közepesen fejlett digitális közigazgatási rendszerével rendelkezik, ezzel szemben Kazahsztán, habár gazdasági szempontból fejletlenebb egyes területeken, hatékonyabb digitális megoldásokat vezetett be.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Miriam Lips: *Digital Government: Managing Public Sector Transformation*. London, Routledge, 2019. 34. <https://doi.org/10.4324/9781315622408>

<sup>12</sup> Miloš Ulman – Nurzhan Ualiyev – Meruyert Toregozhina: Do Digital Public Services Matter? A Comparative Study of the Czech Republic and Kazakhstan. *Agris on-line Papers in Economics and Informatics*, Vol. VIII., No. 2. (2016) 121–133. <https://doi.org/10.7160/aol.2016.080210>

A közigazgatás digitalizációjának előrehaladásában kulcsfontosságú az uniós és nemzeti követelmények szinkronizálása. A beavatkozási tevékenységek célja a minél inkluzívabb digitalizáció, az online és papíralapú ügyintézés egyensúlya és a társadalmi kirekesztés elkerülése kell legyen.

Minden állampolgár nem rendelkezik azonnali hozzáféréssel vagy képességekkel ezért a továbbiakban is fontos marad az alternatív ügyintézési lehetőségek fenntartása és hozzáférés biztosítása az állami szolgáltatásokhoz függetlenül attól, hogy mennyire jók a digitális készségei vagy hol van a lakóhelye az adott állampolgárnak.

Az interoperabilitás uniós irányelvek szerint történő fejlesztése alapvető, amely lehetővé tenné a tagállamok közötti adatok biztonságos és hatékony megosztását, mint amilyen például az Észtország által alkalmazott X-Road platform is. Ez a rendszer kiváló példája annak, hogyan lehet különböző állami és magán szervezetek között hatékonyan adatokat cserélni, fenntartva az adatbiztonságot és az állampolgárok személyes adatainak védelmét.

Ennek megvalósítása érdekében célszerű lenne a régió országaiban a meglévő rendszerek modernizálása, hogy azok megfeleljenek az interoperabilitás feltételeinek. Az adatvédelem mellett az adatbiztonsági szabványok kialakítása és harmonizációja is elengedhetetlen, hogy a régióban működő rendszerek közötti adatcsere biztonságosan és hatékonyan történhessen meg.

A jövőbeni fejlesztések során a mesterséges intelligencia és a blokklánc technológia integrációja is előremutató lehet. Az MI használata például elősegítheti az ügyfélszolgálati folyamatok automatizálását, ahol a gépi tanulás lehetővé teszi az egyéni ügyfél-igények gyorsabb felismerését és kezelését. A blokklánc technológia alkalmazásával biztosítható lenne az adatok megbízhatósága és hitelesíthetősége, különösen a nagy volumenű tranzakciók és érzékeny információkat tartalmazó dokumentumok esetében, amelyek a közigazgatás területén kiemelten fontosak.<sup>13</sup>

Emellett a decentralizált technológiák bevezetése elősegítheti az állampolgári adatok feletti kontroll növelését, ami a személyes adatok védelmét is erősítheti, és javíthatja az állampolgári bizalmat a digitális közigazgatási rendszerek iránt.

Az eredmények alapján egy hatékonyabb digitális stratégia megfogalmazása magában foglalná a digitális infrastruktúra fejlesztését, különösen vidéki területeken, hogy minden állampolgár hozzáférhessen a közigazgatási szolgáltatásokhoz.

„Az Európai Unió által támogatott regionális digitális együttműködések létrehozása elősegítheti a közép-kelet-európai régió digitális versenyképességének növelését, különösen a kutatás-fejlesztési kezdeményezések megosztása és az innováció ösztönzése terén.”<sup>14</sup> Regionális szinten létrehozott szövetségek keretében a közös kutatás-fejlesztési programok elindítása segíthetne a helyi innovációs kezdeményezések támogatásában és a digitális szakértelem megosztásában. Az oktatási és szakmai fejlődési lehetősé-

<sup>13</sup> Christos Smiliotopoulos – Dhanasak Bhumichai – Ryan Benton – Georgios Kambourakis – Dimitrios Damopoulos: The Convergence of Artificial Intelligence and Blockchain: The State of Play and the Road Ahead. *Information*, Vol. 15., No. 5. (2024) 268. <https://doi.org/10.3390/info15050268>

<sup>14</sup> Jörn Fleck – Eileen Kannengeiser: *Digitalization in Central and Eastern Europe: Building regional cooperation*. Atlantic Council, 2020. <https://tinyurl.com/ceebuildregcoop>

gek bővítése, valamint a szakemberek mobilitási programjainak kidolgozása lehetőséget teremtene arra, hogy a közép-kelet-európai régió felzárkózzon a nyugat-európai digitalizációs trendekhez.

Végül fontos célkitűzés lehet a digitális igazságszolgáltatás fejlesztése, beleértve a bírósági rendszerek digitalizációját és az online platformok létrehozását, ahol az állampolgárok a jogi ügyintézéseket gyorsan és hatékonyan elérhetik.

Az ilyen komplex fejlesztésekhez uniós források és nemzetközi partnerek bevonása szükséges, így a jövőbeni digitális közigazgatási célkitűzések sokkal inkluzívabbak és hatékonyabbak lehetnek a közép-kelet-európai térségben.



# AZ AUTOMATIZÁLT DÖNTÉSHOZATALRÓL ERÉNYETIKAI MEGKÖZELÍTÉSBN

Csigi Ádám\*

„Felettből érdekes, és tanulságos, ha az ember megfigyeli, hogyan viselkedik a tömegember az állammal szemben. Hát elnézi, csodálja, tudja, hogy ott van, s hogy gondoskodik az életről; annak azonban már nincs tudatában, hogy az állam emberi alkotás, amelyet néhány személy talált ki, s néhány erény és elv tart fenn, amelyek a múltban megvoltak az emberekben, ám holnapra talán már kivesznek.”<sup>1</sup>

## 1. Bevezetés

A mesterséges intelligencia és a jog kapcsolata a két tudományterület eltérő életkorát tekintve mindenképp újnak mondható, ugyanakkor az előbbi rohamos fejlődésének köszönhetően mégis olyan pezsgőnek és gyorsan változónak, hogy az ember nehezen vállalkozhat felelősségteljesen bármilyen előrejelzés megtételére. Tulajdonképpen a ténymegállapításokon kívül mindenféle következtetés levonása megmosolyogtatónak tűnhet néhány éven, vagy akár hónapon belül, tekintettel arra, hogy az infokommunikációs szakemberek számára is olykor meglepő fejlemények, előrelépések látnak napvilágot. Richard Susskind, a jog és a mesterséges intelligencia (MI) úttörő szakértője is úgy véli, hogy a MI hosszútávú hatásait rendszeresen félreértik, amikor a Bill Gates által mondottakra hivatkozva írja, hogy a „technológia esetében két év alatt kevesebb történik, mint amire számítunk, tíz év alatt viszont több”<sup>2</sup>.

Mostanra az EU több jogszabályalkotási lépést hajtott végre, melyek célja megfelelő keretek közé szorítani a mesterségesintelligencia-alapú rendszerek felhasználá-

\* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogiudományi Kar.

<sup>1</sup> Jose Ortega y Gasset: *A tömegek lázadása*. Budapest, Helikon, 2022. 174.

<sup>2</sup> Richard Susskind: *Online bíróságok és az igazságszolgáltatás jövője*. Budapest, Orac, 2023. 286.



sát, így a GDPR<sup>3</sup> 22. cikke rendelkezik arról, hogy tisztán algoritmikus döntéshozatal eredményeként ne lehessen természetes személyekre kiterjedő jogi felelősséget megállapítani, így biztosítva a humán kontrollt a mesterséges intelligencia felett, míg a 2024 augusztusában hatályba lépett AI Act<sup>4</sup> kockázati alapú kategóriákba sorolva korlátozza, vagy éppen tiltja az egyes döntéshozatali területeken mesterséges intelligencia alkalmazását, noha annak teljeskörű alkalmazása csak 2026-ban várható, ami szintén alátámasztja a kérdéskör aktualitását.

Jelen tanulmány célja röviden bemutatni azokat a szempontokat, melyek a közigazgatás digitalizációja, valamint ezen belül a mesterséges intelligencia közigazgatási alkalmazása mögött húzódnak, illetve bemutatni olyan nézőpontokat, megközelítéseket, melyek az automatizált döntéshozatal helyességét, illetve különösen erényetikai nézőpontból, a cél függvényében, annak célszerűségét általánosságban megkérdőjelezzik. Amellett érvel a tanulmány, hogy noha egyes elvek, mint például a hatékonyság, vagy eredményesség adott módon való felfogása megalapozhatja a mesterséges intelligencia alkalmazását, illetve a törekvést annak minél kiterjedtebb igénybevételeire; erényetikai szempontból, amennyiben finalista-humanista emberképet feltételezünk egy ideális társadalomban, ezek a törekvések nem célszerűek, tekintettel arra, hogy hátráltatják, vagy legalábbis nem segítik elő az egyének – emberi természetüknek megfelelő – személyes kiteljesedését.

## 2. A közigazgatás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alapú rendszerek megjelenése a jogalkalmazásban

A közigazgatásnak és a közigazgatási jognak egymástól országonként eltérő rendszerei vannak, melyek karakterisztikusan, illetve elvi megoldásokban is különböznek.<sup>5</sup> A közigazgatás, mint jelenség, és mint intézményrendszer kialakulását történetileg szemlélve talán nagy általánosságban elmondható, hogy eltérő felfogás és fejlődés jellemzi a kontinentális Európát és az angolszász világot,<sup>6</sup> akár csak a jogról való gondolkodás esetében, amelynek szintén elsősorban történeti-kulturális okai vannak, illetve hasonlóan mondható a *rule of law*–*Rechtsstaat* dichotómiához. A kontinentális Európában történetileg jellemző a köz- és magánszféra éles szétválasztása, és a közigazgatás ilyen

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2024. június 13-i (EU) 2024/1689 rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet).

<sup>5</sup> Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 30.

<sup>6</sup> Természetesen rögtön hozzá lehet tenni, hogy ebbe a hozzávetőleges keretbe sem illeszthető bele teljes mértékben számos sajátosság és elméleti megközelítés, ami például jellemző volt a skandináv országokban vagy a szovjet mintára alakult közigazgatási rendszereken belül a közép-európai országokban, 1945 és 1990 között. Ld. uo. 33.

alapú megszervezése jogállami keretek között, melynek során a legmagasabb rendű érdekek a közérdek. Ezzel szemben az angolszász rendszerben az érdekek összehangolásán van inkább a hangsúly, melynek elsődleges történelmi oka, hogy míg Európában az évszázadokon át tartó politikai instabilitás gátolta a gyors, hatékony, olcsó közigazgatás kialakulását, ez Észak-Amerikára, a belső konfliktusoktól eltekintve, kevésbé volt jellemző. Itt az 1930-as évekre megjelent egy új szemléletmód, amely egyre inkább a nem fizikai tényezőkre helyezte a hangsúlyt a közigazgatás-szervezés során. Ennek alapelve, hogy a szervezetek működésének elsődleges feltétele, építőköve a hatékonyság, és az egyén azonosulása a szervezettel. Így a 20. században már az válik jellemzővé, hogy a közigazgatás nem reaktív hanem proaktív szabályozást végez, így egyre inkább szolgáltató jelleget ölt. Ennélfogva az angolszász világban sokkal hamarabb az eredményesség válik meghatározó mércévé, szemben a kontinentális Európában prioritással bíró jogszerűség elvével.<sup>7</sup> Egyre inkább megjelennek a gazdasági érdekek alapján való megközelítések, illetve megjelenik a *public administration* helyett a *public management*, melynek alaptétele a piaci igazgatási módszerek alkalmazása a közigazgatásban. Ez egy közigazgatási paradigmaváltásnak tekinthető, amely új alapokra helyezte a közigazgatási feladatellátást és olyan új szemléletet hozott, ahol az államnak szolgáltatások és termékek szintjén is szerepet kell vállalnia, valamint modern megoldásokkal kell kiszolgálnia a polgárait. E szemlélet hatása egyre inkább elterjedt a világ egészén, az Európai Unió már olyan közösséget alkot, amely a társadalmi-gazdasági összetartozást tekinti az egyik legfőbb értéknek, s ennek erősítéséhez a modern informatikai és kommunikációs eszközök segítségét is igénybe veszi. Már az 1990-es évek elején világossá vált, hogy a régió csak úgy tud lépést tartani a versenytársaival – főként az Egyesült Államokkal és Japánnal –, ha felhasználja az információs forradalom vívmányait és az informatikai fejlesztések szolgálnak a gazdaságpolitika egyik tartópillérül.<sup>8</sup>

Elsősorban ebbe a szemléletmódba illeszkedik a hatékonyságot növelő digitális megoldások alkalmazása is. Az 1980-as évektől a személyi számítógépek elterjedése, majd az internet megjelenése olyan kapcsolattartási és ügyintézési csatornákat nyitott meg az állam és polgárai között, ami a korábbi személyes és papíralapú kapcsolattartás időszakában elképzelhetetlennek tűnt. Az új infokommunikációs technológiák megváltoztatták az államigazgatási feladatok megszervezésének módszereit és eszközeit is.<sup>9</sup> Mint Tóth Tamás és Klein Tamás Klaus Lenkre hivatkozva bemutatták, a közigazgatás által alkalmazott számítógépesített eljárásokat már a 80-as években három nagy típusba sorolták. Ezek közé tartoztak egyrészt az ‘adattömegek operatív feldolgozási rendszerei’, amelyek többnyire bonyolult rutinfeladatok elvégzésére voltak használhatóak, másrészt az úgynevezett ‘integrált rendszerek’, melyek gyakorlati haszna az volt,

<sup>7</sup> Tóth András – Klein Tamás: *Bevezetés az infokommunikációs jogba*. Budapest, Patrocinium, 2017. 395–396.

<sup>8</sup> Molnár Szilárd: Az információs társadalom kiépítése Európában és Magyarországon. In: *A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. Mérföldkövek a hazai közigazgatás automatizálásának és a kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében*. Szeged, Primaware, 2014. 188.

<sup>9</sup> Molnár Dalma: Mesterséges intelligencia szolgálatban, az államigazgatás modernizációja. *Gazdaság és Jog*, 2022/5–6. 47–48.

hogy a rutinfeladatokat végrehajtásához közös, több elemre épülő adatbázissal álltak rendelkezésre, míg a harmadik típust a ‘döntést támogató rendszerek’ képezték. Ide olyan adatbankok tartoztak, amelyek lényege az volt, hogy a nagy mennyiségű adat mellett lehetővé tették a gyors keresést, vagy a különböző szempontrendszer szerinti kombinációt.<sup>10</sup> Mint Richard Susskind véli, a mesterséges intelligencia kétféleképpen határozható meg: az első a ‘szerkezeti’ megközelítés, az alkalmazott eszközök és technikák alapján. A korai időszakban, a 1980-as évek technológiájában a lehetőségek még szabályalapú rendszerek működtetését és a logikai programozást tették lehetővé. Ez volt a mesterséges intelligencia első hulláma, ahol az alkalmazott rendszereket még kifejezetten úgy programozták, hogy a feladatokat az emberi fejlesztők által összeállított hatalmas döntési fák és folyamatábrák követésével végezzék el.<sup>11</sup> Ez az a korszak, ami még sokkal inkább az Alan Turing-féle víziókból táplálkozik. A második hullám, melynek megjelenése nagyjából 2009-re tehető,<sup>12</sup> új módszerek, mint az ‘irányított gépi tanulás’ és a ‘mély neurális hálózatok’ alkalmazását jelenti, ahol a rendszerek nem egyértelműen megfogalmazott szabályokat követnek, hanem nagy mennyiségű múltbeli adatból *maguktól tanulnak*. Funkcionális szempontból nézve ez azt jelenti, hogy amikor ma kifejezetten mesterséges intelligenciáról beszélünk, jellemzően olyan gépekre gondolunk, amelyek olyan feladatokat látnak el, amelyekről a múltban azt gondoltuk, hogy szükségszerűen emberi intelligenciát igényelnek.<sup>13</sup> Susskind fontos megállapítása, hogy ez a második hullám már nem olyan rendszereket termel, amelyek utánózzák, vagy másolják az emberi gondolkodást, hanem a saját egyedi képességeiknek legjobban megfelelő módon tudnak feladatokat ellátni, és mindezt a nagy adathalmazok elképesztő feldolgozási teljesítménye teszi lehetővé.<sup>14</sup> Ugyanakkor voltaképp jogi szempontból a nehézséget éppen az okozza, hogy minél fejlettebbek ezek a rendszerek, annál komolyabb fejtörést okozhat a szabályozásuk, tekintettel arra, hogy eddigi történelmünkben minden jogi szabályozás, az etikai és jogi keretek arra a tényre épültek, hogy a mindennemű döntéshozatalok emberi intelligencián alapulnak.<sup>15</sup>

### 3. A mesterséges intelligencia alapú rendszerek kihívásai

Zódi Zsolt rendszerezése szerint<sup>16</sup> alapvetően az informatikai újításokhoz a jog háromféleképpen, represszíven, regulatíván, és facilitálóan viszonyul, miszerint egyrészt bizonyos anomáliákat visszaszorítani, negatív tendenciákat megakadályozni,

<sup>10</sup> Tóth–Klein i. m. 393–394.

<sup>11</sup> Susskind i. m. 286.

<sup>12</sup> Eric Tjong Tjin Tai: Liability for AI Decision-Making. In: L. A. DiMatteo – C. Poncibo – M. Cannarsa: *The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence. Global Perspectives on Law and Ethics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2022. 116.

<sup>13</sup> Susskind i. m. 287.

<sup>14</sup> Uo. 294–295.

<sup>15</sup> John F. Weaver: Regulation of Artificial Intelligence in the United States. In: Woodrow Barfield – Ugo Pagallo (szerk.): *Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence*. Edward Elgar Publishing, 2018. 159.

<sup>16</sup> Zódi Zsolt: *Platformok, robotok és a jog*. Budapest, Gondolat, 2018. 52.

vagy a kiszámíthatóság érdekében koordinálni, szabványosítani igyekszik, illetve előfordul, hogy a technikai újítások következtében új területek jelennek meg, melyeket ezek alkalmazásával igyekeznek szabályozni. Mint Zódi rámutat, a legtöbb esetben a hagyományos logika alig bomlik meg, az újabb jelenségek csak néhány – a régi rendszerbe illeszkedő – szabályozási újítást hoznak magukkal, pl. a büntetőjog vagy a kötelmi jog területén. Vannak ugyanakkor jogterületek, ahol komolyabb átalakulás zajlik, mint pl. szerzői jog, hatósági eljárások joga, illetve előfordulnak jogterületek, melyek teljesen újak számítanak. Zódi a közigazgatás digitalizációjával kapcsolatos újításokat a részlegesen átalakuló, facilitáló, tehát célt tételező szabályozási dimenzióba sorolja. A nem-kontradiktórius eljárások területén, elsősorban a közigazgatási-hatósági eljárásokat érintően nagyobb változások voltak megfigyelhetők, megjelent ugyanis az e-közigazgatás jelensége, mely magával hozta az autentikáció, az algoritmizált eljárások, e-részvétel, e-szavazás, e-demokrácia gondolatát, problematikáját, illetve többek között az automatikus döntéshozatal szabályait.<sup>17</sup>

Hazánkban az automatikus döntéshozatali eljárást a korábbi hatósági eljárási törvény (Ket.) vezette be, még mint a sommás eljárás egy speciális fajtáját, majd a jelenleg hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény fejlesztette tovább (Ákr.), amely már külön eljárási módozatként nevesíti,<sup>18</sup> és amely illeszkedik ahhoz a hazai jogalkotást is átható törekvéshez, amely az ügyintézési határidők lehetőség szerinti csökkentésére irányul. Az eljárás lényege, hogy megindulásától számítva 24 órán belül megtörténik a döntéshozatal, amennyiben azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, a döntés meghozatala nem igényel mérlegelést, nincs ellenérdekű fél, illetve a kérelem benyújtásakor minden szükséges adat a rendelkezésre áll. Az eredetileg így intézhető ügyek köre 2022 januárjában kibővült azokkal az ügyekkel, melyeknél a hatóság ugyan nem rendelkezik az ügy eldöntéséhez szükséges elégséges információval, de azok közvetlenül, automatikus információátadással, rendszeres kapcsolatban beszerezhetők.<sup>19</sup> Az intézmény lényegi eleme tehát az emberi beavatkozás kizárása, akár a döntési folyamatban, akár annak előfeltételül szolgáló adatok beszerzésében.<sup>20</sup> Az alapvető elképzelés eredetileg a hivatalból induló, egyes közlekedési szabályszegések esetén lefolytatandó eljárásokra modellezte a szabályozást (VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat rendszer), ami később az egyes kérelemre induló eljárások között is megjelent, melyre jó példa a Magyar Államkincstár által használt Támogatási Életút Bázis Adatok (TÉBA) rendszer, melynek keretében egyes kérelemre igénybe vehető normatív családtámogatási eljárásokat automatizálnak.<sup>21</sup> Mára az Európai Unió közös stratégiája is megfogalmazza annak igényét, hogy a

<sup>17</sup> Uo. 48–52.

<sup>18</sup> Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Nagyító alatt az automatikus döntéshozatali eljárás. In: Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *Digitalizálódó társadalom. Tanulmányok az új technológiák társadalmi-jogi hatásairól*. Budapest, Ludovika, 2022. 25.

<sup>19</sup> Uo. 22.

<sup>20</sup> Czékmann Zsolt – Cseh-Zelina Gergely – Ritó Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2022/2. 37. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>

<sup>21</sup> Bencsik András: A közigazgatás esete a digitalizációval. In: Török–Zódi (szerk.) i. m. 34–38.

közigazgatási szervezetrendszer és működése gazdasági szempontok mentén is racionalizálásra kerüljön, az apparátusok megszerzése a hatékonyság, a takarékoság, bürokráciacsökkentés, a modern technológiák kiaknázása, az állami adatvagyon konstruktív hasznosítása jegyében történjen meg. Elvárás lett, hogy a közigazgatásnak az ország versenyképességét is elő kell mozdítania, így a hatékonyság kulcsszerepet kap. Az Európai Unión belül egy szemléletváltás figyelhető meg, amelynek során az adat-alapú működés dominál az élet számos terén.<sup>22</sup> Az utóbbi évek során folyamatos, élénk diskurzus folyt a különféle digitális, illetve mesterséges intelligencia által támogatott, vagy működtetett rendszerek használatával kapcsolatban, azok segítő, illetve veszélyeket rejtő funkcióit illetően. Sokszor kerültek hangsúlyba az adat-alapú modellek előnyei és hosszú távú perspektivikus hasznai, miközben sokan hívták fel a figyelmet komoly jogalkotási és etikai kihívásokra, melyek megoldásra várnak.

Zódi Zsolt nézőpontja szerint az új informatikai jog korszakának egyik legjelentősebb kihívása a platformok megjelenésén, az internet által történő teljes összeköttetésen és az internet által történő társadalmi átalakuláson túl az e rendszerek alapjául szolgáló nagy adathalmazok, az ún. *big data* működésének megértésében és kezelésében rejlik, ahol az egyik technológiai, illetve jogi problémát éppen az jelenti, hogy a modern rendszerek algoritmikus működését nehéz nyomon követni felhasználóként, de sokszor akár programozóként is, különös tekintettel azokra az esetekre, amikor a mesterséges intelligencia már önmagát tanítja.<sup>23</sup> A fejlesztőknek ugyanis nincs közvetlen hatása arra, hogy a mesterséges intelligencia hogyan cselekszik, nincs betekintési lehetőségük a döntéshozatali folyamataikba, mivel a neurális hálózatok úgy működnek, mint egy fekete doboz, amely átláthatatlanul bocsátja ki a bevitt inputokból az outputot, ami lehet egy *tanács* vagy adott esetben egy *döntés*.<sup>24</sup> Tjong Tjin Tai felhívja a figyelmet arra, hogy ha a mesterséges intelligenciák működését vizsgáljuk, különbséget kell tenni a döntéshozatal és a döntés végrehajtása között, ugyanis például egy önzetű járműben az MI hozza meg a döntést arról, hogy jobbra kell kanyarodni, de azt a jármű további komponensei hajtják végre. A döntéshozatal különbözik a tanácsadástól is, amit mondjuk egy navigációs program végez amikor útvonalat javasol nekünk. Ebből kifolyólag a valódi automatizált, mesterséges intelligencia alapú döntéshozatallal egy végrehajtás is párosul. Elmondható, hogy korábban is voltak mesterséges intelligencia alapú döntési helyzetek, melyek egy „igen-nem” típusú döntésfán keresztül eldönthetőek voltak és ezek a klasszikus jogi keretrendszerben is kevesebb problémát jelentő helyzetek, mint például egy gyár jelzőrendszere, ami egy adott hőmérséklet esetén jelzéseket ad. A problémát napjainkban nem maga az automatizált döntéshozatal jelenti, hanem a *big data* alapú rendszerek esetében a mesterséges intelligencia döntéshozatali eljárásának homályossága.<sup>25</sup>

Zódi is kiemeli, hogy az automatikus döntéshozatal problémaköre jóval a *big data* megjelenése előtt része volt már az adatvédelmi diskurzusnak, hiszen az EU első

<sup>22</sup> Molnár Dalma i. m. 48.

<sup>23</sup> Zódi i. m. 69.

<sup>24</sup> Tjong Tjin Tai i. m. 117. Fordítás tőlem.

<sup>25</sup> Uo.

adatvédelmi irányelve szabályozta is ezt a problémakört, illetve bizonyos egyszerűbb döntések automatizálása, például az említett VÉDA rendszeren keresztül, bevett gyakorlattá vált. Ugyanakkor a tény, hogy gépek dönthetnek rólunk, önmagában is aggodalomra adhat okot, ezért lett az EU jogának része a hármas szabály, amely szerint egyfelől bármikor kivonhatjuk magunkat az ilyen döntések alól, másfelől kérhetünk emberi beavatkozást, illetve magyarázatot a szabály mibenlétéről,<sup>26</sup> noha eredetileg ezek nem valódi *választások*, csupán döntésfákon levezetett algoritmikus folyamatok voltak. A döntőalgoritmusok korábban talán még egy hétköznapi ember számára is átláthatók lehettek. A *big data* az automatizált döntésekkel összefüggésben is új helyzetet teremtett, hiszen az egyre fejlettebb algoritmusok egyre nehezebben átlátható módon vonják le következtetéseiket, így szabályozásuk is problémásabb, nem beszélve arról, hogy ezáltal egyre nyugtalanítóbbá válhat, hogy az ember számára nem nyomon követhető módon dönt róla egy olyan gép, amely képes önmagát tanítani, és melynek során sokszor olyan adathalmazokkal, illetve összefüggésekkel dolgozik, amelyeket lehetetlen egyszerűen elmagyarázni. Az alapvető probléma, hogy az öntanítás folyamata során egy szoftver a saját jó vagy rossz döntéseire reagálva olyan új szabályokat alkot, amelyek eredetileg nem is voltak az algoritmusának a részei, így tehát egyrésztől megfélemlítéssel teli, de nehezen szabályozható folyamattal szembesülünk, ahol a *big data* alapú generatív automatikus döntések predikciója sokszor voltaképp lehetetlen.<sup>27</sup>

#### 4. Az etikai dimenziókról általában

A jogalkalmazás, mint döntéshozatal tekintetében jellemzően a helyes, illetve igazságos döntés meghozatalának igénye számít a leginkább relevánsnak és fontosnak. Ezzel kapcsolatban már jó ideje elvárás, hogy a döntés valamilyen módon igazolható, illetve igazolt legyen, különösen az újkorban, Leibniz óta megjelenő, deduktívan matematikai alapon levezethető szabályalkalmazás igénye óta. Ugyanakkor már a klasszikusok korában is megfigyelhető volt,<sup>28</sup> hogy vannak olyan jogesetek, ahol a szabály szövege nem teljesen illeszkedik a történeti tényálláshoz: vagy olyan történéssel van dolga a döntéshozónak, amely precedens nélküli, vagy olyannal, amelyre egyszerre több szabály is alkalmazható. Ilyen esetekben a jogalkalmazónak egy nehéz esettel van dolga, ahol más, adott esetben az írott jogon túli elvekhez kell nyúlnia ahhoz, hogy igazságos döntés születessen. Az ilyen igazoló elvek során rendszerint előtérbe kerül a jog és az etika kapcsolata, hiszen e két rendszer voltaképp egy tőről fakad.<sup>29</sup> Az etikai vizsgálat jellemzően már megelőző feltétele a normatív szabályozás kialakításának is, különösen új jelenségek esetén, ekképpen az etikai megközelítés jelentősége nem a

<sup>26</sup> Ld. GDPR. 22. cikk.

<sup>27</sup> Zödi i. m. 85–88.

<sup>28</sup> Arisztotelész: *Rétorika*. 1374a 28–32. Ld. Könczöl Miklós: Az arisztotelészi rétorika és a görög jogi gondolkodás. In: Frivaldszky János (szerk.): *A jogi gondolkodás mérföldkövei a kezdetektől a XIX. század végéig*. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 14., 18.

<sup>29</sup> Pődör Lea: *Nehéz esetek és büntetőjog. Jogelmélet és jogdogmatika a kúriai gyakorlatban*. II.3. Forrás: <https://tinyurl.com/mryyyrsy>

normativitásból következik, hanem éppen a normatív szabályozás kialakításának az alapja.<sup>30</sup> Az etika, mint a helyes cselekvés kérdésével foglalkozó diszciplína, három ágra különíthető el, így a metaetikára, amely az erkölcsi fogalomkészletet vizsgálja, illetve, hogy egyáltalán beszélhetünk-e helyes cselekvésről, a deskriptív etikára, amely kvázi szociológiai alapon az erkölcshez empirikus módon közelít, vizsgálatának tárgyát a társadalmon belül ténylegesen érvényesülő erkölcsi normák alkotják, valamint a normatív etikára, amely a klasszikus értelemben vett etika, és amely a helyes cselekvés mibenlétével foglalkozik. A normatív etikán belül a kötelességetikák, a következményetikák és az antik forrásból táplálkozó erényetikák csoportját szokás megkülönböztetni. A helyes cselekvés igazolásával foglalkozó klasszikus normatív etikai irányzatok közül a XX. század közepéig kettő gyakorolt meghatározó hatást a modernkori jogtudományra: az elsősorban univerzális elvekből levezetett kötelezettségek teljesítését, illetve jogosultságok biztosítását szem előtt tartó deontikus, vagy gyakori hivatkozással élve kantiánus etika, illetve a cselekedeteinket az azok által okozott következmények értékelésén keresztül megítélő utilitarizmus. Bár a két irányzat sok tekintetben szembenállónak tekinthető, közös jellegzetességük, hogy mindkettő olyan absztrakt erkölcsi szabály, vagy szabályrendszer kidolgozására törekszik, ami a helyes cselekvés univerzális mércéjéül tud szolgálni a legkülönfélébb morális dilemmák esetében.<sup>31</sup> Közös sajátossága e két irányzatnak, hogy megközelítéseik fókuszja főként a cselekvés tényéből, valamint a szabálynak történő megfelelésből indul ki. Ezzel szemben a harmadik – és egyben legkorábbi – normatív etikai irányzat, az elsősorban Arisztotelész által kidolgozott erényetika vizsgálódásának kiindulópontjában a cselekvő jelleme áll. Ebből kifolyólag az absztrakt cselekvési normák előzetes meghatározása helyett a cselekvő személy *erényes jellemének* kimunkálására helyeződik a hangsúly, azzal az előfeltevéssel élve, hogy a helyes cselekvés szituációfüggő.<sup>32</sup> Ennek az etikai irányzatnak az újrafelfedezését Elizabeth Anscombe *Modern erkölcsfilozófia* című, 1958-ban megjelent tanulmányához szokták kötni, melynek háttérében az erkölcsök, az erkölcsi szabályok kodifikálhatóságába vetett hit fokozatos megkérdőjelezése állt.<sup>33</sup>

## 5. Erény-jogelméleti megközelítés

A korai időkben, tehát különösen a preszókratikus filozófia világában az etika még egybeolvadt a lét- és ismeretelmélettel, olyannyira, hogy sok esetben e két terület csupán az erkölcsi tanok megalapozását szolgálta. A helyes cselekvés és a helyes módon élt emberi élet kérdése áthatotta a korszellemet, mely szintén egyet jelentett a természet rendje, az egyetemes természettörvények szerinti cselekvéssel. E normarendszer létéről tanúbizonyságot tesznek olyan klasszikus művek, mint Aiszkhülosz *Prométheusza*, vagy

<sup>30</sup> Püнкösty András: A nagy adathalmazok felhasználásának etikai kérdései. In: Török–Zódi (szerk.) i. m. 216.

<sup>31</sup> Szerletics Antal: A normatív etika három iránya. In: Birher Nándor – Ujházi Loránd: *Etika mint norma-rend*. Budapest, L'Harmattan, 2024. 122.

<sup>32</sup> Uo.

<sup>33</sup> Szerletics Antal: *Paternalizmus*. Budapest, Gondolat, 2017. 128.

Szophoklész *Antigonéja*, illetve már ekkor megjelenik a *phüszisz és nomosz*, vagyis a természeti rend és a társadalmi, ember alkotta szabályok dichotómiája.<sup>34</sup> E korai alkotásokban az emberi szabadság és determináltság kérdésköre is megfogalmazódik, mely a mai napig vitatéma a filozófiai, és olykor a jogi diskurzusokban. Már Platón rámutat, hogy sorsukat az emberek maguk választják,<sup>35</sup> így tehát ez alapján egyrészt az embernek szabad akarata van, másrészt felelős a döntéseiért.

Arisztotelész a görög polisokban meglévő magatartástípusok elemzésén keresztül dolgozta ki erkölcsökre vonatkozó tanait, így megfogalmazva a derék ember ideális típusát, azaz a *kalokagathoszt*. Számára így az erényes viselkedés nem pusztán egyéni, de társadalmi, politikai kérdés is, ahol ilyen értelemben az egyének erényessé válásában szerepe van a politikai közösségnek, illetve az államnak, nevelés, szoktatás útján. Miként fogalmaz:

„nem természettől, de nem is természet ellenére fejlődnek ki bennünk az erények, hanem természettől fogva úgy vagyunk alkotva, hogy befogadhatjuk őket, viszont csak a szokás által lehetünk bennük tökéletessé. [...] Ha az igazságos tetteket gyakoroljuk: igazságossá, ha a mértékletes tetteket: mértékletessé, ha a bátor tetteket: bátorrá leszünk. Bizonyítja ezt az is, amit az államok életében tapasztalunk: a törvényhozók szoktatással igyekeznek a polgárokat jó erkölcsökre nevelni, s minden törvényhozónak erre irányul az akarata; s aki ebben nem helyesen jár el, az célt téveszt, s egyáltalában ebben különbözik a jó kormányzat a rossztól.”<sup>36</sup>

Arisztotelész szerint szilárd elvről nem beszélhetünk, hanem mindig az adott eset körülményei alapján kell döntenie a cselekvőnek arról, hogy mi a helyes, eltekintve persze olyan cselekvésektől, melyek maguktól értetődően rosszak. Annyi morális kapaszkodót azért kapunk, hogy jellemzően a helyes cselekvés két szélsőség között helyezkedik el, nevezetesen a hiányosság és a túlzás között. Ugyanakkor ennek a középnek a megtalálását gyakorolni kell, miként a testi erő is úgy fejlődik leginkább, ha az ember sok táplálékot vesz magához, és sok munkát vállal, amit viszont a már erős ember képes a leginkább végrehajtani, vagy más példával élve, az tud leginkább mértékletes lenni, aki már gyakorlott a különféle élvezetektől való tartózkodásban.<sup>37</sup> Mint Arisztotelész állítja, az erény egy lelki alkat, amely a hozzánk viszonyított középben áll, és az *akarati elhatározásra* vonatkozik, aminek folytán a különféle érzelmekkel, vágyakkal szemben helyesen cselekszünk, és amely az efféle erényes cselekvések nyomán alakul ki, továbbá ismertetőjele az a kellemes, vagy kellemetlen érzés, amely tetteinek nyomában támad, hiszen Arisztotelész vallja, hogy a kiteljesedéshez vezető út éppen ebben áll, mely úton persze a gyermekeknek még támogatásra van szükségük. Megjegyezi, hogy a közép megtalálása egyrésztől a dolog természetétől függ, de függ

<sup>34</sup> Dörömbözi János: *A filozófia alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2006. 170–171.

<sup>35</sup> Platon: *Az állam*. 617e. Ford. Jánossy István. Szeged, Lazi, 2001. 344.

<sup>36</sup> Arisztotelész: *Nikomakhoszi Etika* 1103a – 1103b. Ford. Szabó Miklós. Magyar Helikon, 1971. 34–35.

<sup>37</sup> Uo. 1104a–1104b. i. m. 35.

ugyanakkor a saját jellemünktől is a tekintetben, hogy melyik szélsőségre vagyunk inkább hajlamosak. „Amelyik irányba a magunk természete jobban hajlik, azt inkább érezzük a középpel ellentétben levőnek.”<sup>38</sup> Ennek megtalálása tehát nem csak a dolog, illetve a helyzet természete, de önmagunk alkata miatt is nehéz. Arisztotelész is elismeri, hogy

„nem olyan könnyű eldönteni, hogy miképp, kire, mily esetben és mennyi ideig kell haragudnunk, hiszen mi magunk is hol a lagymatag embert dicsérjük, s őt nevezük szelídnek, hol meg a haragtartót, akit férfias jelleműnek kiáltunk ki. [...] Ugyanakkor a közepet kereső lelki alkat minden esetben dicséretre méltó; s néha mégis el kell hajolnunk a túlzás vagy a hiányosság irányába, mert így találjuk majd el legkönnyebben a közepet és a helyes utat.”<sup>39</sup>

Mint Heller Ágnes rámutat, Arisztotelész etikájának különlegessége elsősorban abban áll, hogy ez az etikátörténet egyetlen tisztán *materiális immanens* értéketikája. Ez azt jelenti, hogy az értékek – ebben az esetben az erények, objektivációk, célok – nem vezethetők le *erkölcsön kívüli* tényezőkből, tehát nem-erkölcsi, értékközömbös törekvésekből, vagy természeti diszpozíciókból, ami a későbbi etikákra jellemző volt a történelem során.<sup>40</sup> Az értékek tehát nincsenek levezetve, hanem adóttak magában az erkölcsi hagyományban, és abban ahogyan ezt az ideális kiválóságok (*kalokagathosz*) gyakorolják. A levezetéssel operáló etikák számára egyszerű út nyílik az általánosíthatóságra: azt a képességet melyből az erény levezethető, egyszerűen minden embernek tulajdonítják. Arisztotelész etikájában viszont, miután minden erény csak gyakorlással és tevékenységgel válhat lelki alkattá, karakterré, s miután nincs mindenkinek lehetősége arra, hogy minden erényt gyakoroljon, az erényes lelki alkat nem általánosítható, és így annak megszerzésére nem is képes mindenki. Nála ehhez szükségeltetik szerencse, valamint megfelelő előkelőség, tehát az erények összességében e felfogás szerint nem lehet erényes a rabszolga, az asszony, illetve a gyermek. Ennek lényege, hogy voltaképp nem az erények összessége általánosítható, hanem az erényessé válás *folymata*. Így materiális értékétika csak olyan közösségben alakulhat ki, melyben egyéni mozgásteret van az egyénnek, ahol az erényekhez különböző módokon el lehet jutni, és a cselekvésben megjelenik a *reflektáló öntudat*.<sup>41</sup>

## 6. Az erényes viselkedés, mint algoritmikus folyamat

Tehát valójában bizonyos értelemben Arisztotelész etikájában az erényes cselekedetek gyakorlása megfeleltethető egyfajta algoritmusnak, amely a helyes, boldog élethez vezető eszköz, folyamat. Arisztotelész erényekről való elemzését olvasva azt lehet

<sup>38</sup> Uo. 1109a i. m. 49.

<sup>39</sup> Uo. 1109b. i. m. 51.

<sup>40</sup> Heller Ágnes: Arisztotelész korai etikái. In: Arisztotelész: *Eudemoszi etika. Nagy etika*. Budapest, Gondolat, 1977. 261–262.

<sup>41</sup> Uo. 263–265.

gondolni, hogy az ilyen helyzetek kezelésében éppenhogy segítségünkre lehetnek a mesterséges intelligencia alapú rendszerek, főleg a *big data* alapú profilozáson keresztül, hiszen egyrésztől vagy a gép tud helyettünk dönteni sokkal több adat felhasználásával és mondhatni egy komplexebb képet alkotva, vagy egy ennél hibridebb megoldásként adatokat, összefüggéseket felhasználva egy profilt tárhat elénk, aminek segítségével elméletileg mi dönthetünk igazságosabban bizonyos helyzetekben. Zódi Zsolt egyúttal felhívja a figyelmet arra, hogy maga a profilalkotás jelensége, vagyis az, hogy embereket a tulajdonságaik alapján csoportokba lehet sorolni, valójában a társadalomstatistika megjelenése óta alkalmazott, és már a kezdetleges, a 80-as évek végén megjelent vállalati szoftverek használata óta folyamatosan a marketing és az általános üzleti világ eszköze volt, azzal a már akkor is megfigyelhető mellékhatással, hogy bizonyos szempontból az egyénnek elvész az önmeghatározási képessége, nincs tudatos befolyása arra, hogyan kategorizálják, illetve döntenek róla egyes statisztikai adatként manifesztálódó tulajdonságai, jellemzői alapján. Mindazonáltal ez a jelenség is komplexebb, problémásabb lett a *big data* megjelenésével, hiszen a korábban jellemző gyakorlatban véges számú, ismert, vagy kikövetkeztethető paraméter alapján profiloztak, manapság rendkívül sok és sokféle adat gyűjthető egy adott személyről akár az internetes keresési, letöltési előzmények felhasználásával, így a különféle cégek szinte végtelen számú adat, paraméter, azaz valóban „nagy” adatmennyiségek alapján alakítanak ki egyre bonyolultabb profilekat.<sup>42</sup> Ezen felül, mint Zódi rámutat, a *big data* alapú szoftverek működése azért is érdekes, mert ellentétben a statisztikákkal, spontán készült adatokból dolgozik. Tehát a statisztikánál előre meghatározott adatok kerülnek rögzítésre, előre meghatározott elképzelés szerint vannak le összefüggéseket, melynek következtében már a direkt kérdésfeltevés is determináló jelentőséggel bír. Ezáltal már eleve illeszkedhet az adott kérdéskör, vagy az adott állítások halmaza egy magasabb szintű narratívába, hiszen jellemzően előre kalkulált opciók valamelyikét igazolni próbáljuk.<sup>43</sup> Így tehát akár azt is mondhatnánk, hogy egy ilyen spontán összefüggéseken alapuló rendszer jobban fog ismerni minket embereket, mint mi saját magunkat, és sokkal pontosabb előrejelzéseket tud adni számunkra nem átlátható összefüggésekből, mint gondolnánk.

## 7. A szabad akarat, a felelősség, és a túlzott bizalom problémája

Probléma ugyanakkor, hogy a modern magasabb szintű mesterséges intelligencia nem képes arra, hogy megindokolja az ítéleteit, melyre vonatkozó, programozókkal szemben támasztott elvárás esetén figyelembe kell venni a különbséget a gépi tanulás alapjául szolgáló induktív folyamatok és a deduktív érvelési forma között, amelyet egy magyarázat során elvárunk.<sup>44</sup> Probléma továbbá, hogy az előrejelzést adó gépeken alapuló döntések elfogadása érdemben igazságtalan eredményhez vezethet, mivel előítéletekkel terhelt adatokon, vagy algoritmusokon alapulhatnak, így a múlt-

<sup>42</sup> Zódi i. m. 85–86.

<sup>43</sup> Uo. 232.

<sup>44</sup> Susskind i. m. 312.

beli elfogult vagy előítéletes döntéseket leképező adatok is úgymond szennyezettek lesznek. Más szóval a rendszerekben található előítéletek újabb igazságtalanságokat szülhetnek.<sup>45</sup> Ezek ráadásul ahhoz vezethetnek, hogy az előítéleteken alapuló rendszer megmerevítheti a jogrendszert, illetve a jogalkalmazást, minekutána nem marad tér a jogfejlődésre, továbbá az automatizált döntéshozó nem rendelkezhet erényekkel, illetve olyan fontos értékekkel, mint az empátia, vagy a kiigazító igazságosságként, vagy törvényigazító igazságosságként működő méltányosság. A *big data* alapú döntések meghozatalához használt algoritmusok ráadásul kontroll nélkül explicitté fogják tenni az addig implicit értékválasztásainkat, így pedig mivel ezek a döntések a normál emberi paramétereken túl jóval több paraméter alapján, a hétköznapi morális narratíváinktól eltérő eredmények születhetnek, az ember pedig saját, leegyszerűsítő narratívái között él, és így akar választ találni kérdéseire.<sup>46</sup>

Ennek ellenére Susskind az erkölcsi szkepticizmus azon álláspontján van, hogy ezen értékek számbavétele az emberi döntéshozóknál éppen olyan eshetőleges, javasolt kiegészítés, mint az MI általi döntéshozatal esetén, alapulhat előítéleteken, illetve a következetesség szinte számon kérhetetlen, amit statisztikai adatok is igazolnak. Ezen az elven tehát azt lehet mondani, hogy csak idő kérdése, mikor lesz megfelelő a mesterséges intelligencia által támogatott döntéshozatal mechanizmusa, de addig sem érdemes gátat szabni e törekvéseknek, hiszen az emberi ítélethozataltól sem lehet minőségileg többet várni, sőt olykor kevésbé kiszámítható, befolyásolható, ezáltal igazságtalanabb. Susskind úgy nyilatkozik, hogy nyilván lehetnek olyan faktorok az életben, olyan emberi feladatok, melyek végzését nem szívesen engednénk ki emberi kézből, például a létfenntartó eszközök kezelését, vagy a háborúkról való döntés szabadságát, de Susskind – egyfajta erkölcsi relativizmus mellett foglalva állást – azt vallja, hogy gyermekeink idővel talán mást gondolnak majd jóról és rosszról, lehet, hogy addigra elfogadóbban állnak hozzá majd ahhoz, hogy a gépek számos dologban sokkal jobbak. Így majd a generációnk konzervativizmusának kell viselnie a felelősséget, hiszen az erkölcsi fölény nem mindig azok kezében van, akik a *status quoté* képviselik.<sup>47</sup>

Ezzel kapcsolatban két szempontot mindenképp érdemes figyelembe venni. Az egyik éppen az, hogy statisztikailag kimutatható, hogy az emberek jellemzően jobban bíznak a mesterséges intelligenciák által hozott döntésekben, mint az emberi döntésekben olyan esetekben is, amikor erre nincs okuk, vagy legalábbis rosszul teszik.<sup>48</sup> S noha az EU legfrissebb jogalkotási mechanizmusa, az AI Act is igyekszik garantálni a mesterséges intelligencia feletti humán kontrollt, illetve a hazai szabályozás is lehetővé teszi,<sup>49</sup> hogy egyrészt csak alapeljárásban opció az automatikus döntéshozatal, valamint a döntést követően 5 napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét

<sup>45</sup> Uo. 311.

<sup>46</sup> Zódi i. m. 237.

<sup>47</sup> Susskind i. m. 313–315.

<sup>48</sup> Hannah Ruscheimer – Lukas J. Hondrich: Automation bias in public administration – an interdisciplinary perspective from law and psychology. *Government Information Quarterly*. Vol. 41., N. 3. (2024) <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101953>

<sup>49</sup> Ákr. 42. §.

ismételten, teljes eljárásban bírálja el,<sup>50</sup> ez a bizalom mégis igaz a humán kontroll alatt tartott mesterséges intelligencia alapú döntéshozatalra, tehát az úgynevezett hibrid döntéshozatali eljárásokra is, amilyen például a VÉDA rendszer. Ez azt jelenti, hogy kimutatható tendencia, hogy az automatizált döntések ellenőrzése sok esetben nem kellőképpen alapos, vagy éppenséggel túlzott bizalmon alapuló, tehát nem feltétlenül megfelelő, így pedig végső soron az érintettek mégiscsak egy mesterséges intelligencia hibás döntésének lesznek elszenvedői, ha túl könnyelműen fogadják el az adott esetben hibás, vagy megalapozatlan döntést. Érdekes továbbá ezzel kapcsolatban, hogy a jog általában nagymértékben támaszkodik az emberi döntésekre a különböző jogrendszerekben, de nem határoznak meg kritériumokat arra vonatkozóan, hogy mi minősül emberi döntésnek. Sem a GDPR 22. cikke, sem az EU mesterséges intelligencia rendelete nem határozza meg, hogy mit jelent a döntés, ehelyett a jog implicit feltételezéseire támaszkodik. E tekintetben is kulcsfontosságúvá válik, hogy a jog feltételezi, hogy az emberek meg tudják magyarázni döntéseiket.<sup>51</sup> A másik fontos körülmény éppen abból fakad, hogy a mesterséges intelligencia nem tud megfelelően magyarázatot adni a döntéseire. Ha a technológia fejlettsége folytán erre valahogy majd sor is kerül, az minden bizonnyal szintén algoritmikus, illetve adatalapú, szintetizált indoklás lesz, ami nélkülözi a döntéshez való *érzelmi* viszonyulást. Bernáth László mutat rá arra, hogy az ún. *autonóm ágensek*, amelyek a mesterséges intelligencia második hullámában megjelenő, fejlettebb rendszerek, nem rendelkeznek öntudattal, s ez alapvetően megnehezíti azokat a törekvéseket, amelyek arra irányulnak, hogy az oksági felelősségen túl egyfajta normatív felelősséget lehessen tulajdonítani e rendszerek számára. Az egyszerűbb, még nem autonóm gépek kódjai még könnyen visszafejthetők voltak, vagy a végrehajtáshoz gyakori emberi közreműködésre volt szükség, tehát kvázi az alkalmazó ember meghosszabbított kezének voltak tekinthetők.<sup>52</sup> Ezzel szemben az autonóm rendszerek esetében a kiinduló programmal nem igazán lehet megmagyarázni, hogy a rendszer miért hozta meg az adott döntést vagy a rendszer komplexitása miatt, vagy azért, mert maga alakította már ki azt a statisztikai tanulásra épülő stratégiát is, amelylyel végül a döntést meghozta. A gép ilyenkor próba-szerencse alapon próbál megoldani egy-egy problémát, majd a visszajelzésekéből, illetve az általa megfigyelt statisztikai adatokból következtet a valójában helyes megoldásra. Erre jó példák egyébként azok a sakkprogramok, melyek hatalmas adatfeldolgozó kapacitással rendelkezve könnyen megvernek nagymestereket is, hiszen adott pillanatban többmillió lépéskombinációt látnak át,<sup>53</sup> ami az ember számára gyakorlatilag lehetetlen. Ilyen esetben sokak szerint magát a gépet illeti a dicséret, nem annak tervezőjét, ekképpen az ilyen jellegű gépeknek ezen az alapon felelősséget is képesek tulajdonítani, például egy önvezető autó okozta kár esetén. Ugyanakkor Bernáth szerint abból kiindulva, hogy ezek a rendszerek nem rendelkeznek *fenomenális tudatossággal*, tehát azzal a képességgel, hogy a

<sup>50</sup> Czékmann–Czibrik i. m. 23.

<sup>51</sup> Ruscheimer–Hondrich i. m.

<sup>52</sup> Bernáth László: Miért ne tulajdonítsunk semmilyen felelősséget tudattal nem rendelkező mesterséges intelligenciának? *Magyar Filozófiai Szemle*, 2022/4. 36.

<sup>53</sup> Bernáth i. m. 36.

velük megtörtént dolgokkal kapcsolatban valamiként érezzenek, így nem képesek arra, hogy felelősségteljesen viszonyuljanak egy adott döntéshelyzethez, egyrészt tehát nem megalapozott normatív felelősséget telepíteni rájuk<sup>54</sup> (túl azon, hogy nincs is sok értelme), másrészt viszont tekintettel a meghozott MI alapú döntések *black box hatására*, a közreműködő szolgáltató felelőssége is kérdéses, tekintettel arra, hogy nincs kifejezett ráhatása a mesterséges intelligencia által vezetett döntésfolyamatokra.

## 8. Összegzés

Ha abból indulunk is ki, hogy minden technológiai akadályt képes megugrani a mesterséges intelligencia fejlődése, és jogilag is lehetséges ezt keretek közé szorítani valamilyen felelősségteljesítési módszerrel, megmarad az a morálfilozófiai kérdés, hogy egyrészt *jobb ember* lehet-e nálunk a gép, másrészt, hogy nekünk embereknek, voltaképpen segíthet-e jobbbá válnunk. Az etikai, vagy erényetikai dimenziót tekintve elmondható, hogy a mesterséges intelligenciával szemben támasztott aggályok közül több megoldatlan az emberi relációk között is. Tehát mondhatni, ha az igazságossághoz nem is kerülünk közelebb a gépek által, de egy hosszútávon hatékonyabb rendszerben bízhatunk.<sup>55</sup> A közigazgatás vonatkozásában fontos kérdés, hogyan tekintünk a közigazgatás fogalmára: az ugyanis meghatározza, hogy mit tekintünk a céljának. A közigazgatási folyamatok lényege alapvetően az államilag szervezett társadalom, mely céljaként megtehető az eredményesség.<sup>56</sup> Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy mit tekinthetünk eredményességnek? Jelenleg számos repetitív feladat ellátására kiválóan alkalmazhatóak mesterséges intelligencia alapú rendszerek, míg a komplexebb döntéseket igénylő helyzetekben ezek térnyerése fokozatosan vehet el kompetenciákat az embertől, miközben óhatatlanul lehetséges, hogy a mesterséges intelligencia a saját, kiszámíthatatlan narratívája szerint torzítja a közmegegyezést. Mint Tamás András emlékeztet, *Az ember tragédiájában* a falanszter társadalom teljesen embertelen, melyben nincs emberi normativitás, pusztán okságként érvényesülő törvényszerűség.

„Az emberek társadalma [...] éppen azért emberi, mert nem pusztán az okság alapján működik, hanem van benne pszichikum. Nincs is minden lehetőség eleve meghatározva a jogban: külön értékelhető valamely tény észszerűsége, hasznossága, erkölcsössége és külön annak jogossága. A jogot emberek alkotják jelenleg, és csak emberek – és nem gépek – alkalmazhatják: egyaránt emberi racionalitással.”<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Uo. 51.

<sup>55</sup> Az automatikus döntéshozatali eljárással kapcsolatban jegyzi meg Czékmann és Czibrik, hogy az lehetővé teszi, hogy a döntések könnyen ellenőrizhetők legyenek, csökkenjen a korrupciós kockázat, és az ügyintézők tehermentesítése, átcsoportosítása más, akár bonyolultabb ügyek kezelésére. Ld. Czékmann–Czibrik i. m. 22.

<sup>56</sup> Tóth–Klein i. m. 409–410.

<sup>57</sup> Tamás i. m. 38.

Ha a gépiesítés baloldali kritikáját nézzük, akkor a frankfurti iskola gondolkodójának szemüvegén át is láthatóan problémás, ha az ember minél több teret enged annak, hogy önmagát megfossa a döntés lehetőségétől, és *magát elidegenítve* egyre több teret engedjen a mesterséges intelligenciának ott, ahol saját magának kellene döntéseket hoznia. Ez azonban nem pusztán a döntéshozatali helyzetekben válik egyre nyilvánvalóbbá, hanem az algoritmus alapú programok általános használatán keresztül is. Mára már tudományos közhely, hogy a 20. század második felétől a legfejlettebb országok integrálódnak az ún. információs társadalomba, melynek fokozatos terjedése várható a világ kevésbé fejlett részein is,<sup>58</sup> ezen túlmenően azonban a mesterséges intelligencia elvezet – mutat rá Zódi – az algoritmizált társadalom Lawrence Lessig-féle gondolatáig, ahol az élet egyre nagyobb részét szervezik algoritmusok, és a fő kérdés az marad, hogy van-e, lesz-e olyan része az életünknek, a társadalomnak, amit szeretnénk megóvni az algoritmusoktól.<sup>59</sup> Nyilvánvaló, hogy olyan helyzetekért, melyekre nincs ráhatása, az ember minél kevésbé szeretne felelősséget vállalni, így hát más entitások döntéseiért sem, ami persze jó esetben a mesterséges intelligenciával kapcsolatban egy bizalmi viszony. Másrésztől, ha humanista oldalról közelítjük meg, a távlati kérdés az marad, hogy célszerű-e, illetve eredményesnek mondható-e, ha az emberek kezéből kivesszük a döntés lehetőségét a saját életüket befolyásoló döntési helyzetekben. Megeshet, hogy könnyebb a passzív élet, ugyanakkor kérdés, hogy ez megfelel-e az ember méltóságának, és annak a természetéből adódó követelménynek, hogy személyét érintő döntéseit a felelősséget vállalva hozza meg.<sup>60</sup> Mint Iris Murdoch írja, „a szabadság nem egy következmény nélküli hányavetiség, hanem az én fegyelmezett legyőzése”,<sup>61</sup> így kérdéses, hogy mit nyer a társadalom hosszútávon azáltal, ha gondolkodásának narratíváit, és ezáltal személyes szabadságát egyre inkább a technológia befolyásának teszi ki.

<sup>58</sup> Molnár Szilárd i. m. 186.

<sup>59</sup> Zódi i. m. 65–67.

<sup>60</sup> Jacques Maritain: A személy jogai. In: Frivaldszky János (Szerk.): *Természetjog – Szöveggyűjtemény*. Budapest, Szent István Társulat 2006. 93.

<sup>61</sup> Iris Murdoch: *A jó uralma*. Budapest, MMA Kiadó, 2021. 135.



# A DIGITÁLIS ADATOK ÉS AZ ADATGAZDÁLKODÁS JELENTŐSÉGE, TÁRSADALMI KÖRNYEZETE ÉS AZ ADATHASZNÁLAT EGYES SZEMPONTJAINAK BEMUTATÁSA

Kun László\*

## 1. Bevezetés

A digitális adatok tárolásával, továbbításával és feldolgozásával működő eszközök az elmúlt évtizedekben széles körben elterjedtek a társadalom legkülönbözőbb szféráiban, többek között a gazdaság, a közigazgatás, az állam szervezetei is általánosan használják ezeket.

A digitális technológián alapuló informatikai eszközök, megoldások közös és technológia-független jellemzője, hogy működésük digitális adat- és információalapú, különböző adat- és információtároló, feldolgozó, egymással kommunikáló eszközök hálózatait alkotják.

Azzal, hogy a digitális eszközök általánosan elterjedtek, összekapcsolhatóak és működésük adatalapú, az adatokkal való gazdálkodás, az adatok kezelése, védelme, tudatos használata gyakorlatilag minden szervezet és egyén felé alapvető és fontos feladatként jelenik meg. Ahogyan bármely eszköz használatának lényege a tudatos használat, az adattudatosság szintén nélkülözhetetlen része a digitális eszközök használatának.

Általában a közigazgatás, a közszolgáltatások esetében elmondható, hogy a területen működő szervezetek feladatainak nagy része hagyományosan is információ- és adatalapú, jelentős méretű és értékű információ- és adatvagyon birtokosai (például állami adatbázisokat kezelnek, beleértve a nem digitális adatbázisokat is), adatbázisai az állam mindennapi működésének nélkülözhetetlen elemei. A működés alapvető feltételeinek biztosítása mellett az ilyen adatbázisok kezelése a tárolt adatok jellemzői, kritikussága miatt biztonsági, szuverenitási kérdéssé is vált.

---

\* PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.



A digitális adatokkal való tudatos gazdálkodás, a digitális adat és a digitális adatokat tároló, azokkal kommunikáló eszközök megfelelő használata érdekében az alábbiakban áttekintésre kerülnek a digitalizáció egyes hatásai, az adat és a digitális adat legfontosabb definíciói, az adathasználat környezetét, megoldásait befolyásoló tényezők.

## 2. Kontextus – a digitalizáció és a digitális adatok jelentőségének növekedése

A digitalizáció általános jelentőségének növekedését jól mutatja, hogy a területtel foglalkozó jogszabályok, stratégiai dokumentumok száma szintén gyorsan nő. A területtel foglalkozó elemzések példaként említhető a tanulmány, amelyben a Bruegel elemző központ, „*think tank*” összeállította az Európai Unió által a digitalizáció területére vonatkozó jogszabályok és a jogszabályok rendelkezéseit betartatni kívánó intézményrendszer áttekintését. Az elemzésben összességében jóval száz felett szerepelnek az ebbe a körbe tartozó hivatkozások, intézmények.<sup>1</sup>

A digitalizációt annak sok szempontból újszerű működési mechanizmusai miatt gyakran a negyedik ipari forradalomnak is nevezik.<sup>2</sup> A digitális technológia elterjedése következtében a változások és a digitalizációban élenjáró szervezetek (elsősorban technológiai cégek) szerepe olyan nagy mértékű, hogy a gazdaság, a társadalom viszonyait képesek alapvetően megváltoztatni. Az informatikai eszközök működési jellemzői alapján a digitális gazdaságban kialakított módszerek alkalmazása lehetséges a társadalom más területein, beleértve a közzsférát is.

Az alábbi táblázatok az adatokon alapuló megoldások jelentőségének növekedését mutatják be azon keresztül, ahogyan az adatokon, az adatalapú szolgáltatásokon és a digitális kommunikáción alapuló cégek milyen mértékben törtek előre a világgazdaságban.

Az első táblázatban a világ 10 legnagyobb piaci értékű vállalata látható 2000-ben. A rangsorban már ebben az időszakban is megjelentek az informatikai, telekommunikációs vállalatok, azonban közöttük még a hagyományosnak mondható IT iparági szereplők láthatóak (Microsoft, NTT Docomo, Cisco, Intel, Nippon Telegraph, Nokia, Deutsche Telekom) olyan szolgáltatásokkal, termékekkel, mint a telekommunikáció, személyi számítógép alkalmazások fejlesztése, IT és kommunikációs berendezések gyártása.<sup>3</sup>

Rangsor	Cég neve	Piaci érték (mrd dollár)
1	Microsoft	606
2	General Electric	508
3	NTT Docomo	367
4	Cisco	352

<sup>1</sup> Kai Zenner – J. Scott Marcus – Kamil Sekut: *A dataset on EU legislation for the digital world*. Brüsszel, Bruegel AISBL, 2024. <https://www.bruegel.org/dataset/dataset-eu-legislation-digital-world>

<sup>2</sup> Cséfalvay Zoltán: *A nagy korszakváltás*. Budapest, Kairosz, 2017.

<sup>3</sup> Truman Du: Animation: The Largest Public Companies by Market Cap (2000–2022). *Visual Capitalist*, October 17, 2022. <https://www.visualcapitalist.com/cp/largest-companies-from-2000-to-2022/>

5	Walmart	302
6	Intel	280
7	Nippon Telegraph	271
8	Nokia	219
9	Pfizer	206
10	Deutsche Telekom	197

A következő táblázat szintén a legnagyobb piaci értékű vállalatok felsorolását tartalmazza, de 2023-ból. Ahogyan látható, ebben a rangsorban is fontos szerepet játszanak a digitális eszközöket, szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások, azonban ezek többsége már nem az előző táblázatban szereplő termékekhez, szolgáltatásokhoz hasonló termékeket állít elő, hanem a digitalizáción alapuló ökoszisztémák, platformok fejlesztésével, digitális alkalmazások, szolgáltatások nyújtásával nőtt ilyen hatalmas piaci méretűre és elsősorban nem fizikai termékek előállításával, kezelésével, kereskedelmével foglalkoznak.<sup>4</sup>

Rangsor	Cég neve	Piaci érték (mrd dollár)
1	Apple	2.974
2	Microsoft	2.783
3	Saudi Aramco	2.145
4	Alphabet (Google)	1.658
5	Amazon	1.519
6	Nvidia	1.156
7	Meta Platforms	834.76
8	Berkshire Hathaway	777.3
9	Tesla	759.22
10	Eli Lilly	554.43

Az adatrobbanásnak is nevezett folyamat alapját képezi a táblázatban szereplő legnagyobb vállalatok gazdasági növekedésének. Pontosabban, ezen vállalatok maguk is tudatosan alakították ezeket a folyamatokat, jelentős befektetéseket hajtva végre a saját területükön (például a Google anyavállalata, az Alphabet K+F költsége csak 2022-ben 39,5 milliárd dollár volt<sup>5</sup>).

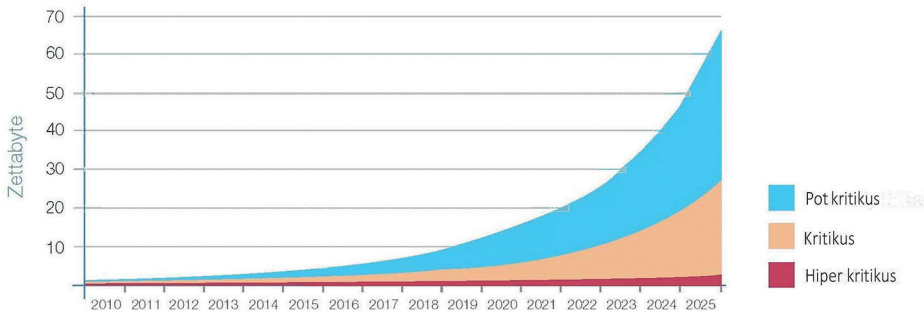
Az International Data Corporation kutatása szerint a létrehozott adatok globális mennyisége 2010 óta sokszorozódott, előrejelzésükben 2025-ben eléri a 160 zettabyte nagyságot.<sup>6</sup> Ezzel egyidejűleg az adatok kritikussága is nagy mértékben nőtt, amit az alábbi ábra mutat be.

<sup>4</sup> Forbes India: Top 10 biggest companies in the world by market cap in 2023. *Forbes*, Oct 30, 2025. <https://www.forbesindia.com/article/explainers/top-10-largest-companies-world-market-cap/86341/1>

<sup>5</sup> Tiago Bianchi: Alphabet: research and development expenditure. 2013-2024. *Statista*, Feb 5, 2025. <https://www.statista.com/statistics/507858/alphabet-google-rd-costs/>

<sup>6</sup> David Reinsel – John Gantz – John Rydning: *Data Age 2025: The Evolution of Data to Life-Critical*. IDC, USA, 2017. 7. <https://tinyurl.com/5cd2u4xm>

1. ábra Az adatok kritikusságának növekedése



Az IDC által alkalmazott kritikussági szintek a következőket jelentik:

- Potenciálisan kritikus: olyan adat, amely a felhasználók folyamatos, megfelelő napi működéséhez szükséges.
- Kritikus: olyan adat, amely a felhasználók mindennapi életének, működésének fenntartásához szükséges.
- Hiper-kritikus: olyan adat, amelynek közvetlen és azonnali hatása van a felhasználók egészségére, jólétére (ilyenek például a közlekedési adatok, orvosi alkalmazás, irányítási rendszerek vagy fontos eszközök működési adatai).<sup>7</sup>

Az IDC fenti elemzése azt jelenti, hogy a digitális adatok mennyisége és kritikussága egyaránt nagy mértékben megnőtt a 2000-es évek eleje óta, amely folyamatnak közvetlen következménye az adatok, az adatgazdálkodás szerepének növekedése.

A digitalizáció talán legfontosabb jellemzője, hogy nem kizárólag a már meglévő folyamatokat, viszonyokat alakítja át, hanem olyan megoldásokat hoz létre, amelyek korábban nem léteztek (részben emiatt emlegetik újabb ipari forradalomként). Közülük példaként említhető az internetes platformok és ezen keresztül a platformgazdaság megjelenése.

Az egyik ilyen, korábban nem létező digitális megoldás az algoritmikus menedzsment, a számítógépes algoritmusok által irányított munkavégzés és automatikusan zajló, emberi beavatkozást nem igénylő folyamatok. A közigazgatás, a közszolgáltatások esetében ez azt jelenti, hogy az automatikus döntéshozatali mechanizmusok bevezetése reális lehetőséggé vált. Ekkor az ügyintézés során emberi beavatkozásra nem, vagy csak minimális mértékben kerül sor (például egyedi esetek elbírálásánál, a felmerülő egyedi problémák, reklamációk megoldásánál). Az ilyen típusú ügyintézés teljesen új kérdéseket vet fel, amelyek megoldásához jó alapot szolgáltathatnak a más területeken már elterjedt digitális eszközök, alkalmazások és az ezeket szabályozó mechanizmusok.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Reinsel–Gantz–Rydning i. m. 10.

<sup>8</sup> Zódi Zsolt: Algoritmikus menedzsment a platformmunka világában. *Állam- és Jogtudomány*, 2022/1. 89–108. <https://doi.org/10.51783/ajt.2022.1.05>

A digitalizáció és az adatalapú megoldások elterjedése olyan, sokak szemében távol állónak látszó területek kapcsolatát is létrehozta, mint például a *Big Data* és a szociológia. Az adatelemzés és a *Big Data* alkalmazása új távlatokat nyitott ezen a területen is a következő jellemzők miatt: a digitális technológiák alkalmazásával az adatfelvétel sebessége nagymértékben megnőtt, pontosabb kép alkotható a felmért csoportok, személyek viselkedéséről, a digitalizáció nagy mértékben emelte az elérhető adatok, információk mennyiségét, a nagy adatbázisok jobban láthatóvá teszik a különböző jellemzők közötti kapcsolatokat.<sup>9</sup>

### 3. Az adat definíciójának sokszínűsége

Az adatgazdálkodás, az adatgazdaság elemzéséhez érdemes áttekinteni magának az adatnak a fogalmát. Az adat, mint fogalom az elmúlt néhány évben kimondottan előtérbe került, a mindennapi közbeszéd része lett. Elterjedtek olyan jelzők, mint például az „új olaj”, az „új arany” vagy a legújabb ilyen kifejezés az „új valuta”. Ugyanakkor, áttekintve a vonatkozó szakirodalmi szabályozási hátteret, az adat, a közadat kifejezés sokféle jelentéssel rendelkezik. A definíciók áttekintése az adatmenedzsment, az adatokkal való gazdálkodás elemzéséhez egyrészt nélkülözhetetlen, másrészt megmutatja, hogy bármely tevékenységnél szükséges a megfelelő előkészítés, a jogszabályi és stratégiai környezet áttekintése a szakterületi sajátosságok miatt. Az alábbiakban néhány ilyen meghatározást tekintek át.

#### 3.1. Az adat definíciója a számítástechnikában

Az adat leginkább széles körben alkalmazott definíciója a számítástechnikából ered. A különböző iparági, szakirodalmi forrásokban az adattárolás, adattovábbítás, adatkommunikáció mértékegysége a számítástechnikában használatos byte és ennek többszöröse az SI nemzetközi rendszerben használt előtagokkal nagyságrend szerint (*gigabyte, terabyte, petabyte stb.*). Vagyis ebben az esetben az adatot a számítástechnikai alapegységek szerint értelmezzük, ami jó közelítéssel egy karakterhez szükséges adatmennyiség<sup>10</sup> vagy szótag, általában 8 bit vagy 2 tetrád.<sup>11</sup>

#### 3.2. Az adat jogszabályi definíciói hazánkban

A digitalizáció és a digitális adatok szerepének növekedésével összefüggésben szükségessé vált az adat fogalmának jogszabályi meghatározása hazánkban is. Az alábbiakban a hazai jogszabályokban olvasható definíciók szerepelnek az elfogadásuk időrendjében – ugyanakkor az időrendiség nem jelent sorrendet, az eltérő szabályozási terület, szabályozási cél miatt egyidejűleg minden olyan jogszabály alkalmazandó, amennyi-

<sup>9</sup> Dessewffy Tibor – Láng László: *Big Data és a társadalomtudományok véletlen találkozása a műtőasztalon. Replika*, 2015/3–4. 166. [https://replika.hu/system/files/archivum/92-93\\_11\\_dessewffy\\_lang.pdf](https://replika.hu/system/files/archivum/92-93_11_dessewffy_lang.pdf)

<sup>10</sup> Jargon and General Computing Dictionary. *IBM*, é.n. <https://comlay.net/ibmjarg.pdf>

<sup>11</sup> Csáki Frigyes: *Bevezetés a digitális technikába*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977. 193.

ben vonatkoztatható az adott esetre. Az alábbi leírás tartalmaz időközben hatályon kívül helyezett jogszabályokat is, amelyek ettől függetlenül jól illusztrálják, hogy az adat fogalma milyen sokféle és eltérő lehet.

A 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról szerint szerzői jogi védelem alá tartozik a gyűjteményes műnek minősülő adatbázis, a törvény ezért meghatározza, mi az adatbázis. Bár a törvény nem tartalmaz csak az adatra vonatkozó meghatározást, de az adatbázis fogalmából, tekintettel arra, hogy adatok alkotják, következtetni lehet, mi tekinthető adatnak. A törvény szerint az adatbázis önálló művek, adatok vagy más elemek elrendezett gyűjteménye, amelynek elemeihez egyedileg hozzá lehet férni, azaz a törvény ezeket az elemeket tekinti adatnak.

A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról az egyéb értelmező rendelkezések mellett a személyes adatok konkrét meghatározását is tartalmazza: személyes adat az érintettre vonatkozó bármely olyan információ, ahol az érintett az információ alapján azonosított vagy azonosítható természetes személy.

A – jelenleg már nem hatályos – 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újra-hasznosításáról szerint „közadat: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat, valamint a kutatási adat”.

Az adat definíciója szempontjából érdekes a kulturális és a kutatási közadat fogalma is, amely konkrétan tartalmazza a közadat jellemzőit. A kulturális közadat eszerint a különböző kulturális tevékenységek végzését szabályozó törvény „hatálya alá tartozó közfeladatot ellátó szerv jogszabály alapján vezetett nyilvántartásában szereplő adat, továbbá a nyilvántartásában levő kulturális javakról, könyvtári dokumentumokról és köziratokról készült, digitális tartalomként feldolgozható elektronikus másolat”.

Ettől eltérő speciális adat a kutatási adat, amely „digitális formátumú – a tudományos publikációtól eltérő – a kutatást végző vagy a kutatást finanszírozó szervezet által intézményi vagy tematikus adattáron keresztül nyilvánosságra hozott közadat.”

A 2021. évi (nem hatályos) XCI. törvény a nemzeti adatvagyonról értelmező rendelkezései az alábbi leírást tartalmazzák: „nemzeti adatvagyon: a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, közérdekből nyilvános adatok és kutatási adatok (a továbbiakban együttesen: közadatok) és személyes adatok összessége”

A 2023. december 22-én kihirdetett 2023. évi CI. törvény a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról értelmező rendelkezései szintén tartalmazzák az adatra vonatkozó definíciót. A törvény értelmező rendelkezéseiben a következő meghatározás szerepel: „adat: aktusok, tények vagy információk bármilyen digitális megjelenítése, vagy az említett aktusok, tények és információk összeállításai, többek között hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel formájában is”.

A fenti értelmező rendelkezések áttekintése alapján látható: az, hogy mi tartozik az adatok közé, nagyon széles kört jelenthet. A kulturális közadatok közé gyakorlatilag minden formátumú digitális másolat beletartozhat, akár teljes dokumentumok, iratok másolata is. A nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló törvény szintén ezt a nagyon tág megközelítést alkalmazza, amely szerint bármilyen digitális tartalom és ennek összeállításai is adatnak tekintendők.

A kutatási adatok szintén széles csoportot jelentenek, ami digitális és nem tudományos publikációnak minősíthető. A személyes adat esetében pedig bármely információ személyes adatnak tekinthető, ha megfelel a törvényi feltételeknek.

Az adat formátuma is hasonlóan széles körű, egyes esetekben – például a kulturális közadatnál, a kutatási adatnál és a 2023. évi CI. törvényben – a jogszabályok egyértelműen megfogalmazzák, hogy digitális formátumot jelent az adat, míg egyéb jogszabályok rendelkezéseiben ez nem jelenik meg.

A szerzői jogról szóló törvény szerint pedig az adatbázist alkotó adatok gyakorlatilag bármilyen tartalommal és egyedi hozzáférést biztosító technológiával rendelkezhetnek.

### 3.3. Az adat információ- és tudásmenedzsment szempontú megközelítése

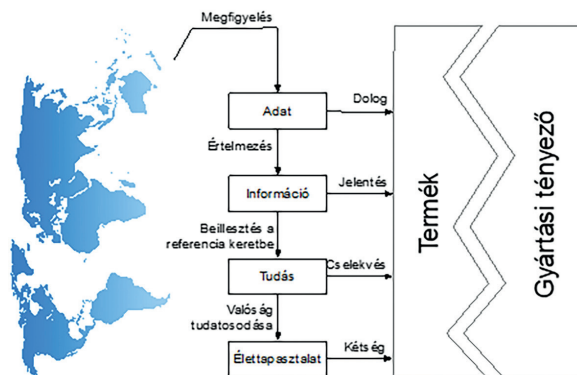
A fenti jogszabályi definíciók mellett létezik információ- és tudásmenedzsment szempontú megközelítés, amely a tudás, az információ építőelemeként tekint az adatokra. Budai Balázs *Smart governance, avagy az okos (ön)kormányzás alapjai* című könyve szerint az adat olyan jel formájában tárolt elem, amelyből értelmezéssel válik információ.<sup>12</sup> Hasonló értelmezést tartalmaz a szintén információmenedzsment alapú megközelítést alkalmazó *Adaptive Information Management* című kötet.<sup>13</sup>

Az itt olvasható meghatározás szerint az adatot gyakran a valóság szimbolikus ábrázolásaként határozzák meg, az adattal az emberi vagy mesterséges, érzékelésre képes érzékszervek vagy szenzorok a valóság egy részének állapotát észlelik.

Információ akkor keletkezik, amikor értelem kapcsolódik az adathoz, majd a tudás akkor jön létre, amikor valaki képes jelentéssel bíró adatot (külső forrásból) rendelni a saját „referencia keretéhez” (információ, tapasztalatok és attitűdök). A jelentést az adathoz vezető megfigyelés kapja, amely egy bizonyos helyzet megértéséhez vezet.

Az adat-információ-tudás közötti összefüggések egyik lehetséges értelmezését az alábbi ábra foglalja össze.

2. ábra A koncepciók közötti kapcsolat<sup>14</sup>



<sup>12</sup> Budai Balázs: *Smart governance, avagy az okos (ön)kormányzás alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 5.

<sup>13</sup> Toon Abcouwer – Emőke Takács – Otte-Pieter Banga: *Adaptive Information Management*. Amsterdam, A.A.A. & O, 2020.

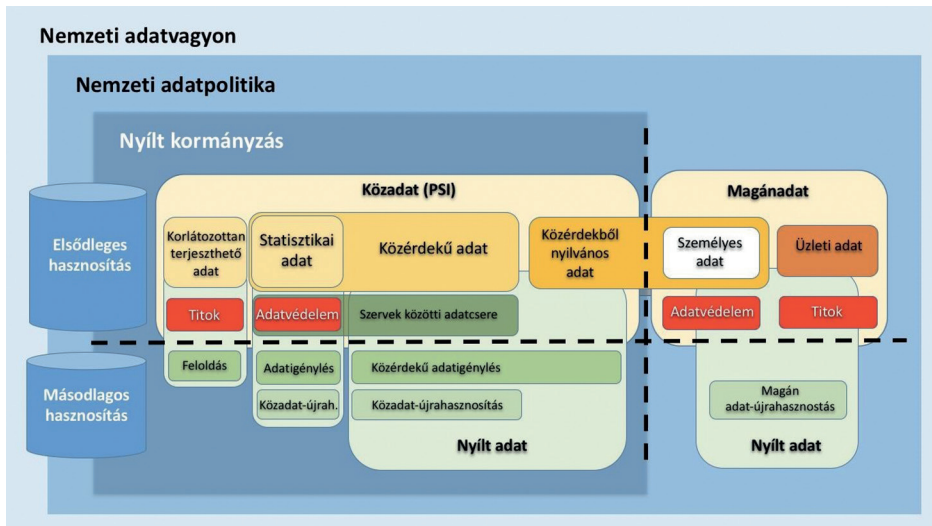
<sup>14</sup> Toon Abcouwer – Takács Emőke – Kun László: *A tudatos vezetés a szervezeti adaptivitás fejlesztése érdekében*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Az „adat” fogalom értelmezése, definíciója a fentiekben olvasható – de közel sem teljes – felsorolás alapján leginkább az azt alkalmazó területtől, vonatkozó jogszabályoktól, de akár különböző módszertanoktól is függhet. A közszféra által használt közadatok, a közadat-vagyon gazdálkodás esetében egy időben több megközelítés is érvényes: feltétlenül szükséges figyelembe venni a vonatkozó jogszabályokat, ugyanakkor elemezni szükséges az adatok mennyiségét, az adatbázisok nagyságát és ezzel egyidejűleg a szervezeti szempontok is alkalmazandóak.

#### 4. Az adatgazdálkodásra vonatkozó kormányzati, stratégiai dokumentumok

Az adatokkal gazdálkodás jelentőségének további jele, hogy számos kormányzati és európai uniós stratégia foglalkozik a területtel. Magyarországon a talán legelső olyan dokumentum, amely a kormányzati adatgazdálkodásra vonatkozó átfogó javaslatokat tartalmaz, a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete által 2016. júliusban elkészített *Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról*.<sup>15</sup> A Fehér könyv a legfontosabb célja a közadatok hozzáféréseivel, gazdálkodásával kapcsolatos elvek megfogalmazása. A Fehér könyv az alábbi ábrát tartalmazza a nemzeti adatvagyon-gazdálkodás fogalmi rendszeréről.

3. ábra: A nemzeti adatvagyon gazdálkodás fogalmi rendszere<sup>16</sup>



A mesterséges intelligencia fejlesztésének egyik alapja a megfelelő minőségű és mennyiségű adat, az adatok feldolgozása, elemzése. A 2020 és 2030 közötti időszak-

<sup>15</sup> Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete: *Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról*. Budapest, NHIT, 2016. <https://tinyurl.com/mwrva2rp>

<sup>16</sup> Uo. 12.

ra vonatkozóan elfogadott *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája* ezért szentel külön fejezetet az adatgazdaság beindításának (4.1 fejezet). Az adatot a Stratégia a jövő nyersanyagaként határozza meg, használatukhoz három fő pillért tartalmaz: adatpiac megvalósítása a törvényileg forgalomképes adatokkal gazdálkodás fejlesztésére, a közadatok hozzáférhetővé tétele Közadatportálon keresztül és ezen platformok összekötése. Az adatok kritikus szerepének fontosságára tekintettel a Stratégia további intézkedései közé tartozik az adatspecialisták, ilyen területen fejlesztők, kutatók képzésének fejlesztése, az adatvagyon szabályozási kereteinek kialakítása, az adatvagyon-gazdálkodás fejlesztése az egészségügyben, az agráriumban, az államigazgatásban, az energetikában, új adatalapú megoldások kialakítása az állam szolgáltatásaiban.

A magyar Kormány által elfogadott és az Európai Bizottság részére hivatalosan benyújtott, a 2021 és 2027 közötti közigazgatás-fejlesztés európai uniós finanszírozását megalapozó *Digitális Megújulás Operatív Program Plusz* elismeri az eddigi fejlesztések eredményeit az ügyintézési folyamatok elektronikus támogatásában, azonban a továbblépéshez szükséges konkrét célként fogalmazza meg az adatalapú kormányzást a következők szerint: az „adatvagyon hasznosítása területén is előre kell lépni annak érdekében, hogy beinduljon az adatgazdaság, és személyre szabhatóvá váljanak a digitális közszolgáltatások és mindez hozzájáruljon az adatalapú kormányzáshoz”.

A digitalizáción belül az adatvezérelt közigazgatás, az adat- és információpiacok külön is megjelennek, mint fontos és fejlesztendő terület. Az Európai Unió az adatgazdálkodás, adatgazdaság, adatkormányzás területén az elmúlt években egész intézkedés-csomagot hozott létre, amelynek legfontosabb elemei:<sup>17</sup>

- az Európai Adatstratégia,
- az európai adatkormányzási rendelet,
- az adatmegosztási jogszabály (Data Act),
- az Európai Adatgazdasági Stratégia.

Az Európai Unió *Adatstratégiájának* fő célkitűzése olyan egységes adatpiac kialakítása, ahol különböző ágazatok és szereplők között szabadon, de a magánélet és a személyes adatok védelmét szem előtt tartva áramolhat az információ. Az adatok szabad áramlása következtében versenyképesebbé válhat a közigazgatás és a gazdaság egyéb ágazatai. Az *Adatstratégia* 2025-re a jobb adatgazdálkodás eredményeit is számszerűsíti a következők szerint: 2018-hoz képest a globális adatforgalom 33 zetabájtról 175 zetabájtra nő 530 százalékkal, az Európai Unió adatgazdaságának nagysága 829 milliárd euró lesz, az adatgazdaságban ebben az időben már 10,9 millió fő dolgozik, és az alapvető digitális készségekkel rendelkezők uniós aránya a 2018-as 57 százalékról 65 százalékra nő.

<sup>17</sup> European Commission: A European strategy for data. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data>

## 5. Egyes vonatkozások a közszféra és társadalmi környezetének digitalizációjában

A közszféra, a közigazgatás adatvagyona kiemelt jelentőséggel rendelkezik az államok megfelelő működésében, az állami funkciók, a közszolgáltatások megfelelő ellátása enélkül már nem lehetséges. Az állami adatvagyon kezelése, az ehhez szükséges szakpolitikai és stratégiai keretek kialakítása komplex megközelítést igényel. Ennek legfontosabb oka, hogy a közszféra működése maga is nagyon összetett rendszer, szoros kapcsolatban áll a társadalom más szféráival, más területen működő szervezeteivel, az állampolgárok, az ügyfelek igényeivel, szükségleteivel, és a társadalmi viszonyok változásai érintik a közszférát is. A digitalizáció és az adatokkal való gazdálkodás területe sem kivétel ez alól.

A társadalmi környezet és a különböző szférák közötti kölcsönhatások ábrázolásának egyik módja az ún. *helix* modell. A „*triple helix*” modell szerint az egyetem-tudományos szféra, a gazdasági (vállalati) szféra és a kormányzati szféra közötti kapcsolatok határozzák meg valamely ország innovatív jellegét, a szervezetek fejlődési potenciálját. Később a *triple helix* modell kiegészült a társadalom további szférájával, a civil szférával és az állampolgárokkal, ezzel létrehozva a *quadruple helix* modellt.

A *quadruple helix* modell további kiegészítésével jött létre a *quintuple helix* modell, amely ötödik szféraként jeleníti meg a társadalom környezetét, elsősorban a természeti környezetet, mint olyan szférát, amely kölcsönhatásban áll a másik négy *helix*-szel.

Ahhoz, hogy a közadatokkal való gazdálkodás megfelelően megalapozható legyen, indokolt a legfontosabb tényezőket, elemeket áttekinteni.

### 5.1. A technológia fejlődése, új technológiák – adatvezéreltség, „*Big Data*”, „*smart data*”

Az adatvezérelt közigazgatás, az adatvagyon-gazdálkodás alapvető feltétele a technológiai háttér. Az informatikai eszközök, számítógépek viszonylag könnyű, széles körű elérhetősége, s ennek eredményeként gyors elterjedésük tette lehetővé azoknak az adat- és információfeldolgozási, -tárolási kapacitásoknak a kialakulását, amelyek következtében olyan önálló szakmai és kutatási területek jelentek meg, mint például a nagy adatbázisok (*Big Data*), az okos adatbázisok (*smart data*), az elektronikus közigazgatás, és ezen eszközök teszik lehetővé, hogy önálló gazdasági ágként adatgazdaságról beszélhetünk.

Az adatgazdálkodás egyik kulcsfogalma a *Big Data*. Egységes, egyértelmű definíciója ennek a fogalomnak nincsen, hiszen ahogyan korábban említettem, maga az adat fogalom sem teljesen egyértelmű. Általánosságban azonban van néhány olyan jellemzője a *Big Data* alkalmazásának, amely a legtöbb esetben érvényes.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem által közzétett *Közzolgálati Online Lexikon* szerint a nagyon nagy adatmennyiség önmagában még nem jelenti azt, hogy *Big Data*-ként nevezhető adatbázisunk van, ehhez szükséges a *Big Data* négy alapvető jellemzője is: nagy terjedelem, sokféleség, gyors feldolgozási sebesség és megbízhatóság.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Orbán Anna: *Big Data*. In: *Közzolgálati Online Lexikon*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem. <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/big-data/>

Az informatikai piac egyik nagy elemző cége, a Gartner Group szerint a nagy adatbázisok lényeges jellemzői: nagy mennyiségű, nagy sebességű és/vagy nagy változottságú információ tőke, amely költségghatékony, innovatív adatfeldolgozással alkalmas a fejlett elemzésre, döntéshozatalra és folyamatautomatizálásra.<sup>19</sup>

Ettől némileg eltérő definíciót alkalmaz az *E-köszolgáltatásfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek* című kötet *Big Data* a Közigazgatásban fejezete.

Eszerint a *Big Data* jellemzője, hogy a hagyományos adatbáziskezelő eszközökkel már nem lehet kezelni, az adatgyűjtés, tárolás, megosztás, elemzés és vizualizáció speciális technikákat tesz szükségessé. A könyv szerint a *Big Data* olyan jellemzőkkel rendelkezik, amelyek egyenként, vagy összességükben eltérnek a szokásos adategyüttesektől. Ezt 4V-nek is szokták nevezni:

- terjedelem (volume),
- sebesség (velocity),
- sokféleség (variety),
- megbízhatóság (veracity).<sup>20</sup>

Az okos megoldások egyik alapfeltételeként jelentek meg az okos adatbázisok (*smart data*). A *smart data* abból a szempontból tér el az ismertebb *Big Data* fogalomtól, hogy ebben az esetben a legfontosabb jellemző nem az adatbázis mérete, hanem az adatbázis és az abban foglalt adatok minősége, fókuszáltsága és használhatósága, amely figyelembe veszi az adatbázissal kapcsolatos igényeket, a kapcsolódó feltételrendszert is. Ahogyan az OECD által kiadott *Smart Data Strategy – Vision Statement* című dokumentum fogalmaz, a *smart data* esetében szükséges egy nagyobb adat ökoszisztéma részeként gondolkodnunk és cselekednünk, aminek érdekében aktívan alakítani és fejleszteni kell ezt az ökoszisztémát.<sup>21</sup> A *smart data* szemlélet szerint úgy kell kialakítani a különböző információs, adatgyűjtési, -tárolási és -elemzési megoldásokat, hogy már a kezdetektől fogva megfelelő minőségben álljanak rendelkezésre a használatához.

A közadat-vagyon esetében a közintézmények hosszabb távú működése miatt abban az esetben van lehetőség ennek a szemléletnek, megoldásnak az alkalmazására a már meglévő rendszereknél, ha az adott szervezet megteheti, hogy újratervezze és újraépítse eddigi adat- és információmenedzsment tevékenységét.

A *smart data* megközelítés jelentőségét mutatja, hogy az Egyesült Királyság kormánya külön munkacsoportot hozott létre ilyen típusú megoldások, szabványok és segédletek kidolgozására.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Gartner: Information Technology Glossary. <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/big-data>

<sup>20</sup> Racskó Péter: *Big Data a közigazgatásban*. In: Nemeslaki András (szerk.): *E-köszolgáltatásfejlesztés*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 287.

<sup>21</sup> OECD Smart Data Strategy. <https://tinyurl.com/bdh2frfn>

<sup>22</sup> UK Government: Smart data working group. <https://www.gov.uk/government/groups/smart-data-working-group>

A *Smart governance, avagy az okos (ön)kormányzás alapjai* című könyv szerint<sup>23</sup> a közigazgatásban keletkező adatok menedzsmentjével szorosan összefüggő szakterület a tudásmenedzsment, a tudás kezelése, a tudáskormányzás.

A tudásra vonatkozó típus-felosztásnál a következő fő, a tudás birtokosa alapján megfogalmazott felsorolás szerepel:

- egyéni (személyes) tudás,
- szervezeti tudás,
- gépi tudás (mesterséges intelligencia).

Az utolsó pontban szereplő gépi tudás (mesterséges intelligencia) szerepeltetése abból a szempontból kiemelendő, hogy már mutatja a gépi tudás lehetőségének megjelenését, amely ismereteink szerint a következő évek egyik meghatározó eleme lesz az adatokat, információkat, tudást kezelő szervezetekben, beleértve a közigazgatást is. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a mesterséges intelligencia jelenlegi fejlettségi szintjén az általános értelemben használt „tudás” fogalmáról egyelőre még nem beszélhetünk.

## 5.2. A közigazgatás digitalizációja: közigazgatás-fejlesztés, e-közigazgatás, tudáskormányzás

Az informatikai eszközök használata a nagy tömegű adatot használó közigazgatásban viszonylag hosszú múltra tekint vissza (például a múlt század hatvanas-hetvenes éveiben már Magyarországon is használtak elektronikus adatfeldolgozó eszközöket, számítógépeket különböző közigazgatási feladatok ellátásában, kezdetben elsősorban a statisztika, az adatnyilvántartások területén), ezért az elektronikus közigazgatással, a közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatosan nagy számban találhatunk mind hazai mind pedig idegen nyelvű szakirodalmi forrásokat.

A közigazgatásra, a közszolgáltatásokra is jellemző, hogy a működésük egyre inkább eltolódik az informatizált, digitalizált megoldások felé. Ezt a változást az is indokolja, hogy az ügyfelek és a közigazgatást finanszírozó költségvetés felől is az egyre hatékonyabb, egyre gyorsabb, egyre átláthatóbb, ugyanakkor egyre olcsóbb működés az elvárás, ami nélkülözhetetlenné teszi a legfejlettebb technológiák, módszerek alkalmazását (ami nem kizárólag az informatikai eszközöket jelentheti, hanem más új technológiák vagy korszerű szervezeti-menedzsment módszerek bevezetését is).

## 5.3. A digitális adatok tulajdoni viszonyai

A közadatok és általában az adatok használatában kritikus fontosságú, hogy az adatoknak, adatbázisoknak ki a tulajdonosa, ki rendelkezhet velük (itt előzményként megemlíthető például a szerzői jog vagy a szellemi tulajdon fogalma). Az elmúlt években emiatt indult el egy olyan tudományos diskurzus, amely a közadatok tulajdonviszonyaival foglalkozik. Ennek egyik lényeges eleme az – a digitális közszolgáltatások fejlesztése

<sup>23</sup> Budai i. m. 6.

és a közadatvagyon-gazdálkodás szempontjából lényeges –, hogy a közadatok a közjószágok körébe sorolandóak vagy nem, és ha igen, milyen mértékben tekinthetjük közjószágnak ezeket. A közjavak meghatározása a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által elkészített *Közzolgálati Online Lexikon* szerint, hogy ezeket a javakat megosztják, az egész sérelme nélkül mindenki részesülhet belőlük, fogyasztásukból másokat nem lehet kizárni. Tartalmaznak bizonyos magánjóság jellegű vonásokat (amortizáció, energiaigény, adó stb.), azaz vannak olyan elemeik, amelyek korlátosak, fogyasztásukból mások kizárhatóak, cseréjük piaci viszonyok között történik meg.<sup>24</sup>

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/1024 számú irányelve a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzsféra információinak további felhasználásáról tartalmazza, hogy az információhoz való hozzáférés alapvető jog. Az irányelv alapvetően az elektronikus, digitális formátumú információkkal, adatokkal foglalkozik. Az irányelv nem jelenti ki, hogy a teljes hozzáférést biztosítani kell, hanem ezt olyan módon fogalmazza meg, hogy általános keretet kell létrehozni a tisztességes, arányos és megkülönböztetésmentes feltételek biztosítása érdekében. A közfinanszírozott kutatásból származó kutatási adatok esetében azonban egyértelműen a teljes mértékben nyílt hozzáférést támogatja az irányelv. Az irányelvet áttekintve látható, hogy különböző területeken különböző hasznosítási, értékelési, árképzési szabályokat tartalmaz (például a könyvtárak esetében lehetővé teszi, hogy a költségeken felül „ésszerű” megtérülést is érvényesítsenek a díjaikban).

## 6. A digitalizáció eredményeinek tudatos használata

Bármely technikai eszköz, technológia csak abban az esetben érheti el a benne rejlő potenciális előnyök maximumát vagy közel maximumát, ha a felhasználók tudatosan, az előnyöket-hátrányokat-lehetőségeket ismervé használják ezeket. Azonban a tudatos-  
ságot nehezebb pontosan és helyesen mérni, mint például a technológiai adottságokat és maga a tudatosság fogalma sem általános érvényűen megfogalmazott. Z. Karvalics László<sup>25</sup> a méréssel, az információstatisztikával kapcsolatosan úgy fogalmaz, hogy jellemzően mennyiségi szemlélet uralkodik, amely tulajdonság vonatkoztatható az adatvagyonnal és általában az információs társadalommal, a kommunikációval kapcsolatos felmérésekre is. Z. Karvalics László a mennyiségi szemlélet uralkodásának okaiként az agyi folyamatokkal kapcsolatos túl kevés tudást és az információ továbbítására fókuszáló kommunikáció-központúságot nevezi meg.

Az adattudatosság, az adathasználat fejlesztése érdekében az elmúlt években alakult ki az összességében adatkormányzásnak nevezett módszertan. Meg kell jegyezni, hogy hasonlóan magának az adatnak a fogalmához, az adatkormányzás is több jelentést takar.

A közigazgatás, a közzsféra adataival, adatkormányzásával kapcsolatosan mindenekelőtt a nevében is közvetlenül kapcsolódó adatkormányzási rendeletet érdemes

<sup>24</sup> Nemzeti Közzolgálati Egyetem: *Közzolgálati Online Lexikon*. <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/kozzjavak/>

<sup>25</sup> Z. Karvalics László: *Bevezetés az információtörténelembé*. Budapest, Gondolat–Infonia, 2004. 39.

megemlíteni.<sup>26</sup> A rendelet szerint az adatkormányzásba beletartoznak a közszférabeli szervezetek birtokában lévő adatok bizonyos kategóriáinak az Európai Unión belüli további felhasználására vonatkozó feltételek, az adatközvetítő szolgáltatások nyújtására vonatkozó bejelentési és felügyeleti keretek, az olyan szervezetek önkéntes nyilvántartásba vételére vonatkozó keretek, amelyek ún. „adat-altruista” rendelkezésre bocsátott adatokat gyűjtenek és kezelnek és az Európai Adatinnovációs Testület létrehozásának feltételei.

Ugyanakkor adatkormányzás, *data governance* kifejezés alatt az adatvagyon-gazdálkodás miatt a magánszférában működő szervezetek, cégek esetében is nagyon komoly irodalom alakult ki, amely leginkább a tudásmenedzsment, információmenedzsment témaköréhez kapcsolható. A példaként fent említett jogszabály mellett minden szervezet esetében értelmezhető a szervezeti működés fejlesztéséhez, megfelelő ellátásához használható adatkezelés, adatgazdálkodás, mint működést támogató feladat, ezért a jogszabályi előírások mellett indokolt – többek között az információ és a tudás menedzsmentjéhez hasonlóan – a szervezeti-, illetve menedzsment-irodalom és -tapasztalat beépítése a szervezeti működésbe.

Az adatkormányzás általános célja, hogy az adatainkkal jól gazdálkodjunk, ehhez adja meg a szükséges módszereket, megoldásokat.

Az ebbe a körbe tartozó adatkormányzás-módszertan lényege, hogy támogatást nyújtson a különböző szervezetek adatvagyonának kezeléséhez annak érdekében, hogy az adatvagyon minél nagyobb mértékben szolgálhassa a szervezet működési-stratégiai céljait.

A megfelelő folyamatok végrehajtásában a célok megfogalmazása az első lépés ebben az esetben is, a tudatos tervezés, előkészítés nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az adatok elemzése a tervezett célt elérhetővé tegye.

Az adatelemzés fő lépései a következők lehetnek:

- Cél megértése: Mi az elemzés célja? – feladat, helyzet megértése, megismerése, elképzelések összegyűjtése.
- Az adatok megértése: Milyen adataink vannak, milyen adatokkal dolgozhatunk? – rendelkezésre álló adatok, adatbázisok összegyűjtése, áttekintése.
- Az adatok előkészítése: Milyen az adataink minősége, milyen mértékben használhatóak? – adatbázis előállítása, adattisztítás.
- Modellezés: Milyen módszer, megoldás használható? – lehetőségek vizsgálata.
- Értékelés: A kiválasztott, megtervezett módszer használható? – a modell alkalmazásának, alkalmazhatóságának vizsgálata.
- Hasznosítás: A felépített modell alkalmazása, eredmények elemzése, szervezetben alkalmazása.

<sup>26</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (adatkormányzási rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg) HL L 152., 2022.6.3., 1–44. o.

## 7. Összegzés

A digitalizáció több évtizede tartó folyamata jelenlegi tudásunk szerint a jövőben is folytatódni fog, az olyan megoldások, mint például a *Big Data* vagy a mesterséges intelligencia akár teljesen új társadalmi, gazdasági jelenségeket idézhetnek elő az emberek és a szervezetek közötti kommunikáció, tudás- és információ-megosztás, együttműködés átalakításával.

Az adat és a digitális adat szerepét abból a szempontból érdemes kiemelni, hogy mindezen digitalizációs tevékenységek, folyamatok alapját képezik a különböző adatbázisok és ezek kezelése.

Az adatok tudatos használata és a bennük rejlő lehetőségek megvalósítása azonban komplex megközelítést igényel, amely során indokolt figyelembe venni a külső társadalmi-gazdasági környezet folyamatait, változásait, a stratégiai-szakpolitikai hátteret és alkalmazni a jogszabályi előírásokat, a rendelkezésre álló adatelemzési módszereket, eszközöket.



# DIGITALIZÁLT HITELKÉPESSÉGVIZSGÁLAT: SZIGORÚBB SZABÁLYOZÁS, BONYOLULTABB FOLYAMAT?

Lakatos Veronika\*

## 1. Új veszélyek a hitelpiacon

A hitelhez való hozzáférés az EU-ban az élet fontos részévé vált. A hitelezők számos különböző típusa kínál a lakossági ügyfeleknek különböző hiteltermékeket: a 200 eurónál kisebb összegű rövid lejáratú hitelektől a több százezer eurós lakáshitelekig mindent. Az új digitális technológiák a pénzügyi szolgáltatási ágazatra jelentős hatást gyakoroltak az elmúlt években. Olyan termékek, alkalmazások, folyamatok és üzleti modellek sokaságát hozta magával a digitalizáció, amelyek átalakították a banki és pénzügyi szolgáltatások nyújtásának hagyományos módját.

Bár a technológiai innováció a pénzügyekben nem új keletű, az új technológiákba való beruházás az elmúlt években jelentősen megnőtt, az innováció üteme exponenciális. Számos olyan új eszközzel fizetünk, utalunk és fektetünk be, amelyek néhány évvel ezelőtt még nem léteztek. Az új technológiák nagyobb kényelmet biztosítanak az ügyfeleknek, hiszen nagyobb hozzáférést tesznek lehetővé a pénzügyi szolgáltatásokhoz, szélesebb választékot kínálnak, és növelik a hatékonyságot. Az ügyfelek számára elérhető digitális felületek és platformok kényelmes lehetőséget nyújthatnak a szolgáltatások gyors igénybevételére, az egyedi igényekhez igazodva. A hitelezésben a személyre szabottabb szolgáltatásokat, valamint kényelmesebb, gyors és automatizált, pár napra vagy órára csökkenő hitelügyintézkést eredményez a digitális átállás.<sup>1</sup>

A digitalizáció tehát számos pozitív lehetőséget hozott a hitelpiacon, de ugyanakkor új veszélyeket is teremtett. Az online hitelezési folyamatok során sok személyes és pénzügyi adat kerül a digitális térbe, ami növeli a kiberbűnözés és az adatlopás kockázatát. Az automatizált hitelbírálati rendszerek (mint például AI és *machine learning*) nem mindig tükrözik a valós pénzügyi helyzetet, és téves előítéletek miatt

\* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> Rácz Dániel: Szabályozási kérdések a pénzügyi innováció területén. *Jogi tanulmányok*, 2018. 342–354.



kizárhatják a potenciális adósokat. A digitális hitelezés gyorsasága és egyszerűsége miatt könnyen előfordulhat, hogy az emberek felelőtlenül túl sok hitelt vesznek fel, ami későbbi komoly pénzügyi problémákhoz vezethet. Ehhez az is hozzájárulhat, hogy a digitális hitelezési folyamatok sokszor nem eléggé átláthatóak a felhasználók számára, ami miatt nehezen tudják megérteni a kölcsön feltételeit és a lehetséges következményeket. Miközben a digitális átállás megkönnyíti a hitelhez jutást, meg kell védenünk a fogyasztókat a felelőtlen hitelezési gyakorlatoktól, amelyek különösen az online környezetben terjednek.<sup>2</sup>

A hitelezési folyamat fontos eleme a hitelképesség vizsgálata. A hitelképesség vizsgálatának célja annak megállapítása, hogy a fogyasztó képes lesz-e a hitelhez kapcsolódó kötelezettségek teljesítésére az előre meghatározott tervek szerint. Pozitív döntés esetén a hitelező a fogyasztó rendelkezésére bocsátja a hitelt. A digitális változás a hitelképességi vizsgálatokat is jelentősen átalakítja. A vizsgálat végzéséhez alapvetően információkra, adatokra van szükségük a hitelezőknek. Azonban kérdés, milyen adatokhoz juthatnak hozzá a hitelezők, milyen adatokhoz engednek hozzáférést a hiteligénylők a jövőben. Megfelelő adatok nélkül a hitelező nem, vagy nem jól tudja elvégezni a hitelvizsgálatot, így az igénylő nem jut hitelhez, esetleg nem a számára legmegfelelőbb konstrukcióhoz. Kérdés, hogy a hiteligénylő az adatátadás mértékéről ennek tudatában dönt-e vajon? Ismeri és érti-e választásának következményeit?

## 2. Hitelképesség-vizsgálat szerepe

A hitelképesség-vizsgálat egy olyan folyamat, amelynek során a hitelezők értékelik egy potenciális adós pénzügyi helyzetét és megbízhatóságát, hogy megállapítsák, mennyire valószínű, hogy a kölcsönt vissza tudja majd fizetni az előre meghatározott törlesztési terv szerint. A hitelképesség-vizsgálat során figyelembe veszik az adós jövedelmét, munkapiaci helyzetét, korábbi hiteltörténetét (például, hogy voltak-e már hitelei és azokat hogyan törlesztette), valamint adósságainak összegét. Ezek az információk segítenek a hitelezőknek abban, hogy eldöntsék, hogy adnak-e hitelt, és ha igen, akkor milyen feltételekkel. A hitelező abban az esetben ad hitelajánlatot a fogyasztónak, ha a vizsgálat alapján valószínűsíthető, hogy a fogyasztó képes lesz a hitelhez kapcsolódó kötelezettségek teljesítésére.<sup>3</sup>

Ennek ellenére még mindig számos fogyasztó szembesül a túladósodottság jelenségével.<sup>4</sup> A túlzott eladósodás első mozgatórugója a pénzügyi meggondolatlanság. A meggondolatlanságot – vagyis a rossz pénzügyi döntések meghozatalát – elsősorban a hitel visszafizetéséhez kapcsolódó költségek nem megfelelő ismerete okozza. Ez összefügghet a hitelek feltételeinek átláthatóságával, valamint a hitelfelvevők pénzügyi mű-

<sup>2</sup> FinTech Credit: Market Structure, Business Models and Financial Stability Implications, Working Group established by the Committee on the Global Financial System (CGFS) and the Financial Stability Board (FSB). 22 May, 2017. 27. [https://www.bis.org/publ/cgfs\\_fsb1.pdf](https://www.bis.org/publ/cgfs_fsb1.pdf)

<sup>3</sup> Meir Kohn: *Bank- és pénzügyek, pénzügyi piacok*. Budapest, Osiris – Nemzetközi Bankárképző, 2023. 335.

<sup>4</sup> *Addressing household over-indebtedness*. (Publications Office of the European Union) Luxembourg, Eurofound, 2020. 12.

veltségével és a pénzügyeik helyes kezelésére, azaz a kiadások és bevételek megfelelő megtervezésére való képességével. A meggondolatlanúság eredhet olyan pszichológiai torzításokból és mentális rövidzáratokból is, amelyek befolyásolják a fogyasztók hitel-felvétellel kapcsolatos döntéseit és előrejelzéseit, mint például a túlzott bizalmi torzítás, azaz az a tendencia, hogy alábecsülik egy kedvezőtlen esemény bekövetkezésének valószínűségét.<sup>5</sup>

A fogyasztók hitelképességének rossz értékelése, különösen a magas költségű hitel-termékek értékesítése során, az EU-ban a fogyasztók hátrányos helyzetének egyik fő oka. Sok hitelező nem végzett alapos hitelképesség-ellenőrzést, és ami még rosszabb, azt tanácsolták a már törlesztési nehézségekkel küzdő fogyasztóknak, hogy vegyenek fel újabb hiteleket. Számos tagállamban a szabályozás nem tudott fellépni e gyakorlatok ellen, mivel nem léteznek kellően egyértelmű és kötelező erejű szabályok arra vonatkozóan, hogy miként kell értékelni a fogyasztó hitelképességét, és ebből adódóan a hitelezőknek széles mérlegelési jogkörük van.<sup>6</sup>

Ebben az összefüggésben az Egyesült Királyság Pénzügyi Felügyeleti Hatósága (FCA) különbséget tett a „hitelezőre összpontosító” és a „hitelfelvevőre összpontosító” teszt között, ami különösen hasznos a fogyasztó hitelképesség-vizsgálat terjedelmének meghatározásában. Míg a hitelezőre összpontosító teszt a hitelkockázat értékelésére korlátozódik, addig a hitelfelvevőre összpontosító teszt a hitel megengedhetőségének értékelését foglalja magában, amely arról szól, hogy a fogyasztó számára mennyire lehet nehéz a hitel visszafizetése. Ezen két szemlélet között gyakran jelentős átfedések lehetnek, és a gyakorlatban a cégek ezeket a szempontokat egyetlen értékelésben kombinálhatják.<sup>7</sup> Ez a kettősség azt a problémát kezeli, hogy a hitelezőnek a hitelkockázat minimalizálásához fűződő érdeke nem mindig jelent elegendő ösztönzést a hitelező számára, hogy olyan hitelt nyújtson, amely a hitelfelvevő legjobb érdekeit szolgálja. A pénzügyi ösztönzők arra biztathatják a hitelezőt, hogy olyan fogyasztóknak nyújtson kölcsönt, akiktől nyereséget vár, még akkor is, ha ezek a fogyasztók a túladósodottság jövőbeli kockázatának vannak kitéve.

Ez ellen lép fel az Európai Unió új hitelezési irányelve.<sup>8</sup> Az EU-ban 2008 óta létezik irányelv a fogyasztási hitelekre vonatkozóan (CCD – *Consumer Credit Directive*)<sup>9</sup>, ami alapján az Európai Unióban minden 200 eurónál nagyobb összegű hitelhez szükséges valamilyen formában hitelképesség-vizsgálatot végezniük a hitelezőknek a szerződés

<sup>5</sup> *Responsible lending – Overview of regulatory tools*. OECD – The World Bank, October 2013. 5. <https://tinyurl.com/52ppuvse>

<sup>6</sup> Cselekvési terv a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról: Jobb termékek, bővebb választék. Brüsszel, 2017.3.23. COM(2017) 139 final, 11–12. <https://tinyurl.com/3bbcxtv8>

<sup>7</sup> FCA: Assessing creditworthiness in consumer credit - Proposed changes to our rules and guidance. *Consultation Paper CPI7/27*, July 2017. 4. <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cpi7-27.pdf>

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2023/2225 irányelve (2023. október 18.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 2008/48/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L, 2023/2225, 2023.10.30.

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve (2008. április 23.) a fogyasztóhitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 133, 2008.5.22., 66–92. o.

aláírása előtt. 2008 óta a szabályozás a teljes harmonizáció elvére helyezkedve határozta meg a szabályokat: kötelezővé vált a hitelképességértékelés, de annak pontos szabályait a tagállamok alkották meg. A hitelképesség vizsgálatához szükséges információk vagy a fogyasztótól származnak, vagy a hitelinformációs adatbázisokban<sup>10</sup> végzett keresés alapján állnak a hitelnyújtó rendelkezésére.<sup>11</sup> Az irányelv példálózó felsorolással sorolja fel azokat az információkat, amelyek segítségével a hitelezőnek értékelni kell a fogyasztó hitelképességét, és azt sem írja elő, hogy ezeket az információkat ellenőrizni kell, és azt sem, hogy milyen módon. Az Európai Bizottság 2018-ban feltérképezte, hogy a fogyasztói hitelről szóló irányelv szerinti hitelképesség-értékeléssel kapcsolatban a tagállamokban hogyan járnak el. A felmérés azt mutatta, hogy a fogyasztói hitelek területén a hitelképesség-vizsgálatok jelentősen eltérnek egymástól. Ezt részben magyarázzák csak az egyes nemzeti piacok sajátosságai.<sup>12</sup>

A felelős fogyasztói hitelezés biztosítása érdekében a digitális környezetben az új fogyasztói hitelről szóló irányelv jelentős változásokat hoz a meglévő rendszerbe, amelyek növelik a fogyasztói hitelt felvevők védelmének szintjét. Fontos, hogy az új irányelv egyértelművé teszi, hogy a hitelezők által elvégzendő hitelképesség-értékelés a hitelfelvevőre összpontosít. Különösen azt határozza meg, hogy ezt az értékelést „a fogyasztó érdekében, a felelőtlen hitelezési gyakorlatok és a túlzott eladósodás megelőzése érdekében” kell elvégezni.

Az értékelést a fogyasztó jövedelmére és kiadásaira, valamint egyéb pénzügyi és gazdasági körülményeire vonatkozó releváns és pontos információk alapján kell végrehajtani, amelyek szükségesek és arányosak a hitel jellegével, időtartamával, értékével és kockázatával a fogyasztó számára, mint például a jövedelem, a pénzügyi eszközök és kötelezettségek igazolása, vagy az egyéb pénzügyi kötelezettségvállalásokra vonatkozó információk. A hitelezők nem használhatnak fel érzékeny személyes adatokat, például a fogyasztó vallási meggyőződésére, egészségi állapotára vagy szexuális irányultságára vonatkozó, valamint a közösségi hálózatokból gyűjtött adatokat a hitelképesség értékeléséhez.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Hitelinformációs adatbázis: olyan adatbázis, amely hozzájárul a hitelt igénylők hitelképességének felméréséhez. Általában egy földrajzi régió, egy ország pénzügyi szervezetei hitelezési adatokat küldenek az adatbázisba, valamint az intézmények az ügyféllel történő hitelszerződés megkötése előtt információkat kérhetnek az adatbázisból az ügyfél hitelképességének megállapításához. Az adatbázisokban az adott szabályozási környezet alapján meghatározott adatok tárolhatók (pl. adós és adóstárs azonosító adatai, a szerződés adatai, adósságrendezésre vonatkozó adatok, egyéb fizetési adatok és jellemzők). Ilyen adatbázis a magyar piacon a KHR.

<sup>11</sup> Veres Zoltán: *A pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdései*. Budapest, Wolters Kluwers, 2019. 144. <https://doi.org/10.55413/9789632959276>

<sup>12</sup> Mapping of national approaches in relation to creditworthiness assessment under Directive 2008/48/EC on credit agreements for consumers. <https://tinyurl.com/mr49mr7b>

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2023/2225 irányelve (2023. október 18.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 2008/48/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L, 2023/2225, 2023.10.30. 18. cikk (3) bekezdés.

Az új, fogyasztási hitelekről szóló irányelv azt is előírja, hogy a hitelezőknek meg kell tagadniuk a hitelnyújtást, ha a hitelképességi vizsgálat eredménye negatív.<sup>14</sup> Tehát a hitelező csak akkor bocsátja a fogyasztó rendelkezésére a hitelt, ha a hitelképesség vizsgálatának eredménye azt jelzi, hogy a hitelmegállapodás szerinti kötelezettségek teljesítése a megállapodásban foglaltaknak megfelelően valószínűsíthető. A fogyasztó hitelképességének vizsgálatához a hitelezőnek hitelinformációs adatbázisokból is be kell szereznie információkat.

Végezetül, a profilalkotás és egyéb automatizált adatfeldolgozás egyre szélesebb körű alkalmazása miatt a felülvizsgált irányelv biztosítja a fogyasztók számára azt a jogot, hogy a hitelezőtől emberi beavatkozást kérjenek és kapjanak, amennyiben a hitelképesség vizsgálata ilyen adatok felhasználásával jár. Ez azt jelenti a hitelfelvevő számára, hogy joga van

- a) világos és érthető magyarázatot kérni és kapni a hitelképesség értékeléséről,
- b) kifejtheti a saját álláspontját, és
- c) kérheti a hitelképesség értékelésének és a hitelnyújtásról szóló határozatnak a felülvizsgálatát.<sup>15</sup>

E jogosultságok célja, hogy megvédjék a fogyasztókat a mesterséges intelligencia alapú hitelminősítéssel járó kockázatoktól, például a pontatlan adatok felhasználásától és a diszkriminációtól. Az emberi beavatkozáshoz való jog önmagában nem elegendő a hitelezők és a fogyasztók közötti strukturális digitális aszimmetria leküzdéséhez. Amit szintén szabályozni kell, az a mesterséges intelligencia hitelezők általi használata. Az Európai Unióban megszületett a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály,<sup>16</sup> ami kezelni tervezi a mesterséges intelligencia kockázatait. A mesterséges intelligenciáról szóló törvény a mesterséges intelligenciát alkalmazó rendszereket biztosítékoknak fogja alávetni, attól függően, hogy milyen kockázati szinten vannak.

A hitelképesség vizsgálatára vonatkozó szigorúbb uniós szabályok bevezetése, amelyek előírják a hitelezők számára, hogy a hitelkérelem elbírálásakor komolyan vegyék a fogyasztók érdekeit, és a hitelképtelen fogyasztók esetében utasítsák el a hitelfelvételt, EU-szerte növelni fogja a fogyasztóvédelem szintjét a várakozások szerint. A felülvizsgált szabályok különösen a kis értékű hitelek (200 euró alatti hitelösszeg esetén)

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2023/2225 irányelve (2023. október 18.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 2008/48/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L, 2023/2225, 2023.10.30. 18. cikk (6) bekezdés.

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2023/2225 irányelve (2023. október 18.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 2008/48/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L, 2023/2225, 2023.10.30. 18. cikk (8) bekezdés.

<sup>16</sup> A Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024.

és a BNPL online szolgáltatóinak<sup>17</sup> üzleti modelljét fogják alapvetően befolyásolni, amelyek a régi irányelv értelmében mentesültek a hitelképesség-ellenőrzési kötelezettség alól. Bár a kis értékű hitelek szolgáltatói többnyire algoritmikus hitelpontozásra támaszkodnak a fogyasztók hitelképességének értékeléséhez, továbbra is bizonytalan, hogy pusztán az ilyen pontozásra való támaszkodás elegendő lesz-e az új, hitelfelvevő-központú szabályoknak való megfeleléshez. Mindenesetre a fogyasztónak a felülvizsgált irányelv szerinti emberi beavatkozáshoz való joga azt jelenti, hogy sok ilyen hitelezőnek több képzett munkaerőre lesz szüksége a fogyasztói hitelfelvevők kérelmeinek kezeléséhez, ami végső soron alááshatja versenyképességüket.

Ugyanakkor a hitelképesség értékelésére vonatkozó új szabályok olyan nyitott fogalmakat használnak, mint például „a fogyasztó érdeke”, jelentős mozgásteret hagyva a tagállamoknak az értelmezés és alkalmazás terén. Miközben a tagállamoknak bizonyos mérlegelési mozgástérre van szükségük ahhoz, hogy a harmonizált standardokat a helyi körülményekhez igazíthassák, az ilyen standardokra vonatkozóan uniós szintű iránymutatásra van szükség a következetes alkalmazásuk biztosításához. A hitelfelvevőre összpontosító hitelképességi teszt jelentésének tisztázásában fontos szerepet játszhat az Európai Bankhatóság (EBA). Az európai felügyeleti hatóság már kiadott iránymutatásokat a jelzáloghitel-irányelv szerinti fogyasztói hitelképesség vizsgálatáról is.

### 3. Hitelképesség-vizsgálat *open banking* és *open finance* környezetben

A hitelképesség-vizsgálat *open banking* környezetben új dimenziókat nyit meg a hitelezésben. Az *open banking* lényege, hogy lehetővé teszi a pénzügyi adatok megosztását harmadik felek között, ami javítja az adósok pénzügyi helyzetének és szokásainak átláthatóságát. Az *open banking* a PSD 2<sup>18</sup> 2018-as bevezetése óta lehetséges az európai piacon, így erősödött a verseny, hiszen olyan új típusú szereplők jelenthettek meg, mint a számlainformációs szolgáltatók és a fizetés-kezdemenyvezési szolgáltatókat nyújtó szolgáltatók.<sup>19</sup> Sajnos a magyar piacon a lakossági felhasználók nem sokat érzékelnek az *open banking* változásokból.

Az *open banking* lehetővé teszi, hogy a hitelezők közvetlenül hozzáférjenek az adósok banki adataihoz, mint például jövedelem, kiadások, tranzakciók és pénzügyi szokások tekintetében. Ez pontosabb és részletesebb képet ad az adós pénzügyi helyzetéről. A digitális adatmegosztás felgyorsítja a hitelbírálati folyamatokat, csökkentve a papíralapú eljárások szükségességét. Ez gyorsabb döntéshozatalt és kevesebb bürokráciát eredményez. A hitelezők a pontosabb adatok alapján személyre szabottabb és

<sup>17</sup> A BNPL – Buy Now, Pay Later – a rövid távú finanszírozás egy olyan típusa, amely lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy a vásárlást egy későbbi időpontban fizessék ki.

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzügyi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 337., 2015.12.23, 35–127. o.

<sup>19</sup> David Rivero – Xavier Vives: Open Banking: Promise and Trade-Offs. *European Economy – Banks, Regulation and the Real Sector*, 2022/1. 45–57.

rugalmasabb hitelajánlatokat tudnak kidolgozni, figyelembe véve az adós egyedi pénzügyi helyzetét. Az alaposabb és részletesebb elemzés segít a hitelezőknek azonosítani a potenciális kockázatokat, így csökkenthetik a rossz hitelek arányát.

Az *open banking* környezet az adósok számára is előnyös lehet, mivel jobban nyomon követhetik saját pénzügyi helyzetüket, és tudatosabb döntéseket hozhatnak a hitelek felvételéről.<sup>20</sup> Fontos figyelembe venni az adatvédelmi előírásokat és az adósok beleegyezésének szükségességét az adatmegosztás során. Az *open banking* tehát lehetőséget teremt a hitelképesség-vizsgálat modernizálására, amely átláthatóbb, gyorsabb és hatékonyabb hitelezési folyamatokat eredményezhet.

Ez a hitelezők számára azt is jelenti, hogy elengedhetetlenné válik a hitelminősítési modellek szokásos módszereinek felülvizsgálata. A legmodernebb *scoring* modelleket ugyanis általában az ügyfelekre vonatkozó különböző információk alapján alakítják ki, amelyek főként személyes adatokon alapulnak, mint például életkor, nem, jelenlegi munkahely, teljes jövedelem vagy korábbi hitelek. A jövőben, az eddig szokásos információk helyett, illetve mellett az ügyfelek banki tranzakcióin alapuló hitelponozási modellezés is megvalósíthatóvá vált.<sup>21</sup>

A tranzakciós adatok alapján:

- feltárhatóak a havi befizetések, például fizetés, jutalékok és a további jövedelemforrások;
- azonosíthatóak a költési szokások akár olyan kategóriákra bontva, mint a lakhatás, közüzemi szolgáltatások, közlekedés, élelmiszer és szórakozás, betekintést nyújtva az életmódba és a pénzügyi fejelembe;
- kiszűrhetőak a szokatlan kiadási magatartások, például a hirtelen hitel-igénybevétel a hónap közepén, vagy a megkérdőjelezhető intézményekben történő kiadások.

A tranzakcióelemzés lehetővé teszi az új ügyfelek jobb pontozását is, ami kedvezőbb ajánlatokat tesz lehetővé az ügyfelek számára. A pontosabb hitelponozási modell a kockázat növekedése nélkül növeli a jóváhagyási arányt. Ez azt jelenti, hogy a bankok több ügyfélhitelt hagyhatnak jóvá.

A tranzakciós adatok mélyreható betekintést nyújtanak az ügyfelek viselkedésébe, lehetővé téve a jobb ügyfél-differenciálást és a személyre szabott ajánlatok nyújtását, amelyek elősegítik az erősebb ügyfélkapcsolatok kialakulását. A tranzakciós adatok például a keresztértékesítési stratégiákba integrálva elemzést nyújthatnak az ügyféltípusok megkülönböztetéséhez.<sup>22</sup>

Az *open banking* megoldások holisztikus képet nyújtanak a fogyasztók pénzügyi viselkedéséről és életmódjáról – az adatokhoz hozzáférő bankok számára. A nyílt

<sup>20</sup> Ariadne Ingrid Plaitakis – Stefan Staschen: Open Banking: How to Design for Financial Inclusion. Washington, D.C. World Bank Group. <https://tinyurl.com/4fsj43c5>

<sup>21</sup> Ana Odorovic: Open Banking: Between Cooperation and Competition. *Anali*, 26. mar. 2023. [https://doi.org/10.51204/Anali\\_PFBU\\_23102A](https://doi.org/10.51204/Anali_PFBU_23102A)

<sup>22</sup> Report on Open Finance, Report of the Expert Group on European financial data space, European Union, 2022. 51–52. <https://tinyurl.com/ycyuz4ws>

banki tranzakciós adatok kulcsfontosságúak a kockázatértékelés pontosságának fokozásához és a pénzügyi ökoszisztéma inkluzivitásának előmozdításához. Az új *open finance* pénzügyi rendszer lehetővé teszi a pénzügyi adatok megosztását nemcsak a bankok, hanem különböző pénzügyi szolgáltatók között is. Ez a koncepció az *open banking* továbbfejlesztése, amely nemcsak a banki adatokat, hanem a szélesebb pénzügyi termékeket és szolgáltatásokat is magában foglalja. Az *open finance* keretében az ügyfelek pénzügyi adatai – mint például hitelek, biztosítások, befektetések és megtakarítások – hozzáférhetőek lesznek harmadik felek számára, amennyiben az ügyfél beleegyezését adja. Ez lehetővé teszi a pénzügyi szolgáltatók számára, hogy pontosabb és részletesebb információk alapján dolgozzanak. A megosztott adatok felhasználásával a pénzügyi szolgáltatók személyre szabott ajánlatokat és termékeket tudnak kínálni, amelyek jobban illeszkednek az ügyfelek igényeihez. Például a hitelezők testre szabott hitelajánlatokat készíthetnek a potenciális adósok pontos pénzügyi helyzete alapján.

Az *open finance* tovább növeli a versenyt a pénzügyi szektorban, mivel lehetővé teszi kisebb fintech cégek számára, hogy innovatív megoldásokat kínáljanak a hagyományos bankokkal szemben. Ez hozzájárulhat a jobb árakhoz és szolgáltatásokhoz. Emellett az *open finance* segíti az ügyfeleket abban, hogy jobban megértsék saját pénzügyi helyzetüket, és tudatosabban hozhassanak döntéseket. A pénzügyi adatok átláthatóbbá tétele segít a felhasználóknak a helyes pénzügyi lépések meghozatalában.

A nyílt banki szolgáltatásokhoz hasonlóan az *open finance* megoldások is arra törekcsenek, hogy a pénzügyi adatok feletti ellenőrzést ismét az ügyfelek kezébe adják. Mindkét koncepció azon az elképzelésen alapul, hogy a számlatulajdonosok határozzák meg, hogy ki férhet hozzá az adataikhoz, és ki teljesíthet kifizetéseket a nevükben. A nyílt pénzügyek azonban jelentősen kibővítik a nyílt banki szolgáltatások körét. Konkrétan lehetővé teszi, hogy harmadik felek a megtakarítási számlák, befektetések, nyugdíjak, jelzáloghitelek, biztosítások és sok más további adatokhoz is hozzáférhessenek. Ezek az adatok pedig személyre szabottabb és intuitívabb pénzügyi termékek létrehozására használhatók fel. A gyakorlatban a nyílt pénzügyek segíthetnek a nyílt banki szolgáltatásokban rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázásában. Például sokkal átfogóbbá teheti a számlaösszesítést, és az ügyfél folyószámla-, megtakarítási és befektetési információit egyetlen felületen gyűjtheti össze.

#### **4. Pénzügyi adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó engedély-irányítópultok a jövőben**

Az Európai Bizottság prioritásként határozta meg az adatvezérelt innováció és finanszírozás előmozdítását.<sup>23</sup> Így a pénzügyi adatokhoz való hozzáférésről szóló új rendlettervezet is (FIDA – *Financial data access regulation*)<sup>24</sup> megszületett, ami minden

<sup>23</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai adatstratégia, 2020. február 19., COM(2020) 66 final.

<sup>24</sup> Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó keretről, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU, az 1095/2010/EU és az (EU) 2022/2554 rendelet módosításáról, COM/2023/360 final.

tagállamban közvetlenül hatályos rendeleti szinten szabályozná az ügyféladatokhoz való hozzáférés módjának és a megosztott adatok felhasználásának kereteit.

Az uniós pénzügyi ágazat ügyfelei a fizetési számlákat leszámítva jelenleg nem tudják hatékonyan ellenőrizni az adataikhoz való hozzáférést és azok megosztását, az ügyfelek még akkor sem férnek hozzá széles körben adatvezérelt pénzügyi szolgáltatásokhoz és pénzügyi termékekhez, ha ezt szeretnék. Az új szabályozási javaslat célja, hogy lehetővé tegye a fogyasztók és a vállalkozások számára a pénzügyi adataikhoz való hozzáférés jobb ellenőrzését, így biztosítja, hogy olyan pénzügyi termékek és szolgáltatások előnyeit élvezzék a felhasználók, amelyek a számukra releváns adatok alapján a szükségleteikhez igazodnak, ugyanakkor elkerülhetők lennének a kockázatok.

A FIDA rendelettervezet a PSD 2-ben megismert adatmegosztási lehetőséget kiszélesítené a megosztható adatok körére vonatkozóan, valamint az adatmegosztásra kötelezett intézmények körét is kitágítja a teljes pénzügyi szektorra. Tehát több adatot lehet majd megosztani intézmények nagyobb körével. Ezen felül a rendelettervezet megpróbálja az eddig feltárt alkalmazási problémákat is kezelni. Az ügyfelek biztonságának és az adatmegosztásba vetett bizalmának növelése érdekében további cél, hogy az ügyfelek számára könnyen kezelhető, átlátható és ellenőrizhető legyen az adatmegosztás engedélyezése. Ennek érdekében az adatokat megosztó intézmények olyan felület, olyan engedély-irányítópult (*financial data access permission dashboard*) működtetésére lennének kötelesek, amelyeken az ügyfelek áttekinthetik, hogy kinek, milyen célra, milyen időtartamra és milyen adatok megosztását engedélyezték, valamint vissza is vonhatják azokat. A pontos adatköröket meghatározza a szabályozó, többek között ezek a hitelezésre, pénzügyi eszközök igénybevételére, megtakarításokra vonatkozó adatok lehetnek.

Az adatbirtokosok számára fontos, hogy átlátható és felhasználóbarát engedély-irányítópultokat kínáljanak az ügyfeleknek. Ez lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy tájékozott döntéseket hozzanak a pénzügyi adataik felhasználásáról. Az irányítópultnak intuitívnek kell lennie, és biztosítania kell a szükséges információkat, hogy az ügyfelek pártatlanul kezelhessék az engedélyeiket. Emellett elengedhetetlen, hogy az irányítópult ne manipulálja az ügyfeleket az engedély megadásában vagy visszavonásában. Az ügyfeleknek szabadon, nyomás nélkül kell tudniuk dönteni a személyes és nem személyes adataik felhasználásáról. Az ilyen megközelítés erősíti az ügyfelek bizalmát és támogatja a biztonságos adatkezelést.<sup>25</sup>

Az adatfelhasználó csak olyan célból és feltételek mellett férhet hozzá a rendelkezésre bocsátott ügyféladatokhoz, amelyre az ügyfél engedélyt adott. Személyes adatok esetében a kérésnek meg kell felelnie az általános adatvédelmi rendeletben (GDPR<sup>26</sup>) említett érvényes jogalapnak, amely lehetővé teszi a személyes adatok ke-

<sup>25</sup> Judith Arnal – Fredrik Andersson: FiDA: is the EU prepared to move from Open Banking to Open Finance? ECRI – CEPS, é.n. <https://tinyurl.com/34jjsyym>

<sup>26</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

zelését. A javaslat korlátozza az adatok körét is; például betegség- és egészségbiztosításával kapcsolatos adatokra nem terjedhet ki az adatmegosztás. Csak az ügyfél által kijelölt ügyféladatokhoz szabad hozzáférést biztosítani, és ezeket az adatokat csak az ügyféllel egyeztetett célokra és feltételek mellett lehet felhasználni. Az ügyfél személyes hitelesítési adatai más felek számára nem lehetnek hozzáférhetőek, és az adatok nem tárolhatók a szükségesnél hosszabb ideig. Az adatfelhasználónak törölnie kell az ügyféladatokat, ha azok már nem szükségesek ahhoz a célhoz, amelyre az ügyfél engedélyt adott. Tehát a javaslat tiszteletben tartja az általános adatvédelmi rendeletet, amely meghatározza az érintettekkel kapcsolatos személyes adatok kezelésére vonatkozó általános szabályokat, és biztosítja a személyes adatok védelmét és a személyes adatok szabad áramlását.

Az engedély-irányítópultnak átfogóan kell bemutatnia az ügyfelek által megadott engedélyeket, beleértve a személyes adatok megosztását is, amely a hozzájárulás alapján vagy szerződés teljesítéséhez szükséges.<sup>27</sup> Fontos, hogy a rendszer szabványos módon figyelmeztesse az ügyfelet az engedély visszavonásának lehetséges szerződéses következményeire, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az ilyen kockázatok kezelése az ügyfél felelőssége.

Az irányítópultnak lehetőséget kell adnia a meglévő engedélyek egyszerű kezelésére, és az adatbirtokosoknak valós időben kell értesíteniük az adatfelhasználókat, ha egy engedélyt visszavonnak. Továbbá az engedély-irányítópultnak legalább két évig meg kell őriznie a visszavont vagy lejárt engedélyek adatait, így az ügyfelek könnyen nyomon követhetik a saját engedélyeiket és tájékozott döntéseket hozhatnak a jövőben.<sup>28</sup>

## 5. Jó-e, ha a fogyasztó dönt a pénzügyi adatairól?

Tényleg tájékozottabb döntéshozatalt eredményez a fogyasztók részéről a jövőben, ha ők dönthetnek pénzügyi adataik felhasználásáról? A jelenlegi hitelképesség-vizsgálathoz a hitelezőként fellépő bankok az adóstól, azaz a hitelre szoruló ügyféltől és az adós hozzájárulása alapján a hitelinformációs adatbázisokból szerzik az adatokat. Az előző fejezetben tárgyalt *open banking* szabályozás alapján esetleg hozzájutnak a fizetési forgalmi adatokhoz is. A FiDA-javaslat azonban egy újfajta adatmegosztási filozófiát vezet be, amely, még ha a fogyasztónak ad is irányítást az adatai felett, átrajzolja a jelenlegi rendszert.

Először gondoljunk arra, hogy a hitelképesség-vizsgálat elvégzéséhez szükséges adatok megosztásáról a fogyasztók döntenek a jövőben, akik a pénzügyi szereplők közötti pénzügyi adatmegosztás fontosságával csak korlátozottan vannak tisztában, így esetlegesen az adatmegosztás megtagadása hosszú távon az adatminőség romlásá-

<sup>27</sup> Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó keretről, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU, az 1095/2010/EU és az (EU) 2022/2554 rendelet módosításáról, COM/2023/360 final, 5. cikk.

<sup>28</sup> Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó keretről, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU, az 1095/2010/EU és az (EU) 2022/2554 rendelet módosításáról, COM/2023/360 final, 8. cikk.

hoz vezethet. Másodsor fontos kiemelni, hogy a fogyasztó valószínűleg nem hajlandó megosztani olyan adatokat, amelyek negatívan befolyásolják a profilját, az úgynevezett rossz adatokat. Ha a rossz adatokat kivennék az egyenletről, az alacsonyabb adatminőséget eredményezne, ami negatív hatással lenne a fogyasztókra, és végső soron a hitelhez való általános hozzáférésre és a pénzügyi stabilitásra. A kialakított fogyasztói profil kevésbé lenne pontos, ami azt eredményezné, hogy a hitelezők nagyobb kockázatot vállalnának. A hitelezők a megnövekedett kockázatot úgy tudják kompenzálni, hogy emelnék a kamatlábaikat, ami valamennyi fogyasztó számára növelné a költségeket. Ezért akkor korlátozzuk a fogyasztók azon jogát, hogy csak a pozitív adatokat osszák meg, és a „rossz adatokat” tartásuk meg maguknak?

Az európai fogyasztóvédelmi szervezet (BEUC) tagjai által végzett felmérések<sup>29</sup> egyértelműen azt mutatják, hogy a fogyasztók nem adnak pénzügyi adataik megosztásakor tájékozott beleegyezést. A legtöbben nem olvassák el a feltételeket, és még akkor sem értették meg azokat, ha elolvasták. Úgy vélték, hogy a feltételek túl hosszúak és bonyolultak, tele vannak jogi szakzsargonnal, és az Egyesült Királyság fogyasztói szerint „nem a fogyasztókra gondolva íródtak”.

Alapvető fontosságú lenne, hogy a fogyasztók pontosan tudják és értsék, hogy mire adnak engedélyt, és milyen jogaik vannak. Ezt a tájékoztatást világos és érthető nyelven kell az intézményeknek a fogyasztók rendelkezésére bocsátani. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a rendelettervezet véleményezésekor kiemelte, hogy a pénzügyi szolgáltatók munkatársainak megfelelő képzést kellene biztosítani a jobb szolgáltatásnyújtás garantálása érdekében, hiszen megfelelő ismeretekkel rendelkezve jobban tudják a fogyasztókat tájékoztatni az adatmegosztás fontosságáról.<sup>30</sup>

Miközben a pénzügyi adatokhoz való hozzáférésről szóló új rendelettervezet lehetőséget teremt a fogyasztók számára, hogy pénzügyi adataik megosztásával jobb és személyre szabott pénzügyi szolgáltatásokhoz jussanak, alapvető fontosságú, hogy azok, akik nem kívánják megosztani adataikat az *open finance* keretrendszer keretében, ne legyenek kizárva a pénzügyi szolgáltatásokból, és mindig tisztességes és észszerű alternatívát kapjanak, anélkül, hogy további költségeket kellene viselniük. Ez vonatkozhat például az alacsonyabb digitális tudással rendelkezőkre, akikkel szemben a szolgáltatások megtagadása tisztességtelen és diszkriminatív lenne. Emiatt fogyasztóvédelmi szervezetek már javasolták, hogy jogilag kötelező érvényű, az összes alapvető pénzügyi szolgáltatásra kiterjedő adatfelhasználási szabályok lennének szükségesek

<sup>29</sup> BEUC's Recommendations to the EDPB on the interplay between the GDPR and PSD II. Brussels, 2019. 2–3. <https://tinyurl.com/475f9hc3>

<sup>30</sup> Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – a) Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzügyi adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó keretről, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU, az 1095/2010/EU és az (EU) 2022/2554 rendelet módosításáról (COM(2023) 360 final – 2023/0205 (COD)) b) Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és elektronikuspénz-szolgáltatásokról, a 98/26/EK irányelv módosításáról, valamint az (EU) 2015/2366 és a 2009/110/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (COM(2023) 366 final – 2023/0209 (COD)) c) Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (COM(2023) 367 final – 2023/0210 (COD)) (C/2024/1594). 3.3.5.

az adatokkal való visszaélés megelőzése érdekében, amely pénzügyi kirekesztéshez és helytelen értékesítéshez vezethet.<sup>31</sup>

Viszont problémát jelenthet az is, ha az irányítópultok kialakítása és a rajta bemutatott információk egyértelműen és határozottan az adatmegosztás irányába tolják a felhasználót. Az irányítópult kialakításának és a bemutatott információknak meg kell felelniük az adatvédelmi és fogyasztóvédelmi szabályoknak. A rendelettervezet nem tartalmaz arra vonatkozóan intézkedést, hogyan védi a kiszolgáltatót ügyfeleket a jövőben, és hogyan biztosítja, hogy az ügyfeleket ne kényszerítsék adatmegosztásra.<sup>32</sup>

Az elemzésben áttekintettük, hogy változik a pénzügyi környezetünk: a klasszikus bankolást felváltotta az *open banking*, majd az *open finance* struktúra. A nyílt bankolásnál harmadik fél szolgáltatók férnek hozzá fizetési számla adatokhoz nyílt programozási felületeken, de az *open finance* keretrendszerben a banki adatokon túl már szélesebb pénzügyi termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó adatmegosztás is történhet, pl. megtakarítási információk. Ebben a környezetben már szükséges egy engedély-irányítópult kialakítása a fogyasztók számára, amelyeken az ügyfelek áttekinthetik, hogy kinek, milyen célra, milyen időtartamra és milyen adatok megosztását engedélyezték, valamint vissza is vonhatják ezen engedélyeket. Ezen irányítópultra vonatkozó szabályozástervezet célja, hogy a fogyasztók számára nagyobb transzpareniciát és nagyobb mértékű ellenőrzést biztosítson az adataik fölött, és a több adat végül innovatívabb és olcsóbb pénzügyi szolgáltatásokhoz vezessen az európai piacon. Ilyen új hiteltermék lehet a jövőben a folyószámlahitel túllépésről szóló riasztások, amelyekben már más, alacsonyabb kamatozású helyettesítő termékek ajánlása is szerepel. A szabályozás kiemeli, hogy az adatok megosztásánál tekintettel kell lenni a jelenlegi adatvédelmi szabályokra.

A cikk arra összpontosított, hogy megvizsgálja a pénzügyi adatokhoz való hozzáférés bonyolult helyzetét. A pénzügyi adatok elérhetőségét szükséges megvalósítani az uniós jogi kereten belül, különösen a pénzügyi adatok gyors termelődésével jellemezhető digitális korszakban. A FIDA szabályozási javaslat, különös tekintettel az irányítópultok kialakítására, jelentős előrelépést jelent a kihívások kezelése felé. Ez az innovatív megoldás a fogyasztói jogok és az üzleti érdekek közötti egyensúly megteremtését célozza. A technológiai rugalmasság, a pénzügyi szabályozás és az adatvédelem elvárásait kell a jövőben összehangolni, biztosítva a fogyasztók védelmét.

<sup>31</sup> Ensuring Consumer Protection in the Financial Data Access (FIDA), Regulation. Robust regulatory safeguards for responsible data use and governance. *Finance Watch Position Paper*, December 2024. <https://tinyurl.com/48ecbp3z>

<sup>32</sup> Felix Pflücke: Data Access and Automated Decision-Making in European Financial Law. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 16., N. 1. (2024) 1–13. <https://doi.org/10.1017/err.2024.60>

## MUNKAVÉDELEM A DIGITALIZÁLT VILÁGBAN

### *A digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek bevezetésével kapcsolatos kihívások a közigazgatási eljárások tükrében*

Nagyné Hokstok Kinga\*

#### 1. A téma aktualitása

A munkavállalók egészségének és biztonságának uniós szerződéseken<sup>1</sup> és az Európai Unió Alapjogi Chartájában<sup>2</sup> előírt védelme az emberközpontú uniós gazdaság egyik kulcsfontosságú eleme. Az uniós gazdaság fenntarthatósága és versenyképessége tekintetében fontos szempont az egészséges és termelékeny munkaerő, amelynek előfeltétele az egészséges és biztonságos munkakörülmények biztosítása. A munkabalesetek, beleértve a munkahelyi, a munkával kapcsolatos vagy az ingázás során bekövetkező halálos és nem halálos kimenetelű baleseteket, továbbra is a munkavédelmi eredmények fő mutatójának számítanak mind a közpolitikában, mind az általános megítélésben. Az elmúlt három évtizedben jelentős előrelépés történt a munkahelyi egészségvédelem és biztonság terén: a halálos kimenetelű munkahelyi balesetek száma mintegy 70%-kal csökkent az Unióban 1994 és 2018 között. Ezen előrelépés ellenére 2018-ban még mindig több mint 3.300 halálos kimenetelű baleset és 3,1 millió nem halálos kimenetelű baleset történt az EU 27 tagállamában, és évente több mint 200.000 munkavállaló hal meg munkával összefüggő megbetegedések miatt. Ez hatalmas emberi szenvedéssel jár.<sup>3</sup> A becslések szerint a munkáltató számára minden egyes, a munkahelyi egészségvédelembe és biztonságba befektetett euró körülbelül kétszeres

\* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Közigazgatási bíró (Győri Törvényszék). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8414-1846>

<sup>1</sup> Az Európai Unió: Alapító szerződések. [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_hu](https://europa.eu/european-union/law/treaties_hu)

<sup>2</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326., 2012.10.26., 391.

<sup>3</sup> Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európai Unió 2021–2027-es munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi stratégiai kerete. Munkahelyi biztonság és egészségvédelem a munka változó világában, COM/2021/323 final, 1–3. <https://tinyurl.com/3ru8afmx>



megtérülést eredményez.<sup>4</sup> A munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések ösztársadalmi költségeiről szóló tanulmány szerint évente közel 400 Mrd Ft kiesést okoznak a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések költségei Magyarországon, amelyek a munkakörülmények javítása révén csökkenthetők.<sup>5</sup> A munkahelyi balesetek és megbetegedések számának az elmúlt néhány évtizedben tapasztalható csökkenése ellenére a munkavállalók folyamatos és újonnan felmerülő munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi kockázatokról számolnak be. Napjainkban az intelligens digitális rendszerek és technológiák gyorsabban fejlődtek, mint bármely innováció történelmünk során, és globálisan megváltoztatják és befolyásolják az emberek életét, mindemellett újradefiniálják a munkahelyi biztonság és egészségvédelem fogalmát. A munkavállalók jóllétére ható pszichoszociális és érzelmi stresszorok növekednek, miközben a fizikai kockázatok és az ergonómiai terhek továbbra is magas és stabil szinten maradnak. Emellett az új technológiák munkahelyi alkalmazása, az ágazatok eltolódása és a munkaerő változásai, valamint a globalizáció szélesebb körű és átfogóbb munkavédelmi intézkedéseket követelnek meg. A munkavállalók védelmi normáit ezért folyamatosan fenn kell tartani, illetve javítani kell, amely folyamatos kihívást is jelent.<sup>6</sup>

## 2. Digitális munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi (OSH) felügyeleti rendszerek típusai és jelentősége

Az új digitális rendszerek és technológiák forradalmasítják az uniós munkahelyeket, és mind a munkavállalók, mind a munkáltatók szempontjából átalakítják a munkát. Olyan technológiák jelentek meg, mint a mesterséges intelligencia (AI) és a gépi tanulás (ML), a viselhető eszközök, az intelligens egyéni védőeszközök (PPE) és a mesterséges külső vázak (*exoskeleton*), valamint a virtuális és kiterjesztett valóság (VR és AR), a széles körben elterjedt hálózati összekapcsoltság, a dolgok internete (IoT) és a nagy adathalmazokra épülő alkalmazások. Ezek a rendszerek befolyásolják a munkavállalók egészségvédelmének és biztonságának irányítását és felügyeletét, és alakítják a munkavállalók mindennapi munkájuk során szerzett tapasztalatait.<sup>7</sup> A digitális OSH felügyeleti rendszerek két fő megközelítése létezik. Az első egy proaktív megközelítés, amely a károk megelőzésére és az egészség előmozdítására törekszik. A második egy reaktív megközelítés, amely a balesetekre és vészhelyzetekre való reakálásra összpontosít. A proaktív rendszerek a balesetek bekövetkezése előtt lépnek működésbe, míg a reaktív rendszerek a balesetek következményeinek minimalizálására szolgálnak.<sup>8</sup> A

<sup>4</sup> Bizottság közleménye i. m. 56.

<sup>5</sup> A Munkavédelem Nemzeti Politikája 2024–2027. Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium, 2024. 1–2. <https://kormany.hu/dokumentumtar/a-munkavedelem-nemzeti-politikaja>

<sup>6</sup> Nemzetgazdasági Minisztérium i. m. 4–5.

<sup>7</sup> Niklas Olausson – Andrea Broughton (Ecorys): *Intelligens digitális felügyeleti rendszerek a munkavédelem területén: az elterjedés optimalizálása*. Szakpolitikai tájékoztató. Brüsszel, Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA), 2024. 1–2. <https://tinyurl.com/ynrcnjif>

<sup>8</sup> Mario Battaglini – Dureen Toro – Monica Andriescu (Ecorys): *Smart digital monitoring systems for occupational safety and health: types, roles and objectives*. Policy Brief. Brussels, EU-OSHA, 2023. 2–3. <https://tinyurl.com/5n7sn9nh>

munkavállalók biztonságát és egészségvédelmét szolgáló új megfigyelőrendszerek felhasználhatók például a munkavállalók fiziológiai vagy mentális állapotának – például a stressz, a fáradtság, az éberség és a pulzusszám, valamint a testtartás és a testmozgás – megfigyelésére, a munkavállalók veszélyes területeken tartózkodásának nyomon követésére, a munkavállalók oktatására, illetve a munkavállalók vezetői vagy akár a segélyszolgálatok riasztására. A munkavédelmet felügyelő digitális rendszerek pontos és átfogó adatok gyűjtése révén támogatják a kármegelőzést, amelyek elemezhetőek és felhasználhatók a munkavállalók munkavédelmének javítását célzó munkahelyi intézkedések során, például az ergonómiai veszélyeknek való kitettség mérése és az üzemekkel és helyiségekkel kapcsolatos veszélyek azonosítása révén. A digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek a veszélyes munkavállalói magatartás azonosításával és az e rendszerek jobb használatát lehetővé tevő személyre szabott képzés támogatásával szintén megelőzhetik a károkat. Emellett azonosíthatják a rossz egyéni egészségi állapotot és jólétet, és támogatják az online kockázatértékeléseket és a távoli ellenőrzéseket. Ezen digitális felügyeleti rendszerek jelentős lehetőségeket kínálnak az OSH folyamatok támogatására, és lehetővé teszik a munkaadók és a munkavállalók számára, hogy erőforrásokat, időt és pénzt takarítsanak meg, valamint csökkentsék a stresszt. A rendszerek különböző adatszolgáltatása lehetővé teszi a kockázatok azonosítását és értékelését, amelyek egyébként figyelmen kívül maradhattak volna.<sup>9</sup> A munkahelyi biztonság és egészségvédelem lehetőségei mellett felmerülnek aggályok is, például az adatvédelemmel, a tulajdonjogi kérdésekkel, a hatékonysággal és a szabványosítással kapcsolatban.<sup>10</sup> A kihívások és kockázatok kezelése és a lehetőségek kihasználása attól függ, hogy a technológiák miként kerülnek alkalmazásra, irányításra és szabályozásra a társadalmi, politikai és gazdasági tendenciák vonatkozásában.<sup>11</sup>

### 3. Az intelligens digitális felügyeleti rendszerek terjedése Európában

A nemzetközi szervezetek körében végzett kutatás szerint a humánerőforrás-osztályok (HR) 40%-a használ mesterséges intelligenciára épülő alkalmazásokat, 70%-uk pedig ezt kiemelt prioritásnak tekinti a szervezete számára.<sup>12</sup> Az európai adatok szerint a munkahelyi egészségvédelem és biztonság digitális felügyeleti rendszerei egyre inkább elterjednek a munkahelyeken, azonban terjedésük üteme továbbra is viszonylag lassú és korlátozott. A rendelkezésre álló bizonyítékok azt mutatják, hogy ezeknek a rendszereknek a fejlesztésében és alkalmazásában azok az iparágak járnak az élen, ahol a munkavállalók speciális környezetük – például a veszélyes anyagoknak való kitettség – miatt magasabb szintű munkavédelmi kockázatoknak vannak kitéve, vagy ahol a feladatok könnyen ellenőrizhetők.<sup>13</sup> Az intelligens digitális technológiák alkal-

<sup>9</sup> Battaglioni–Toro–Andriescu i. m. 3–4.

<sup>10</sup> Olausson–Broughton i. m. 4–5.

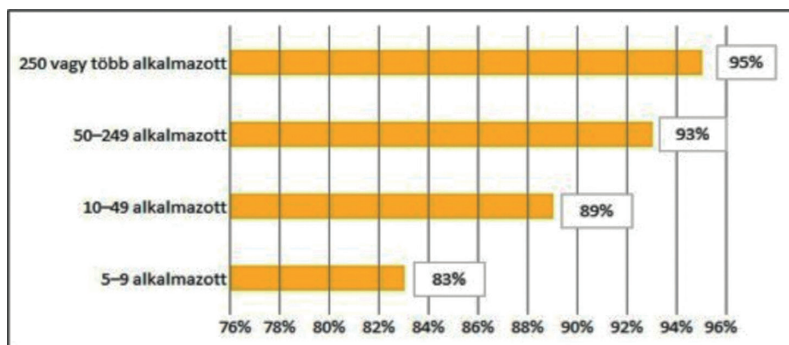
<sup>11</sup> Battaglioni–Toro–Andriescu i. m. 5–6.

<sup>12</sup> David R. Fineman: People analytics: Recalculating the route. Global Human Capital Trend. *Deloitte Insights*, 2017. 7–8 <https://tinyurl.com/5n97ah3n>

<sup>13</sup> Olausson–Broughton i. m. 3–4.

mazása és korszerűsítése iránti igény különösen erős a magas kockázatú ágazatokban, mint például az ipari létesítmények (pl. raktározás, gyártás), az építőipar, a gépgyártás, a bányászat és kőfejtés, a mezőgazdaság, a hajózás és más hasonló területek. Ezekben az ágazatokban, de a kevésbé kockázatos iparágakban is, az új munkavédelmi felügyeleti rendszerek széles körű munkahelyi kockázatokat követhetnek nyomon, és segíthetik a munkavállalókat és a munkavédelmi szakembereket a kockázatok megelőzésében és kezelésében.<sup>14</sup> ESENER-3<sup>15</sup> adataiból kitűnik, hogy a létesítmény mérete kiemelt tényező, amely befolyásolja a digitális technológiák munkahelyi alkalmazását. Az 1. ábra szerint szoros összefüggés van a létesítmény mérete és a digitális technológiák alkalmazása között: a nagyvállalatok (250 vagy több alkalmazott) 95%-a alkalmaz digitális technológiákat, míg a nagyon kis vállalatok (5–9 alkalmazott) esetében ez az arány 83%. Ennek oka valószínűleg az, hogy a nagyobb vállalatok nagyobb hangsúlyt fektetnek a kutatásra, az innovációra és a digitalizációra, mint a kisebbek. Emellett a nagyobb vállalatok nagyobb valószínűséggel rendelkeznek az új technológiák integrálásához szükséges humán erőforrással, ami olyan kezdeményezéseket foglal magában, mint a személyzet képzése és a kísérő dokumentációk kidolgozása. A nagyobb létesítményeknek több idejük és erőforrásuk van arra is, hogy alaposabban megértsék szervezeti igényeiket.<sup>16</sup>

1. ábra: Digitális technológiák használata az létesítmények méretei szerint (a munkahelyek %-ában kifejezve)<sup>17</sup>



Az európai munkahelyeken jelentős különbségek figyelhetők meg az új munkavédelmi felügyeleti rendszerek használatát lehetővé tevő digitális eszközök elterjedésében.

<sup>14</sup> Monica Andriescu et al.: *Smart digital monitoring systems for occupational safety and health: uses and challenges*. Report. Luxembourg, 2022. 22–25. <https://doi.org/10.2802/25469>

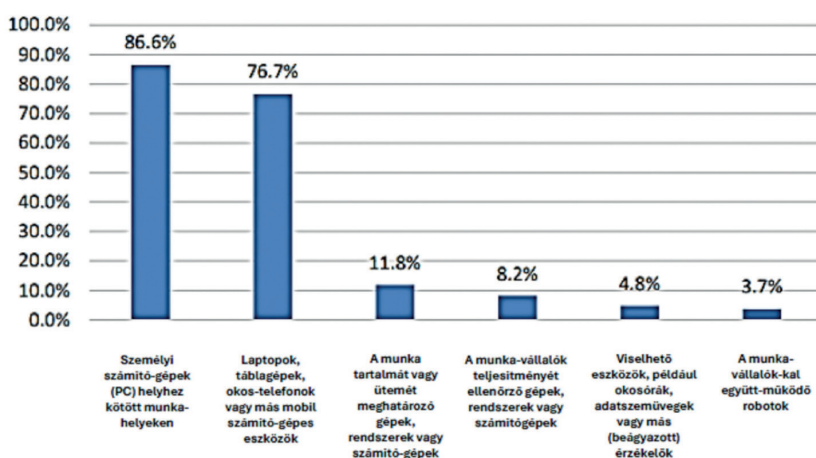
<sup>15</sup> ESENER-3: The third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER): az új és a jövőbeni kockázatokról szóló európai vállalati felmérés (ESENER 2019) harmadik hulláma. Az ESENER 2019 felmérés értékes bizonyítékot szolgáltat arról, hogy a munkahelyek Európa-szerte hogyan kezelik az egészséget és biztonságot a gyakorlatban. A felmérést az Ipsos, egy független felmérési ügynökség végzi az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA) megbízásából.

<sup>16</sup> Olausson–Broughton i. m. 6–7.

<sup>17</sup> Uo. 2.

Az ESENER-3 felmérés eredményei szerint a létesítmények mindössze 5%-a alkalmaz viselhető eszközöket, és csak 4%-uk használ együttműködő robotokat (kobotokat). Ezek az arányok éles ellentétben állnak az olyan széles körben elterjedt technológiákkal, mint a személyi számítógépek (86%) és a mobil eszközök, például laptopok, táblagépek és okostelefonok (77%). Továbbá, a létesítmények 12%-a használ olyan rendszereket, amelyek meghatározzák a munka tartalmát és tempóját, míg 8%-uk olyan technológiákat alkalmaz, amelyek a munkavállalók teljesítményének nyomon követésére szolgálnak ahelyett, hogy a munkavállalók egészségét és biztonságát figyelnék.<sup>18</sup>

2. ábra:<sup>19</sup> A különböző digitális technológiák használata az üzleti életben és a szervezetekben (a munkahelyek %-os értéke)<sup>20</sup>



#### 4. A digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek jelentősége a munkabalesetek kivizsgálása és a munkavédelmi hatóság felé történő bejelentés során

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Mvt.) értelmező rendelkezései között a 87. § 3. pontjában<sup>21</sup> található a munkabaleset fogalma, amely szerint munkabaleset az a baleset, amely a munkavállalót a szervezett munkavégzés során vagy azzal összefüggésben éri, annak helyétől és időpontjától és a munkavállaló (sérült) közrehatásának mértékétől függetlenül. Az Mvt. 64. § (1)–(2) bekezdése előírja, hogy a munkabalesetet a munkáltatónak be kell jelentenie, ki kell vizsgálnia, és ún. munkabaleseti nyilvántartásba kell vennie. Az Mvt. 65. § (1) bekezdés kimondja,

<sup>18</sup> Uo. 4–5.

<sup>19</sup> Adatok forrása: Az EU-27 összes olyan létesítménye, amely 2020-ban a munkahelyén történő digitális technológiák használatát jelezte (ESENER-3).

<sup>20</sup> Andriescu et al. i. m. 10.

<sup>21</sup> A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 3. pontja.

hogy a munkabaleset, a foglalkozási megbetegedés és a fokozott expozíció kivizsgálása során fel kell tární a kiváltó és közreható tárgyi, szervezési és személyi okokat, és ennek alapján a munkáltatónak intézkedéseket kell tenni a munkabalesetek, a foglalkozási megbetegedések és fokozott expozíciók megelőzésére. A munkavédelmi hatóság a munkabalesetek okainak feltárása, a hasonló esetek megelőzése, valamint a munkavállalók védelme érdekében nyilvántartást vezet (Mvt.64/B.§). A Mvt. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 5/1993. (XII. 26.) MüM rendelet (továbbiakban: MüM rendelet)<sup>22</sup> 6. §-a rögzíti, hogy a vizsgálat megállapításait olyan részletesen kell rögzíteni – többek között tanúk meghallgatásáról készült jegyzőkönyvvel, helyszínrajzzal, fényképpel –, hogy az alkalmas legyen a munkabaleset okainak felderítésére és vita esetén a tényállás tisztázására. A munkabaleset kivizsgálása során helyszíni szemlét kell tartani – melynek eredményét szükség szerint jegyzőkönyvben, rajzon, fényképen, videofelvételen rögzíteni kell – és meg kell hallgatni a munkabalesetről információval rendelkező személyeket is. A digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek számos lehetőséget kínálnak a balesetek vagy vészhelyzetek következményeinek minimalizálására azáltal, hogy lehetővé teszik a gyors beavatkozást, valamint a balesetek jelentését és kivizsgálását. Ezek a rendszerek minimalizálhatják a károkat azáltal, hogy jelzik a vészhelyzetet és pontos helymeghatározási adatokat küldenek, és javaslatot tesznek a munkavállalóknak arra, hogy hogyan kellene viselkedniük veszélyes helyzetben. Segítenek továbbá a balesetek gyors, biztonságos és hatékony kivizsgálásában, és lehetővé teszik a balesetek hatékony és kevésbé megbélyegző bejelentését. A különböző típusú veszélyeknek való kitettségre vonatkozó adatokat dózismérők, sugázmérők, gyorsulásmérők, WSN-ek vagy AR segítségével lehet gyűjteni. Az adatok lehetnek geolokalizációs, képi, hang- és mozgásadatok is. A digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek támogathatják a balesetek kivizsgálását azáltal, hogy adatokat szolgáltatnak arról, hogy hol történt a baleset, kik voltak jelen, kik voltak az áldozatok, milyen tevékenységek és/vagy körülmények vezettek a balesethez, és mi történt a baleset és az azt követő mentési műveletek során (ha szükséges). Ez segíthet az események láncolatának megállapításában.<sup>23</sup> Pontos és elfogulatlan baleseti adatokhoz gyorsan és hatékonyan lehet hozzájutni a digitális munkavédelmi megfigyelőrendszerek használatával, amelyek elegendőek lehetnek a valós tények feltárásához, vagy jó alapot nyújthatnak a további vizsgálathoz, illetve annak kiegészítéséhez. A digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek által gyűjtött adatok betekintést nyújthatnak abba is, hogy a mentési műveletek hogyan javíthatók a reakcióidő és a megtett intézkedések tekintetében. A digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek gyors és pontos jelentéstételre is lehetőséget biztosítanak. Az (okostelefonos) alkalmazások például helyettesíthetik a megterhelő papír alapú jelentéseket, amelyeket könnyebb archiválni és visszakeresni. Ez a helyzet a baleset helyszínén készült hang- és képfelvételek esetében

<sup>22</sup> A munkavédelmi törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 5/1993. (XII. 26.) MüM rendelet 6. §.

<sup>23</sup> Daren Toro – Monica Andriescu – Mario Battaglini – Kyrillos Spyridopoulos (Ecorys): *Smart digital monitoring systems for occupational safety and health: opportunities and challenges*. Policy Brief. EU-OSHA, 2023. 2–3. <https://tinyurl.com/4p492zer>

is, amelyeket automatikusan el lehet küldeni az illetékes munkavédelmi hatóságnak. Digitális technológia nélkül ez gyakran hosszadalmas és megterhelő folyamat, ami tovább fokozhatja a baleset átélésével vagy szemtanúságával járó stresszt. Ugyanakkor a balesetben való részvételhez kapcsolódó megbélyegzés és szégyenérzet a digitális technológia révén a helyszíni és/vagy automatikus bejelentés következtében enyhíthető.<sup>24</sup> A késedelmes kivizsgálás nehezíti a baleset körülményeinek rekonstruálását, valamint a helyszín megváltozása lehetetlenné teheti az összes veszélyforrás, köztük a balesetet előidéző okok felismerését. Emiatt pedig nehezebb megszüntetni ezeket az okokat annak érdekében, hogy hasonló baleset a későbbiekben ne fordulhasson elő. Problémát okozhat még a munkabalesetekkel kapcsolatos aluljelentések, amelyek a bejelentés hosszadalmas és nehézkes folyamata miatt történhetnek. A munkáltatók a munkabalesetek mintegy felét nem jelentik be. Számítások szerint a munkabalesetek tényleges száma 86,6 százalékkal lehet magasabb, mint amit a statisztika mutat.<sup>25</sup>

## **5. A munkavédelmet támogató digitális felügyeleti rendszerek bevezetésével kapcsolatos jogi kihívások**

### **5.1. A tanúsítási szabványok bevezetésével kapcsolatos kihívások**

A jogszabályok tekintetében, bár az EU jelentős munkavédelmi (OSH) vívmányokkal rendelkezik, a jelenlegi uniós jogszabályok nem foglalkoznak a munkavédelmi felügyeleti rendszerben bekövetkezett technikai változások következményeivel, ami egy szürke zónát eredményez, nemcsak a politika, hanem a gyakorlat szempontjából is. A munkavédelmi jogszabályok e hiányosságára egy 2019. évi, az Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottsága felhívására készült tájékoztató hívta fel a figyelmet, amely megállapította, hogy a munkavédelmi keretirányelv (89/391/EGK irányelv) nem foglalkozik kifejezetten a digitális technológiák által támasztott új kihívásokkal, ugyanakkor a magánélet és az adatvédelem kérdéseivel az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) foglalkozik. A tanúsítási szabványok hiánya szintén akadályozhatja az új munkavédelmi felügyeleti rendszerek bevezetését. Például az intelligens egyéni védőeszközök (PPE) nem rendelkeznek tanúsítási szabványokkal, annak ellenére, hogy az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN-CENELEC) folyamatos fejlesztéseket végez. A kutatások adatai szerint<sup>26</sup> azonban az új munkavédelmi felügyeleti rendszerekre a nagyon összetett tanúsítási szabványok bevezetése (például hogy minden körülmények között működjenek) jelentős áremelkedéshez vezetne. A biztonsági szabványok jelentős szerepet játszanak a vásárlók számára a beszállítók és gyártók között fennálló információs aszimmetria csökkentésében, különösen a termékek minősége (teljesítmény és képességek) valamint biztonsága vonatkozásában. A szabványok a piacok ki-

<sup>24</sup> Uo. 5–6.

<sup>25</sup> A munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések nemzetgazdasági költségei. Makronom Intézet, 2023. 2–3. <https://makronomintezet.hu/2023/12/14/a-munkabalesetek-hataselemzese/>

<sup>26</sup> A kutatás adatai: the Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks 2019 (ESENER-3) alapulnak.

alakításában is kulcsszerepet játszanak, például ha a különböző gyártók technológiai eltérő szabványokat alkalmaznak (vagy egyáltalán nem használnak szabványokat), a kölcsönös átjárhatóság nehézkessé válhat, és a fogyasztók egy adott rendszerhez való kötődése korlátozhatja a piaci áttörést, a választást, a versenyt és az innovációt. Továbbá az egységes szabványok hiánya akadályozhatja a nagyszabású beruházásokat, például a tárgyak internetének hálózati infrastruktúrájába. Végül, a szabványok létfontosságúak az új munkavédelmi megfigyelő rendszerek által jelentett potenciális kockázatok és kihívások miatt, mivel az új digitális technológiák nemcsak a balesetek és egészségkárosodás megelőzésében segíthetnek, hanem kárt is okozhatnak. Példának okáért egy intelligens egyéni védőeszköz tervezése és szabványosítása során kihívást jelent, hogy egyszerre kell megfeleljen a hagyományos egyéni védőeszközökre vonatkozó szabályozásoknak és a tanúsított elektronikus alkatrészek követelményeinek. Ez biztosítja, hogy a végtermék ne okozzon új veszélyeket vagy magasabb kockázatokat, például az elektromos, akkumulátoros, elektromágneses mező biztonsága és az elektromágneses kompatibilitás terén. Ezen túlmenően a szabványügyi testületek az intelligens egyéni védőfelszereléseket új típusú terméként ismerik el, amelyek speciális tesztelést és szabványokat igényelnek. Például a vezetéképes szálak jelenléte egy intelligens esőkabátba épített személyi hifirendszer esetén növelheti a villámcsapás kockázatát zivatarban, annak ellenére, hogy különállóan sem az esőruházatot, sem a személyi hifirendszereket nem kell ilyen szempontból értékelni. Számos esetben, még ha egy termék nem is tartalmaz digitális technológiát, több szabványnak kell megfelelnie. Ha azonban a termék digitális komponenseket is tartalmaz, a digitális és nem digitális elemek kombinációja további potenciális kockázatokat jelenthet. A fentiekben túlmenően a szabványok komplexitása tükrözi azokat a kockázatokat is, amelyeket kezelni kívánnak. Például, ha a pszichoszociális kockázatokra vonatkozó szabványokat az információs és kommunikációs technológiákra (IKT), mesterséges intelligenciára (AI) és a dolgok internetére (IoT) vonatkozóan kellene meghatározni, ezek a szabványok rendkívül összetettek lennének. Továbbá, a pszichoszociális kockázatokkal kapcsolatos kérdések polarizálóak lehetnek, és kulturális különbségek is léteznek az EU tagállamai között a pszichoszociális kockázatok értelmezésében.<sup>27</sup> Az „ember az irányításban” elv, valamint az emberi méltóság és a magánélet tiszteletben tartása szempontjából a szabványosítás elmaradásának akár olyan társadalmi hatása is lehet, amely visszatárhathatja a digitális megoldások alkalmazását.<sup>28</sup> A szabványosítás során számos probléma felmerülhet. Például az állami szektor beavatkozásának hiányában a szabványosítás az ipar vagy az érdekcsoportok által befolyásolt magánfelekre maradhat. Ez a szabványosítási folyamat minőségének megkérdőjelezéséhez vezethet, és szélsőséges esetekben hátrányosan befolyásolhatja a munkavédelmi intézkedések hatékonyságát.<sup>29</sup> Ezen túlmenően a kisebb vállalatok jelentős akadályokkal szembesülnek a politikai vitákban való részvételben a szükséges erőforrás-befektetések hiánya miatt. Ezt a kihívást tovább súlyosbítja, hogy a szabványosítás egyre inkább globális szinten zajlik, ami

<sup>27</sup> Andriescu et al. i. m. 16–17.

<sup>28</sup> Uo. 30–34.

<sup>29</sup> Uo. 44–45.

a szociális partnerek szerint jelentősen korlátozza az uniós szakszervezetek részvételét ezen globális fórumokon. Ennek következtében a szociális partnerek amellet érvelnek, hogy az Európai Uniónak nagyobb erőforrásokat kellene befektetnie az EU digitális egészséges piacára vonatkozó szabványok kidolgozásába.<sup>30</sup>

## 5.2. Az adatgyűjtéssel és adatvédelemmel kapcsolatos kihívások

A digitális megfigyelőrendszerek a pontos adatgyűjtés és a tendenciák összesített szinten történő érdemi elemzése révén támogatják a munkavédelem javítását, de a munkavállalók a magánélet megsértésének is tekinthetik, ami stresszel járhat, és munkahelyi elidegenedéshez vezethet. A munkavédelmi felügyeleti rendszerek kialakításával és használatával kapcsolatban számos fontos kérdés merül fel az adatvédelem, a tulajdonjog és a biztonság tekintetében, mivel a digitális eszközök hatalmas mennyiségű adatot gyűjtenek, amelyek érzékeny személyes adatok lehetnek (pl. etnikai származással, egészséggel, genetikai és biometrikus adatokkal kapcsolatosak). Ezért a munkavállalók és a munkavállalók képviselői számára fontos, hogy megértsék, kinek van joga az adatok megtekintéséhez és felhasználásához, milyen típusú adatokat gyűjtenek, hogyan tárolják és továbbítják azokat harmadik félnek, például külső szolgáltatóknak, és hogyan vagy mikor törlik az adatokat. Továbbá fennáll az adatok megsértésének és ellopásának kockázata is. Fontos, hogy a munkavállalók megértsék, milyen típusú biztonsági intézkedések védik őket az adatokhoz való jogosulatlan hozzáféréssel szemben, és hogy bevonják őket azokba a folyamatokba, amelyek a munkahelyi vagy távoli helyszíneken működő digitális munkavédelmi felügyeleti rendszerek használatáról döntenek.

Egy másik figyelembe veendő szempont az adatok felhasználásának célja. A munka intenzívebbé tételét célzó digitális felügyelet eseteiben a munkavállalók és képviselőik gyakran úgy vélik, hogy a vezetés a munkavédelmi felügyeleti rendszereket a munkavállalók teljesítményének fokozott ellenőrzésére használja, amely az eredeti célkitűzések érvényesítése érdekében egyre nagyobb kihívást jelent. Az EU-OSHA által a digitalizációval kapcsolatos előrejelzési projekt kidolgozása folytán 2021 novemberétől 2022 februárjáig a tanulmányhoz készített Ecorys-interjúk során hangzott el az *always-on culture* és az *anticipatory surveillance fear* jelenségek megfogalmazása, amely kifejezés magyarul az állandóan aktív kultúra és az anticipatív felügyeleti félelem jelentéssel bír.

Az *always-on culture* (állandóan aktív kultúra) jelenség arra utal, hogy az emberek folyamatosan elérhetőek és kapcsolatban állnak, különösen a digitális eszközök és technológiák révén. Ez az állapot azt jelenti, hogy nincs világos határvonal a munka és a magánélet között, és az emberek elvárják, hogy bármikor reagáljanak az üzenetekre, e-mailekre vagy egyéb kommunikációkra.

Az *anticipatory surveillance fear* (előzetes félelem a felügyelettől) kifejezés azt a félelmet írja le, amely abból ered, hogy az emberek folyamatosan úgy érzik, megfigyelik

<sup>30</sup> Syndicat European Trade Union: *ETUC resolution on digitalisation: 'Towards a fair digital work'*. Executive Committee, 8–9 June 2016. 5–6. <https://tinyurl.com/yfyxj5ma>

őket, amely még akkor is jelen van, ha tényleges megfigyelés nem történik. Ez előfordulhat különösen olyan esetekben, amikor a digitális technológia gyakori riasztásokat, figyelmeztetéseket és emlékeztetőket küld, ami az állandó felügyelet érzetét kelti, ezáltal fokozva a stressz szintjét.<sup>31</sup> A modern digitális technológiák révén az emberek gyakran már előre aggódnak amiatt, hogy tevékenységeiket, helyzetüket és teljesítményüket figyelemmel kísérik.

## 6. Összefoglalás

A változások proaktív kezelése és a folyamatos naprakészség fenntartása fogja jellemezni a következő időszakot. Az Európai Bizottság 2021–2027-es munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi stratégiai kerete meghatározza a főbb prioritásokat és intézkedéseket a munkavállalók egészségének és biztonságának javításához, a gazdaság, a demográfia és a munkavégzési minták gyors változásainak kezelésével. A stratégiai keret három kiemelt prioritásra helyezi a hangsúlyt:

1. a változások előrejelzése és kezelése a zöld, digitális és demográfiai átállással összefüggésben;
2. a munkával összefüggő balesetek és megbetegedések megelőzése, és a *Vision Zero* („zéró-elképzelés”) megközelítésre való törekvés a munkával összefüggő halálesetek tekintetében;
3. a felkészültség fokozása a jelenlegi és jövőbeli egészségügyi válsághelyzetek megválaszolásában.<sup>32</sup>

Összegzésként megállapítható, hogy bár az új digitális munkavédelmi megfigyelő rendszerek jelenleg még nem terjedtek el széles körben, várhatóan elterjedésük növekedni fog. A piacukat eddig korlátozó akadályok lebontása várhatóan folytatódni fog, amely a digitális rendszerek munkahelyeken történő alkalmazását valószínűleg növelni fogja. Ugyanakkor vannak aggályok elsősorban a mesterséges intelligencia átláthatatlanságával és azzal a kockázattal kapcsolatban, hogy a digitális rendszereket a munkavédelem helyett más célokra használják, például a teljesítmény nyomon követésére, adatgyűjtésre, ahol a gépek és nem az emberek irányítanak, és a hatékonyság és a termelékenység kérdései az elsődlegesek a munkavállalók egészsége és biztonsága helyett. Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA) kutatási programjának célja, hogy megbízható információkkal lássa el a politikai döntéshozókat, a kutatókat és a munkahelyeket a digitalizáció munkavédelemre gyakorolt lehetséges hatásairól annak érdekében, hogy időben és hatékonyan léphessenek fel a munkavállalók biztonságá és egészsége érdekében.

<sup>31</sup> Manuela Samek Lodovici et al.: *The impact of teleworking and digital work on workers and society*. European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662904/IPOL\\_STU\(2021\)662904\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662904/IPOL_STU(2021)662904_EN.pdf)

<sup>32</sup> A Bizottság közleménye i. m. 8–9.

# OKOSFALVAK, ESÉLY A KISTELEPÜLÉSEK FEJLESZTÉSÉRE

Ott Anett\*

## 1. A kis lélekszámú települések problémaköre

A kistelepülések elnéptelenedése régóta fennálló probléma hazánkban és Európa más országaiban egyaránt. A kistelepülések helyzete így mindig aktuális téma, a kutatók több érintett tudományterületen is folyamatosan keresik a megoldásokat az elnéptelenedésre és mindig kutatják azokat a lehetőségeket, melyekkel fejleszteni lehetne a vidéket. Magam is számos tanulmányban igyekeztem már körbejárni a témát

Eltérő sajátosságok mentén és különböző módokon, de minden országban küzdenek a folyamat ellen.

Korábbi kutatások már foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy az önkormányzatiság értelmét (és ezen belül a kistelepülések szerepét) keresve a szubszidiaritás elve egy olyan közös minimum, amelynek mentén fel lehet tárnai az önkormányzatiság közös minimumait. Az eltérő megközelítések ellenére az autonómia elve szintén egy olyan közös pont, ami általában megjelenik az önkormányzati rendszerek vizsgálatánál. Az egyes önkormányzati modellek vizsgálata szintén több szerző művében terítékre került már.

Véleményem szerint az okosfalu-fejlesztések egy óriási lehetőség a kistelepülések fennmaradására.

Korábbi kutatásomban már megvizsgáltam Magyarország legkisebb településének működését.

Hazánkban a legkisebb település Iborfia község, mely Zala megyében helyezkedik el. A testület 3 főből áll, polgármesterből, alpolgármesterből és egy képviselőből. A 2024-ben tartott választáson a választópolgárok 100%-a vett részt. A lélekszám 13 fő. A szomszédos településsel van közös önkormányzata. Költségvetése nagyon elenyésző. Területén semmilyen kereskedelmi egység nem működik, csupán egy faluházzal büszkélkedhet.

---

\* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.



Gyakorlatilag teljes működése a közös önkormányzatban történik, csupán annyi az elválasztás, hogy más nevük van, és pár km elválasztja őket. De mégis, megalakulása a középkorra vezethető vissza, a XX. században kezdődött meg az elvándorlás és az előregedés. Ennek fő oka az urbanizáció volt, az emberek egyre inkább szerették volna elkerülni a reggeli utazást a városba, így inkább beköltöztek.<sup>1</sup>

Ezek után felmerül a kérdés tehát, hogy van még „életben” ez a kis falu?

Össze kellene vonni a településeket? Az Möt. nem engedné a kötelező összevonásokat, minden településen népszavazást kellene tartani az adott kérdéskör megvitatásához. De vajon hány település mondana igent az összevonásra? Ez már társadalmi identitáskérdést is érint.

Ide tartozik a névváltozás joga is, melynek hullámára hazánkban az 1900-as évek elején került sor. Több település neve előtagot vagy épp utótagot kapott.

Az Möt. rendelkezik a települések egyesítéséről. Megszabja, hogy erre csak helyi népszavazás útján kerülhet sor. Azonban ezt a miniszternek felül kell vizsgálnia. A helyi népszavazás az önkormányzatok feladatellátásához kapcsolódik, azon belül is a kérdéses ügyekről népszavazást lehet tartani. Vannak azonban olyan ügyek, melyeknél kötelező a népszavazás. Ilyen a település-összevonás és -szétválasztás. Ezekről mindenféleképpen meg kell kérdezni az állampolgárokat, hiszen ez nagyban befolyásolja az életüket.

Hazánkban a történelem folyamán többször volt példa település-összevonásra. A második világháború után 125 új település jött létre összevonás útján. De ennél is nagyobb számban, az 1940-es évek végén, 200 új település jött létre. Azonban megszűnésre is akadnak példák. A két világháború között csaknem 350 település szűnt meg összevonás miatt, az 50-es évek végén pedig 450. A települések megszűnésének három esete van. Az első eset, amikor hozzácsatolják egy másik településhez, bekebelezi az adott település. A második esete, amikor kettő, vagy több települést összevonnak. A harmadik eset pedig a legritkább, amikor egy település széthullik darabokra.

Magyarországon ma a legtöbb elenyésző lélekszámmal rendelkező település társulásban vagy közös önkormányzati hivatalban látja a megoldást. De meddig lehet ezt tovább vinni? Mikor fogják azt mondani, hogy összevonásra van szükség a hatékony működéshez?

Ezért is van szükség a fejlesztésekre, hogy hazánkban erre ne kerüljön sor, ennek elősegítése érdekében kell a digitalizációt növelni a kistépüléseken.

## 2. Okosfalvak

Jelen kutatásom témájának az okosfalv-fejlesztéseket választottam, de mit is jelent ez tulajdonképpen? Ha a falu szót halljuk, általában az emberekben megjelenik egy kép a régi kultúrházról, a foci pályáról, vagy egy kihalt utcáról. Az urbanizáció hatására a falvak egyre jobban elnéptelenedtek, az emberek a nagyvárosokba költöztek az infrastruktúra fejletlensége és a munkahely közelsége miatt. A mai modern fejlődő

<sup>1</sup> Ott Anett: Van-e esély? A kis lélekszámú települések fejlesztésének elvi lehetőségei. *Jegyző és közigazgatás*, 2022/3. 18–23.

világban aligha vonzó a fiatalok számára egy kis faluban letelepedni. A falusi CSOK megjelenésével valamelyest növekedett a fiatalok száma a kistelepüléseken, azonban ahhoz, hogy ez a növekedés magasabb legyen, modernebbé és fejlettebbé kell tenni ezeket a településeket, ennek a fejlődésnek lehetne a motorja az okosfalú program.

Az okosfalú az elmúlt 5-6 évben került a településfejlesztési és vidékfejlesztési lehetőségek górcsőbe alá. Maguk a problémák, amelyek megoldására lehetőséget keres, természetesen nem újszerűek, de maguk a megoldások elhozhatnak egy reformot a falvak életében. Maga az okosfalú (*smart village*) az okos város program fejlődéseként jött létre.<sup>2</sup> A *Smart Village* egy olyan ökoszisztéma, amely különböző elemekből áll, amelyek célja a közösség életminőségének és a falusi környezetének javítása a különféle érdekelt felek bevonásával, mint például a kormány, magáncégek, akadémikusok és a faluközösség elemei.<sup>3</sup>

Hazánkban az okosfalú-fejlesztések megvalósulása sok problémába ütközik, legfőképp az infrastruktúra fejletlenségét emelhetjük ki. Kezdetnek ezeket a fejletlenségeket kellene kiküszöbölni, s mivel itt nagyon elmaradott vidékekről van szó, így a fejlesztés első fázisa lehetne az elektronikus közigazgatás fejlesztése. A helyi autonómia fejlesztésével és kutatásával nemzetközi szinten is foglalkoznak. Az OLA foglalkozik ezzel (*Observatory on Local Autonomy*), melyet az Európai Unió egyik szerve, a Régiók Bizottsága hozott létre 2008. január 28-án. Minden országban több kutatócsoport működik. A vizsgálat figyelemmel kíséri a helyi autonómiát és a szubszidiaritás elvét. Eddig 12 tematikus konferenciát szerveztek és bonyolítottak le, valamint kiemelkedő újításuk az országjelentések, melyek az adott országok önkormányzati rendszerét és működését mutatják be.<sup>4</sup> Az OLA kutatásaiban a fejlődés egyik ága az elektronikus közigazgatás. A digitális forradalom a kistelepüléseken is fejleszthetné a közszolgáltatásokat.

Európai kontextusban az „okos” jelző a tudással és az innovációval áll összefüggésben, amelyek jellemzően a városokban koncentrálódnak, nem is a falvakban. Azonban a vidéki és városi térségek eltérő pénzügyi lehetőségei mellett az innováció koncentrációja szintén a területi egyenlőtlenségek súlyosbodását okozza. Tehát a legnagyobb kérdés, hogy átépíthetők-e a fejlesztések a falvakra?<sup>5</sup>

Az okosfalvak körében már több hazai fejlesztéssel is találkozhatunk, ilyen például az 500 lakosból álló Nagypáli, ami abszolút a kistelepülések közé sorolható. Bioszál fűtőmű és napelemek működnek, illetve két hektárnyi energiafűz, melyek elősegítik a település megújulóenergia-ellátását, mindezek a Zöld Út Program keretében valósultak meg.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Szalai Ádám – Fabula Szabolcs: *Az okos vidékfejlesztés lehetőségei és korlátai Magyarországon* In: *Modern Geográfia*, 2021/1. 59–79.

<sup>3</sup> Ernady Syaodih: *Smart Village Development. The 9<sup>th</sup> International Conference of Rural Research and Planning Group*, 2018. 1.

<sup>4</sup> Papp Olga: *Új utak keresése a helyi önkormányzatiság megvalósításában egy nemzetközi konferencia tanulsága alapján. Új Magyar Közigazgatás*, 2016/3. 83–86.

<sup>5</sup> Szalai–Fabula i. m. 61.

<sup>6</sup> Jancsó Ágnes: *Okos falvak a láthatáron. Lechner Tudásközpont*, 2018. 07. 06. <https://lechnerkozpont.hu/cikk/okos-falvak-a-lathataron>



Kiindulópontként az infrastruktúra fejlesztése a legfontosabb, ezt követően jöhetnek az elektronikus fejlesztések, melynek kezdeti legfontosabb eleme, ami ma is már sok településen működik, a számítógépek és okostelefonok megismertetése az idősekkel. A KSH adatai alapján 2010 és 2020 között a 18 év alattiak népességen belüli aránya 18-ról 16 százalékra csökkent a falvakban, a gyermeket már nagy valószínűséggel nem vállaló 40-59 év közöttiek aránya 28-ról 30, míg a 60 év felettiéké 22-ről 26 százalékra nőtt. A községekben élők átlag életkora 42 év, tehát látható, hogy a falvakat nagyrészt idősebb emberek lakják, akik nem feltétlenül tudják felvenni a ritmust a mai fejlődő világgal. Elsősorban mindenképp meg kellene ismertetni velük az eszközöket, amelyekkel fejlődhetne a közigazgatás.

Azonban az is látható, hogy 2011 és 2022 között a 30-49 évesek száma folyamatosan növekedett a vidéki régiókban.<sup>10</sup>

A népesség neme, életkora járásonként	2011	2022
<b>Korcsoport, részletes: 30–49 éves</b>		
Közép-Dunántúl régió	311 892	318 949
Nyugat-Dunántúl régió	290 094	294 292
Dél-Dunántúl régió	231 703	261 493
Észak-Magyarország régió	295 732	327 815
Észak-Alföld régió	392 044	422 745
Dél-Alföld régió	335 149	365 713
<b>Korcsoport, részletes: 85– éves</b>		
Közép-Dunántúl régió	19 204	15 089
Nyugat-Dunántúl régió	18 270	16 193
Dél-Dunántúl régió	18 034	15 102
Észak-Magyarország régió	20 148	18 818
Észak-Alföld régió	24 218	21 857
Dél-Alföld régió	25 201	23 600

Ha pedig az okosfal megvalósult, akkor fejlődhet a térség is. A kistelepülések mai működésükben óriási szerepet játszik a kistérség, amely a szomszédos településeket kapcsolja össze. A mindennapi működésükben is segítenek egymásnak ezek a falvak, legtöbbször közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn. Valamint megfigyelhető, hogy a kistérségek körében, ha az egyik fejlődésnek indul, akkor húzza magával a többi települést is, így az okos térség kialakulása nem jelenthetne problémát a kistérségek körében.

Jelen kutatásommal a kistelepülések fejlesztésének egy új és kiforratlan oldalát szeretném bemutatni, mely által a falvak közigazgatása és lakosságmegetartó ereje fejlődhetne és növekedhetne, az elnéptelenedés esélye eltűnhetne a falvak körében.

<sup>10</sup> <https://tinyurl.com/4deebe29>

### 3. Az elektronikus közigazgatás helyzete a kistélepléseken

Jelen állás szerint a kistéleplések sajnos nem működnek teljesen elektronikusan. Itt különbséget kell tenni a lakosokkal való kapcsolattartás és a hivatali szervezetekkel való kapcsolattartás tekintetében. A lakosokkal való kapcsolattartás abszolút papír alapon működik, mindent papír alapon igényelnek a lakosok. A kormányhivatallal való kapcsolattartás attól függően történik, hogy a maga a kormányhivatal vagy más közigazgatási szerv milyen módon veszi fel a kapcsolatot a polgármesteri hivatallal. Ha papír alapon, akkor természetesen papír alapon küldi vissza a hivatal is, ha pedig elektronikusan, akkor hivatali kapun keresztül történik a kapcsolattartás.

Mindenképp kiemelendő, hogy az elektronikus közigazgatás nem egyezik meg a kormányzati informatikával, valamint, hogy az e-közigazgatás nem csupán a közigazgatási feladatokat foglalja magába. A kormányzati informatika kategóriájába sorolható az államigazgatás és a helyi önkormányzati rendszerek működésére hatást gyakorló feladatok. A kormányzati ASP (*Application Service Provider*) program fokozatosan egy biztonságos kormányzati felhő kiépítését és egységes szakalkalmazását teszi lehetővé az önkormányzatok részére. Ma már többszáz féle ügýtípus érhető el, melyhez ügyfélkapu-regisztrációval lehet hozzáférni, valamint a digitális államról és digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény alapján 2025. január 15-től ügyfélkapu+ vagy pedig digitális állampolgárság segítségével lehet hozzáférni a rendszerhez, mely biztosítja a felhasználók azonosítását és az adatok biztonságos kezelését.<sup>11</sup>

Az ASP lényegében egy adminisztrációs felületként funkcionál, ahonnan minden szakrendszer és egyéb szolgáltatás elindítható. 2021-ben egy pályázat keretében a hazai önkormányzati ASP rendszer a „Digitális közigazgatás” területen elnyerte a „Jó gyakorlat” különdíjat is.

Azok az önkormányzatoknál, amelyek csatlakoznak a rendszerhez, az informatikai háttér mellé egy egységes portálrendszer is kapcsolódik: települési információs portállal, elektronikus ügyintézési lehetőséget biztosító hivatali portállal és szervezeti intranetes portállal is rendelkeznek.<sup>12</sup>

Az Európai Bizottság Digitális Gazdaság és Társadalom Indexe, a DESI vizsgálja a digitális közszolgáltatások területét, s e körben 5 indikátort vizsgálnak meg a tagországok tekintetében, ebben a körben Magyarország a 21. helyet érte el a tavalyi évben.<sup>13</sup>

Ezen besorolások azonban nem adnak teljes képet, hiszen átlagban nézik az elektronikus közigazgatást a tagországok tekintetében. Nem tűnnek ki belőle a nagyvárosok és a kisebb települések közti óriási különbségek.

Elmondható tehát, hogy sajnos maga az ügyintézés sem teljesen elektronikus a kistélepléseken, ezen a téren is digitalizációra van szükség.

<sup>11</sup> Marosi György Csongor: A digitalizáció fejlődése az önkormányzatok működése során. *Polgári Szemle*, 2024/4–6. 142. <https://doi.org/10.24307/psz.2024.1112>

<sup>12</sup> Uo. 143–146.

<sup>13</sup> Uo. 147.

#### 4. Magyar Falu Program és Digitális Falu Program

Egy nagy fejlesztési lehetőség első körben a Magyar Falu Program, mely 2018 tavaszán indult. Kiemelt célként az 5000 fő lélekszám alatti településeket célozta meg a helyi életminőség javítása és a lakosság elvándorlásának megállítása érdekében. Magyarországon 5000 fő alatti település kb. 2865 db van, így elkél a segítség a részükre. Maga a program végrehajtása 2019-ben kezdődött, elsőként a falusi CSOK megjelenésével célként tűzték ki a lakhatási támogatást. Jelen pályázat azért nagyon fontos a kistelepülések körében, mert rugalmas, és valóban a helyi problémákra ad megoldást. Kiemelendő a falubusz intézménye, az orvosi rendelők és önkormányzati épületek felújítása és építése, valamint programszervezéshez is nagy segítséget és támogatást nyújt a településeknek. A kisboltok üzemeltetése körében is nyújt támogatást, illetve az infrastruktúra körében is. Tehát valóban a fő problémákra nyújt forrást. Ez a program ma is működik, jelenleg út- és járdaépítés és -felújítás, ingatlanfejlesztés körében lehet pályázni.<sup>14</sup>

A program keretében egyéb pályázható lehetőségek többek között: polgármesteri hivatal felújítása, önkormányzati kerékpárút építése, orvosi rendelő, tanya- és falugondnoki buszok beszerzése, egyházi közösség tulajdonában lévő temetők infrastrukturális fejlesztése, óvodai játszóudvar és közterületi játszótér fejlesztése, önkormányzati temetők infrastrukturális fejlesztése, önkormányzati járdaépítés/felújítás anyagtámogatása, tanya- és falugondnoki buszok beszerzése, közösség szervezéshez kapcsolódó eszközbeszerzés és bértámogatás (ez az új szabályozás okán került bevezetésre, tekintve, hogy a településeknek rendelkeznie kell egy közösség szervező szakemberrel), önkormányzati út- és hídépítés, felújítás, elhagyott ingatlanok közcélra történő megvásárlása. Véleményem szerint a Magyar Falu Program az első lépcsőfoka az Okosfaluk fejlesztésének, mely elsősorban az infrastruktúra fejlesztést helyezi előnybe.

A Magyar Falu Program 35.000 nyertes pályázatot tudhat maga mögött, összesen 325 milliárd forint kifizetett állami támogatással. Lényege a falusi életminőség javításának támogatása, melyeknek köszönhetően az elmúlt 5 évben országsszerte ezres nagyságrendben újulhattak meg a falvakban az óvodák, iskolák, orvosi rendelők, szolgálati lakások, polgármesteri hivatalok, faluházak, egyházi és önkormányzati tulajdonú temetők és közösségi terek, utak, járdák. A magyar vidék újra virágzásnak indult a visszajelzések alapján.<sup>15</sup>

Maga a Magyar Falu Program összességében azt lehet elmondani, hogy egy hasznos dolog, viszont a pályázat megvalósítása nem tökéletes, hiszen nem csak falvak pályázhatnak, hanem minden 5000 fő alatti népességgel rendelkező település jogosult indulni, melyek között városok is szerepelnek, hiszen a városok közel 30%-a ötezer fő alatti népességszámmal rendelkezik. Célszerű lenne minél jobban leszűkíteni ezt a kört. Ami még ellene szól, hogy gyakorlatilag az EU-s forrásból finanszírozott LEADER-program versenytársaként működik. E körben kicsit át kellene konvertálni a figyelem középpontját és a pályázati lehetőségek körét.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> <https://magyarfaluprogram.hu/>

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> Mezei Katalin: Kedvezményezett térségek a hazai területfejlesztésben. *Comitatus*, 2024. 190.

A Digitális Jólét Program keretében működik a Digitális Falu Program, melynek célja, hogy okos, digitális megoldások alkalmazásával még tovább növelje a falvak megtartó erejét és az ott élők életszínvonalát, illetve erősítse a vidéki életforma hagyományos előnyeit. A program a vidéki térségekben élők, és a falvakban letelepedni szándékozók számára kívánja vonzóvá tenni a kistérségeket. Ez a program véleményem szerint azért is jó, mert teljes mértékben a helyi lakosok igényeire szabja a Településszonda segítségével a fejlesztéseket, ami által a helyi közösség erősödését eredményezi. Nagyon fontos, hogy az okosfalu ne megváltoztatni akarja a településeket, és túlságosan modernizálni, hanem fejleszteni, a hagyományokat fenntartani, a település közigazgatását erősíteni. Hiszen mitől falu egy falu? Talán legfőképpen attól, hogy ott még őrzik a helyi lakosok a régi hagyományokat.

A Digitális Falu Program keretében nagy újtásnak számít a Digitális Termelői Piac, mely a hazai mezőgazdasági termékek értékesítését támogatja, és teszi lehetővé még könnyebb módon.<sup>17</sup>

## 5. Honlapfejlesztés

Nagyon fontos kezdés a falvak honlapjának fejlesztése, hiszen a legtöbb kistelepülés demo-honlap verzióval rendelkezik, mely nem legördülő menüből áll, előnye viszont a hírek direkt megjelenése, melyre a facebook csoportokon keresztül nincs lehetőség, hacsak nem értesítést állítanak be maguknak a falu lakosai a település csoportjának tekintetében. Tehát egyfelől mindenféleképpen fejleszteni kellene a honlapokat, ellátni legördülő menüvel, főképp annak okán is, ha pl. galériával is rendelkezik a honlap, akkor a helyben házat vagy telket nézők tájékozódni is tudnak a honlap segítségével a település felszereltségéről, a panorámáról, az utcaképről. Valamint a honlapon is fel lehetne tüntetni az eladó házakat és telkeket a könnyebb elérhetőség érdekében. Ezen megoldás véleményem szerint segítene a népességnövekedés elérésében és ehhez csupán pár fotóra, illetve akár drónfelvétellel lenne szükség.

A honlap a mindennapi használat tekintetében elavult dolog, azonban, ha valaki a község történetéről, magáról a községről vagy elérhetőségekről szeretne érdeklődni, akkor még mindig a honlap a legjobb lehetőség ezen információk tárolására. Tehát nem is inkább a saját lakosainak szól, hanem a honlapra látogató érdeklődők részére nyújt információt a településsel kapcsolatosan.

## 6. Az ügyfélkapu és hivatali kapu fejlesztése és kiterjesztése a települési közigazgatási ügyintézésre

Véleményem szerint könnyítene a helyi közigazgatáson, ha az ügyfélkapu-rendszert kiterjesztenénk a települések működésére is, így megkönnyítenénk a polgármesteri hivatalok napi működését is. Például a házasságkötés iránti kérelmet elő lehetne terjeszteni ügyfélkapun keresztül az adott hivatalhoz, majd ezen a rendszeren keresztül akár időpontot is lehetne foglalni az anyakönyvvezetőhöz, ahol már csak aláírásra kerülne

<sup>17</sup> <https://digitalisfalu.hu/>

sor. De akár a helyi termelők ugyanezen a rendszeren keresztül tudnának helyet foglalni a termelői piacra. Ugyanez a helyi ügyintézés szempontjából is megkönnyítené a hivatali dolgozók életét, maga a hivatalikapu-rendszer itt is adott eszköz, csupán fejleszteni kellene. Tehát végső soron össze kellene vonni néhány ügyintézés tekintetében a két rendszert, hogy az ügyfélkapuval rendelkezők kérelmet tudjanak előterjeszteni az Önkormányzati Hivatal felé.

Illetve az is nagyon fontos előrelépés lenne, ha az ügyfélkapun belül néhány fontosabb önkormányzati kérelmet nem csak néhány nagyobb város részére lehetne benyújtani, hanem kiterjesztenék a relevánsakat az összes településre, vagy legalább a fenntartó közös önkormányzati hivatalra. Jelenleg a mo.hu weboldalon az ügyintézés menüpont alatt ki lehet választani az önkormányzat fület, ami az E-önkormányzat portálra visz, ezen belül pedig Budapest kerületeit, illetve 23 várost lehet kiválasztani, amin belül le lehet adni különböző igényeket, pl. rendezvénybejelentés, tűzifa támogatás vagy akár temetési segély kérvényezése. Leginkább ezt a felületet kellene összevonni a hivatalikapu-rendszerrel, illetve kiterjeszteni a kistelepülésekre is, hogy az ott élő lakosok is ugyanilyen egyszerűen tudjanak ügyet intézni, ezáltal fejlesztve az elektronikus közigazgatást.

Itt a legnagyobb kérdés, ami felmerül az emberekben, hogy ha kiterjesztenénk, ki használná, hiszen a falvakban élő idős embereknek nincs okostelefonjuk. Ez ma már nem így van. Kutatásom során azzal szembesültem, hogy nagyon sok idős embernek már van okostelefonja és jelen vannak a facebookon is, legfőképp amiatt is, mert így tartják a kapcsolatot a gyerekeikkel, unokáikkal. Ma már a fejlődés elengedhetetlen része az idősök bevonása is. Akár, ha ilyen fejlesztések zajlanak, ugyanúgy, mint a számítógépek, okostelefonok elterjedésének idején, szakember segítségével előadást lehetne tartani az idősöknek az ügyfélkapu-rendszer használatáról.

Összességében az ügyfélkapu-rendszer kiterjesztése a települések ügyintézésére véleményem szerint nagyon fejleszthetné a helyi közigazgatást.

## 7. Mobilapplikáció

A mobilapplikáció-fejlesztés tekintetében úgy végeztem el a kutatást, hogy egyeztettem polgármesterekkel, szerintük melyek lennének a legfontosabb funkciók, amelyekkel rendelkeznie kellene az appnak. A mobilapplikáció lényege, hogy ötvözze a facebook-csoportok és a honlap előnyeit, ugyanakkor mindez gyorsan és kényelmesen elérhető lenne. Az applikációt minden településre létre lehetne hozni, nem csak a kistalvakra. Fellelhető lennének az aktuális hírek és események a naptár funkció segítségével és akár a telefon saját naptárjába is felvehető lennének, hogy a polgárok tudják, melyik nap mikor rendel a háziorvos az adott településen, vagy egy adott rendezvény mikor lesz megtartva.

Az applikáció ezen kívül rendelkezne olyan funkcióval is, ahol az idősebbek akár ételrendelést is le tudnak adni az adott településre szállító vendéglátó egység felé.

Üzenetet lehetne küldeni a hivatal felé az appon keresztül, mely felgyorsítaná az információ áramlást. A hivatal, illetve a polgármester is az appon keresztül akár szavazást tudna létrehozni, hogy mely beruházásra lenne nagyobb igény a településen.

Az app segítségével jelezni lehetne a hivatal felé, hogy a közvilágítás mely égősora égett ki, így ez felgyorsítaná az ügyintézését. Ezt véleményem szerint legegyszerűbben úgy lehetne megoldani, hogy térképet is bele lehetne táplálni az adott településről az applikációba.

Az applikáción keresztül az egyházközség eseményeiről is értesülhetnének a lakosok.

A mobilapplikáció lényege tehát, hogy minden település rendelkezne saját appal, melybe informatikusok segítségével a polgármester, a képviselőtestület és a jegyző beletáplálna minden olyan információt, mely a könnyebb elérés érdekében szükséges.

Az applikációt akár össze lehetne vonni a Gondosóra programmal, melyet a Szociálpolitikai Innovációs Közhasznú Nonprofit Kft. üzemeltet, s melynek lényege, hogy a 65 év feletti, otthonában élő magyar állampolgárok biztonságát elősegítse azáltal, ha probléma merül fel, azonnal segítséget kapjanak az idősek. Véleményem szerint, mivel a segítség egyébként is helyből érkezik, az applikációval való összevonás gyorsítaná a folyamatot, akként, hogy az éppen szolgálatban levő szociális segítő értesítést kapna egyből, így hamarabb odaérne az adott házhoz.

Ezen kívül szintén össze lehetne vonni a Digitális Falu Program keretében megvalósuló települési drónalkalmazások programmal, melynek keretében a drónok az információkat az applikáció részére is eljuttatnák.

Itt megjegyezném, hogy időközben ez megvalósult az élőváros mobilapplikáció keretében, és sok településen már élesen működik.<sup>18</sup>

## 8. Okospad

A környezettanulmány során azzal szembesültem, hogy a legtöbb kistelepülés csak egy nyílt wifi hálózattal rendelkezik, ami azt jelenti, hogy a hivatali dolgozó és az internetezni vágyó lakos ugyanazt a wifi hálózatot használja, mely által a rendszer leterhelődik, így a hivatali dolgozó lassabban tudja ellátni a feladatát. Az okospadok egyre elterjedtebbek hazánkban is, azonban véleményem szerint egy kistelepülésen is óriási szükség lenne rájuk, akár településenként csak egy darabra, amit a legfrekvenciáltabb helyre tennénk. Ezzel megoldódna a wifi probléma, a lakosok az okospad hálózatát használnák, így a hivatali hálózatot csak az ott dolgozók. Ezen a helyen összegyűlnének az emberek, mely közösség építően hatna a lakosságra.

Átlagban egy okospad ára 1.200.000,-Ft-tól kezdődik, így településenként abszolút beilleszthető lenne akár a Magyar Falu Program kereteibe is, de akár a Digitális Jólét program Digitális Falu Program keretében lehetne a következő cél a kistelepülések okospadokkal való felszerelése.

Az okospad megjelenése után a következő lépcsőfok a napelemes közvilágítási rendszer lehetne. Az éjjeli világítás napelemes megoldása már nem újkeletű, sok kert van felszerelve napelemes égőrendszerrel, napelemes hangulatvilágítással, ehhez nincs is szükség túl sok napfényre, ezekben a lámpákban időzítő van, így érzékeli mikor kapcsoljon be és ki. Ugyanúgy ezt a megoldást ki lehetne terjeszteni a közvilágításra

<sup>18</sup> <https://www.elovaros.hu/hu.php>

is: napközben gyűjtené a napenergiát, éjjel pedig ellátná a közvilágítás funkcióit, így sokkal energiatakarékosabb lenne a kistelepülés, csökkennének a kiadások.

## 9. Önműködő kistelepülés

Ez a gondolat futurisztikus, azonban haladnunk kell a korrall és a rohamos fejlődéssel, főleg a mai rezsirakkal számolva, ez abszolút kedvező lenne a kistelepülések szempontjából. Az átlagfogyasztás alapján kiszámoltam, hogy hány napelemre lenne szükség, hogy egy település önműködő, önfenntartó legyen. Magyarországon az átlagos villamos fogyasztás 2503 kWh=év/felhasználási hely. Ebből kiindulva utána jártam, hogy egy 800 fős kistelepülésnek mekkora napelemtelepre, illetve hány darab napelemre volna szüksége a teljes önellátáshoz.

Az átlagos fogyasztást 10.000 Forint összegre választottam és ebből kértem az EU-Solar oldaláról<sup>19</sup> ajánlatot, amihez könnyedén tudtam viszonyítani. A családok lélekszámánál a 4 fős családot vettem alapul és ehhez kértem ajánlatot.

Havi fogyasztás

222 kWh

Éves fogyasztás

2667 kWh

A választott pénzösszeg mellé ezek a fogyasztások társulnak.

A leginkább kedvező lehetőség, ha a napelem-telep a falu mellett helyezkedik el és önkormányzati

tulajdonban álló telken, így bérleti díjat sem kell fizetnie az önkormányzatnak. A 800 fős kistelepülés 200 családot foglal magába. Egy család ellátásához az alábbi adatokat kaptam:

### NAPELEMES RENDSZER 3 ÖSSZETEVŐJE



A nap sugárzás a napelemben alakul át villamos energiává.

Az EU-Solar szakértő csapata ezért is tartja fontosnak, hogy a Bloomberg lista szerinti TIER 1-es minősítéssel rendelkező gyártó termékeit válassza.

- Gyártóink minimum 25 év termelési garanciát vállalnak.
- 2,3 millió kW gyártási tapasztalat
- Több mint 9 millió db legyártott napelem
- Extrém alacsony meghibásodási arány
- Önnek 8 db napelem szükséges a nulla forintos villanyszámlához.
- A napelemek az Ön házában 12,8 nm helyet foglalnak el.

4 fős család villamos ellátásához szükséges adatok:

A kapott adatokból kifolyólag 1 családnak 8 napelemre lesz szüksége, amihez 12 m<sup>2</sup> helyre lesz szükség, így a 200 családnak 1600 napelemre lesz szüksége, amihez pedig összesen 2400 m<sup>2</sup> nagyságú napelem-telepre lesz szüksége a falunak, hogy teljesen önellátó lehessen. Ez természetesen átlag alapján számoltam, településenként eltér a családok száma és az összlakosság. Véleményem szerint a napelemes energiaellátásban van részben a jövő, hiszen ahogy a mai energiaárakat is megfigyelhetjük, az alternatív

<sup>19</sup> <https://tinyurl.com/3s82t86e>

megoldások lesznek leginkább a középpontban. Egy 2400 m<sup>2</sup> nagyságú napelem-telep pedig akár megoldhatná egy egész kistelepülés energiaellátását. Emellett pedig a fentebb említett napelemes közvilágítási rendszer önállóan, lámpákra szerelt napelemmel működne, így az nem befolyásolná a lakóházak és az önkormányzati épületek energiaellátását.

Ugyan nem köthető a digitalizációhoz, de még a hőszivattyús rendszer kiterjesztése is egy megoldás lehet, mellyel szintén el lehetne látni egy kistelepülést.

## 10. Okos térség

Természetesen ez már egy futurisztikus ötlet, mely létrejöttéhez nagyon sok idő és fejlesztés szükséges, de gyakorlatilag, ha már megvalósulna, hogy egy kistelepülés képes önmagát ellátni napenergiával és ezáltal önműködővé válni, akkor ez egy kistérségen belül is lehetséges.

A kis lélekszámú települések körében fontos megemlíteni a kistérség fogalmát, ami gyakorlatilag a régi járási rendszer hozománya. A kistérség fogalom a területi ügyek vonatkozásában az első, mondhatni közvetlen területi egységet jelent. Kistérségnek általában a több szomszédos falu szimbiózis-szerű együttélését jelenti, lényegében a helyi közösség közös programok és események által válik egy még nagyobb közösséggé. Hiszen kistérségek esetén nagyon kis lélekszámú falvak közösségéről beszélhetünk.<sup>20</sup>

A fejlődésnek akár a kistérségek feltámasztása is lehetne az egyik motorja, hiszen ezzel is a közösségépítést támogatnánk, és ahol van közösség, ott lesz törekvés is.

A kistérségek helyzete elég egyedi, nem megyei szint, nem is járási szint, de nem is települési szint. Valahol a település és a járás szintje között helyezkedik el. Hazánkban vannak olyan vidékek, ahol annyira elterjedtek, hogy magát a kistérséget is nevesítik.

Maga a kistérség kifejezés egy letűnt kor vívmánya, azonban véleményem szerint a kistelepülések fejlesztésének körében nagyobb hangsúlyt kellene fektetni rájuk, tekintve, hogy sok kistelepülés a mai napig szervez közös találkozókat a kistérségük körében. A környezettanulmányom alkalmával az is kiderült, hogy a polgármesterek is összegyűlnek kistérségi szintén, hogy megvitassák az aktuális problémákat, programokat, néha együtt is működjenek egy rendezvény lebonyolításában. Ezért is gondolom úgy, hogy a falvak fejlődése együtt könnyebb, ha összefognak, akár közös napelemteleppel is rendelkezhetnek a szomszédos települések, közös beruházásokkal segíthetik a fejlődést.

Dicső László és Varga Péter szerint a komfortos vidék elérését két horizontális alappillére támaszkodó négy vertikális pillér támogatja, mely a lakhatás és a jövedelem biztosítása, a térségben elérhető köz- és piaci szolgáltatások, aktív helyi közösségek, térségi fejlesztések és együttműködések.<sup>21</sup> Abszolút egyetértek a szerzőkkel, jömagam is

<sup>20</sup> Kőszegfalvi Gyula – Loydl Tamás: *Településfejlesztés*. Budapest, ELTE Eötvös, 1999. 88.

<sup>21</sup> Dicső László – Varga Péter: „Okos falu, okos térség” program fejlesztési lehetőségei egy – a rendszerváltás óta ugyanazon közösségért dolgozó – kistelepülési polgármester szemével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/3. 65.

mindig hangsúlyozom, hogy közösség nélkül nincs fejlesztés, nem lenne igénye a polgároknak a fejlesztésre, sem olyan aktív szervezet nem lenne, aki ezeket az igényeket megvalósítaná. A térségi fejlesztés és együttműködés tekintetében hangsúlyozandó, hogy komplex beavatkozásra van szükség ezeken a területeken, mely összefogással sokkal költséghatékonyabban valósulna meg.

Tehát tulajdonképpen annak érdekében, hogy egyre több okos falu legyen, szükség van a térségi összefogásokra és közös koordinálásra, melynek köszönhetően ezáltal létrejön az okos térség is.

Tehát gyakorlatilag, ha megvalósult az okosfalú, miért ne valósulhatna meg az okos térség is? Ha együtt fejlődnek a települések, akkor a közeljövőben talán szembe jöhet velünk egy cikk az első okostérség létrejöttéről is.

## 11. Külföldi kitekintés

Európai szinten 2016-ban jelent meg az EU *Action for Smart Villages* című intézkedéscsomag, az ENRD tematikus munkáiban már régebb óta szerepeltek komplex fejlesztési prioritások és technológiai elemek. Ezt okosfalú-munkacsoport megalakulása követte 2017 őszén, amely kezdeményezte az okos falvak létrehozását elősegítő szakpolitikai háttér létrehozását, a téma bevezetését és megvitatását szakpolitikai diskurzusokban. Megvizsgálták, hogyan lehetne javítani és fenntarthatóbbá tenni a vidéki szolgáltatásokat, az egészségügyet, a szociális szolgáltatásokat, az oktatást, az energetikát, a közlekedést, a kiskereskedelmet IKT eszközök bevezetésével. A kiemelt beavatkozási területek közé tartozik az elektronikus úton történő művelődés, egészségügyi és egyéb szolgáltatások elérhetővé tétele, a helyi termékek támogatása és az okos alkalmazások bevezetése a mezőgazdaságban és turizmusban. A smart falu kiteljesedése az EU-megközelítés szerint a falvak csoportosulásában, köztük lévő kapcsolatok erősítésében, új partnerségek kiépítésében van. A nagyvárosi térségektől távol eső régiókban felértékelődik a megújuló energiatermelés, a szélessávú internet-infrastruktúra kiépítése, online oktatás, szociális és egészségügyi ellátás modernizációja, például mobil klinikák révén, amelyek több településre eljuthatnak, biztosítva az egészségügyi ellátást, elkerülve az intézmények fenntartásával járó problémákat.

Ugyanezen térségtípusok esetében fontos terület az e-kereskedelem, amely által a mezőgazdasági termelők könnyebben összeköthetők a fogyasztókkal applikációk, közösségi média hirdetések használatára. <sup>22</sup> E körben hazánkban működik a fent említett digitális termelői piac.

Az Európai Bizottság jelenleg két egymást követő, *Smart Rural 21* és *Smart Rural 27* nevű projekten keresztül ösztönzi az okos falvak kialakítását. Ezek a projektek felkészítették a közösségeket az intelligens falu fejlesztésre, valamint a vidéki régiók igényeihez igazított technológiai, digitális és társadalmi innovációkat vezettek be. A *Smart Rural 21* projekt 21 települést támogatott Európa-szerte, hogy megfeleljenek a 21. század kihívásainak, és megragadják a lehetőségeket az okosfalú-stratégiák kidolgozásával és megvalósításával. Ezen túlmenően a *Smart Rural 21* projektben több falu vett részt,

<sup>22</sup> Szalai-Fabula i. m. 62–63.

amelyek érdeklődést mutattak az okosfalú-megközelítés iránt, és szándékuk volt saját erőből követni a *Smart Rural* folyamatot. A *Smart Rural 21* projekt így az okos projektek széles skáláját segítette technikai és szakértői támogatással a résztvevő falvakban. Ezen túlmenően a projekt többek között az okos falvak fejlődésének feltérképezését és következtetések levonását tűzte ki célul, kidolgozott egy szakpolitikai áttekintő dokumentumot és egy sor esettanulmányt, és bemutatta néhány ország megközelítését.<sup>23</sup>

A fenntartható fejlődési célok körében fontos megemlíteni az okos falvakat, hiszen nagyban hozzájárulnak a fenntarthatóság eléréshez. E körben a falvaknak először informatikát kell használni és digitális faluvá kell válni, mely megvalósul egyrészt az infrastruktúra, a közlekedés és a kommunikáció, valamint az informatika területén. Majd egy következő lépés a mesterséges intelligencia alkalmazása az okos falvak területén.<sup>24</sup>

Lengyelországban is felmerültek az okosfalú-törekvések, melyek leginkább a fenntartható fejlődés körében láttak napvilágot. Az ENSZ által 2020-ban kiadott Agenda 2030 is kiemeli azokat a mechanizmusokat, amelyeket a vidéki területek fenntartható növekedésének biztosítása érdekében ki kell dolgozni nemzetközi, országos, regionális és helyi szinten. Figyelembe véve a vidéki térségek jelentős diverzifikációját, az ilyen területekre vonatkozó 17 fenntartható növekedési célból és 169 specifikus feladatból álló összességet a földrajzi sokszínűséghez és a regionális/helyi adottságokhoz kell igazítani, amelyek lehetővé teszik a szegénység, az éghajlatváltozás, a környezetszennyezés elleni küzdelmet, a közös biztonság és igazságszolgáltatás biztosítását stb. A területelátás gazdálkodása, valamint a mezőgazdasági, beépített és kommunikációs területek, valamint a természeti erőforrásokat alkotó területek optimális arányának és egyensúlyának megteremtése a vidékfejlesztés kulcskérdése.

Az Agenda 2030 és a Párizsi Megállapodás az egyik legambiciózusabb nemzetközi kezdeményezés, amely a jövőbeli gazdasági fejlődést és a környezetvédelmi szempontokat ötvözi. Az „Európa 2020” megvalósítására tekintettel megjelent az „okos falú”-konceptió. Ez az elképzelés azokra a vidéki térségekre és helyi (regionális) közösségekre vonatkozik, amelyek saját erejükre és erőforrásaikra kívánják építeni fejlődésüket. Egy okos faluban a hagyományos és új hálózatokat és szolgáltatásokat a digitális technológiák, az IKT-innovációk és a tudás jobb felhasználása erősíti meg, ami a lakosság és a vállalkozók javát szolgálja. Várható, hogy ez az elképzelés 2020 után egyre fontosabb szerepet kap majd az EU-országok vidékfejlesztési programjainak végrehajtásában. Az Európai Unió intelligens falujának koncepciója a 2008-ban létrehozott Európai Vidékfejlesztési Hálózaton (ENRD) belül valósul meg.<sup>25</sup>

Ami a megállapításokat illeti, nagyrészt hasonló érvelésekkel találkoztam e körben. Az eredmények azt mutatják, hogy a költségvetés hiánya, a fenntartható okosfalvak fejlesztésére vonatkozó világos stratégiák hiánya, az érintettek közötti együttműködés

<sup>23</sup> Preparatory Action. Smart Rural Areas in the 21st Century. Final Report. 2023.

<sup>24</sup> Eliyah Acantha Manapa Sampetoding: Digital Transformation of Smart Village: A Systemic Literature Review. *Elsevier Procedia Computer Science*, 2024. 1336–1343.

<sup>25</sup> Lucia Naldi – Hans Westlund – Pia Nilsson – Sofia Wixe: What is smart rural development? *Journal of Rural Studies*, Vol. 40. (2015) 9–101. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.06.006>

hiánya és az okosfalvakkal kapcsolatos ismeretek hiánya jelentik a legtöbbet vitatott kihívást az okosfalu program megvalósításában. Az intelligens energia, az intelligens egészségügy, az intelligens közlekedés, az intelligens oktatás és az okos víz az öt legfontosabb intelligens stratégia, amelyek elvezetnének az okosfalvakhoz.<sup>26</sup>

## 12. Összegzés

Összeségében tehát maga az okosfalu-program egy még kiforratlan és kezdetleges dolog, azonban a fent írtak tekintetében véleményem szerint nagyon sok lehetőséggel és további fejlesztéssel rendelkező álom ez, mely elősegítené a kistelepülések fejlesztését és fennmaradását.

Megfigyelhető, hogy az okosfalu-törekvések egyre elterjedtebbek és a technika rohamos fejlődésével még inkább azok lesznek, de ehhez szükség van az alapok megerősítésére, az infrastruktúra fejlesztésére.

Fő kutatási technikám azért a környezettanulmány volt, mert jómagam is egy ilyen kistelepülésről származom, és már gyerekként láttam a problémát, tudtam, hogy veszályban a falu, ezért is kezdtem bele ebbe a kutatásba. Tehát maga a kutatásom is alulról építkezik felfelé, egy polgár szintjéről, aki személyesen is megtapasztalta ezeket a problémákat és aki hisz benne, hogy a falu szó sosem veszik el a köztudatból, csupán fejlődik.

Ahhoz, hogy ezek az okosfalu-fejlesztések még inkább elterjedjenek, szükség van helyi közösségre, amelynek van jövőképe, tehát van terve a jövőre nézve, szükség van kreativitásra, elkötelezettségre, és feltétlen szükséges a fenntarthatóságra való törekvés, ezen az úton haladva lehet elérni a fejlődést.

Megvizsgáltam az európai tendenciákat is ezen a területen, láthatjuk, hogy máshol már igen előrehaladottak ezek a fejlesztések. A kritikák sem maradhatnak el természetesen, ezek is megmutatják mennyire vitatott maga a téma, és mennyire kell is vele foglalkozni.

Végső konklúzióm tehát mindenképpen az lenne, hogy az alapokat kell leginkább fejleszteni ezeken a kistelepüléseken, utána következhetnek az okos fejlesztések és okos megoldások.

Természetesen jelen tanulmányom még futurisztikus elemekkel rendelkezik, azonban nem szabad elfelejteni a digitalizáció és technika rohamos fejlődését, így nem is biztos, hogy sokat kell várni ezen célok elérésére.

<sup>26</sup> Suresh Renukappa – Subashini Suresh – Wala Abdalla – Nisha Shetty – Nagaraju Yabbaty – Rahul Hiremath: Evolution of smart village strategies and challenges. *Smart and Sunustainable Built Environment*, Vol. 13. (2024) 1386–1407. <https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2022-0060>



# A DIGITALIZÁCIÓ KORÁNAK KÖZIGAZGATÁSA A DIGITÁLIS SZAKADÉK TÜKRÉBEN – MÉG MINDIG A SIKEREKRE VÁRVA?

Szakálné Szabó Zita\*

„Az államot közel kell hozni az állampolgárokhoz,  
a közigazgatásnak ‘emberarcúvá’ kell válnia.”  
(Magyar Zoltán)

## 1. Bevezetés

A digitális fejlődés az elmúlt években a gazdaság és a társadalom minden területén éreztette hatását, hiszen egyre többen interneteznek napi gyakorisággal, intézik ügyeiket az interneten keresztül, vagy éppen vásárolnak online. A közigazgatás is egyre inkább áttér a digitális térre és ezzel párhuzamosan az e-közigazgatást is egyre többen veszik igénybe, hiszen modern korunk társadalma a gyors változások, az egyre növekvő igények és a materializálódás korszakát éli. A közösségi szféra újonnan felmerülő kérdései pedig szoros összefüggésben állnak a közigazgatással, hiszen az államhatalom a közigazgatás szervein keresztül jut el az állampolgárokhoz. A felmerülő problémák, mint például a differenciáltabb szolgáltatásnyújtás, az exponenciálisan növekvő társadalmi igények, a redisztribúció mind azt jelzik, hogy a közigazgatásban – így az államigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban egyaránt – szemléletváltás szükséges. Ennek egyik szegmense a közigazgatás digitális fejlődése, az e-közigazgatás megjelenése, amely során a közigazgatás történetének talán legdrámaibb átalakulásán ment és megy keresztül a mai napig, hiszen nemcsak az a kérdés, hogy milyen technológiával dolgozzon, hanem az is, hogy mit, hogyan, kinek és kivel hajtson végre.

A digitális társadalom egyik meghatározó szükséglete, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatások igénybevételi lehetőségei, valamint megoldásai elektronikus fej-

---

\* Táplánszentkereszt Közös Önkormányzati Hivatal, jegyző; PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.



lesztésen essenek keresztül. Az elektronikus közszolgáltatások kialakulásában az áttörést az Unió 2007–2013-as költségvetése, valamint az ahhoz kapcsolódó szabályozási környezet átalakulása hozta meg, mivel az EU mindig is kiemelt figyelmet fordított a digitális közszolgáltatásokra, mivel az elérhetőbb, ügyfélközpontúbb, korszerűbb és gyorsabb közszolgáltatások jelentős gazdaságélénkítő hatással is bírnak. Elfogadjuk vagy sem, digitális korban élünk, amit az infokommunikációs eszközök mára szinte teljes egészében átforgalmaztak. De az e-közigazgatási ügyintézés igénybe vevő hazai internethasználó lakosságra továbbra is az jellemző, hogy elsősorban az alacsonyabb fejlettségi szintű ügyeit intézi elektronikus úton, míg a magasabb fejlettségi szintek – mint az űrlapok letöltése, kitöltött űrlapok elküldése – felé haladva az adott szintek használati aránya egyre kisebb.

2023-ban az egy éven belül internetet használók 75%-a lépett kapcsolatba közhivatalokkal valamelyik közigazgatási ügy intézése miatt, ami 22 százalékpontos növekedést eredményezett a 2018. évi eredményekhez képest. Ennek egyik oka az Európa 2020 stratégiával összhangban végrehajtott folyamatos hazai fejlesztések eredménye, illetve, hogy a közhivatalok honlapjairól történő legnagyobb súlyt képviselő információszerezés aránya olyan mértékű növekedésen ment keresztül – tekintettel a Covid19-járványra és egyéb más tényezőkre –, amely esetén már nem csak az internetfelhasználók számának bővülését kell figyelembe vennünk, úgy ahogy a 2018/2019-es években. A hivatalos ügyek online intézése az életkorral erőteljes korrelációt mutat, hiszen amíg a 14-20 éves kor közötti fiatal korosztálynak alig ötöde használ ilyen típusú szolgáltatásokat, addig a 21-65 év közötti középkorú korosztály esetében már ez az arány több, mint 55%.<sup>1</sup> Bár a digitális kompetenciák tekintetében hazánk elmarad az uniós átlagtól, legalább az alapfokú digitális készségekkel rendelkező állampolgárok aránya (16-74 év közötti korcsoporton belül) 49%, ami a 2021-es DESI jelentés alapján elmarad az uniós 54%-tól.<sup>2</sup> A diplomások 3,1%-a folytatott tanulmányokat az infokommunikációs technológia (a továbbiakban: IKT) – az uniós átlag 3,9 % – és az IKT-szakemberek aránya is 2022-ben még mindig csak 3,9%, szemben az Unióban mért 4,5%-kal. Ahhoz tehát, hogy mind hazánk, mind az EU elérje a kitűzött készségfejlesztési céljait, jelentős javulásra van szükség.

Az információs kor alapvető elvárása, hogy az élethez és a munka világába való belépéshez szükséges digitális kompetenciákat mindenki birtokolja és rendelkezzen az

<sup>1</sup> Cifra Béla – Jakovác Katalin – Vass-Völgyi Erika Anna: Elemzés. Az e-közigazgatás helye a digitális állam stratégiai pillérében. Budapest, Állami Számvevőszék, 2022, 19. [https://www.asz.hu/dokumentumok/Elemzes\\_E\\_kozig\\_helye\\_a\\_digitalis\\_allam\\_strat\\_pillerben1.pdf](https://www.asz.hu/dokumentumok/Elemzes_E_kozig_helye_a_digitalis_allam_strat_pillerben1.pdf)

<sup>2</sup> A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 számos digitális célkitűzést határoz meg, célja különösen a diákok, szülők és tanárok digitális jártasságának javítása, a digitális infrastruktúra továbbfejlesztése a hátrányos helyzetű régiókban, az online kockázatok, mint az internetes zaklatás, függőségek, gyűlöletbeszéd csökkentése, valamint az iskolai informatikai infrastruktúra javítása a korai iskolaelhagyás hatékony kezelése érdekében. A kormány a Covid19-járvány első évében támogatást nyújtott főként a hátrányos helyzetű gyermekekkel foglalkozó intézmények számára új digitális eszközök beszerzésére, valamint ingyenes digitális intelligens tankönyveket tett közzé az 5-12. osztályos tanulók számára, részletes módszertani ajánlásokat dolgozott ki a tanárok és szakemberek számára, amely intézkedésekkel több tízezer hátrányos helyzetű gyermek digitális oktatáshoz való hozzáféréseinek javításában segítettek.

alapvető digitális és online környezet kompetenciáival. A statisztikai adatok azt mutatják, hogy az e-kormányzati portálokat használók között az alacsonyabb iskolai végzettség esetében inkább a tájékozódás (48,5%) jellemzőbb és kisebb az arány a kitöltött űrlapok visszaküldésénél (25,3%), a magasabb iskolai végzettség esetében azonban ezek a tevékenységek egymáshoz viszonyított aránya inkább kiegyensúlyozottabb (35,7% és 32%). Általánosságban elmondható, hogy az iskolai végzettség növekedésével az internethasználat aránya is exponenciális nő, és ahogyan a személyek digitális érettségére<sup>3</sup> vonatkozó adatokat vizsgáljuk, láthatjuk, hogy Magyarország térszerkezete nagy egyenlőtlenséget mutat ezen a téren: „a fejlettebb fővárosi, nyugati és észak-nyugati országrésszel áll szemben egy kevésbé fejlett déli és keleti, délnyugati, délkeleti, északkeleti vidék – utóbbi térségek a felzárkózás területi célpontjai.”<sup>4</sup>

Az emelt szintű digitális készségekkel rendelkezők aránya Magyarországon az uniós 26,5%-os átlagtól elmarad, amely eredmény a korábbi évekre is jellemző és jól megfigyelhető, hogy

„a használati arányok azért nem térnek el jelentősen az uniós átlagos értékétől, mert a magyar internethasználók között nagy arányt képvisel a jellemzően alacsony hozzáadott értéket képviselő használati attitűd (pl. 14 közösségi média használat), amely a tranzaktívabb szolgáltatásokhoz képest (pl. Ügyfélkapu) jóval kisebb arányú – nemzetgazdasági szinten is mérhető – hasznot hajt.”<sup>5</sup>

Jelen tanulmányban bemutatásra kerülnek mindazokat a mérőszámokat, amelyek meghatározzák Magyarország helyzetét az e-közigazgatás terén, majd összevetem a Szonda Ipsos Infokommunikációs Osztály kutatói által 2006 évben végzett kutatást a jelenlegi helyzettel, az általam 2024 júniusában végzett – nem reprezentatív – kutatás eredményeivel az online ügyintézés lehetőségeire vonatkozó ismeretek tárgyában, illetve a tanulmány végén egy rövid összefoglaló révén bemutatásra kerül az Európai Unió Digitális Iránytű 2030 szakpolitikai programja, különös tekintettel a magyar nemzeti ütemterv áttekintésére. A vizsgálat egyes stratégiákat és egyéb szakpolitikai dokumentumokat is érint és bár ezeknek a hazai infokommunikációs és kommunikációs technológiákra vonatkozó szabályozás fejlődéséhez való érdemi hozzájárulása meg-

<sup>3</sup> Mit értünk a digitális érettség fogalma alatt? A digitális érettség a digitális technológiák tudatos, felelős és hatékony használatát jelenti, figyelembe véve azokat a készségeket, attitűdöket és tudást, amelyek szükségesek ahhoz, hogy valaki sikeresen tudjon navigálni a digitális világban. Ez azonban nem csak az eszközöknek és a programoknak az ismeretét jelenti, hanem a digitális környezetben való etikus és biztonságos viselkedést, a kritikai gondolkodást, valamint az információk értékelésének és felhasználásának a képességét is. A digitális érettség nem csupán a fiatalok számára fontos, hanem minden generáció számára, hiszen a digitális technológia egyre inkább befolyásolja a mindennapi életet, a munkát és a társadalmi kapcsolatokat.

<sup>4</sup> Magyarország Nemzeti Stratégiai Ütemterve az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2481 határozatában (2022. december 14.) foglalt Digitális Évtized Szakpolitikai Program 2030 célkitűzések elérésére. Budapest, Digitális Magyarország Ügynökség, 2023. 13. [https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/Nemzeti-Strategiai-Utemterv\\_vegl.pdf](https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/Nemzeti-Strategiai-Utemterv_vegl.pdf) [a továbbiakban: Magyarország Nemzeti Stratégiai Ütemterve].

<sup>5</sup> Uo. 13–14.

kérdőjelezhető, mégis szervesen kapcsolódik a vizsgált témához.<sup>6</sup> A vizsgálat tárgyát az egyes jogszabályok nem képezik.

## 2. Digitális szakadék, avagy mit mutatnak a mérőszámok

Nemzetközi összehasonlításban Magyarország az e-közigazgatás vizsgálatakor még mindig a középmezőnyben helyezkedik el. És bár az Unióban a digitalizáció területén mindeddig egyenlenségek mutatkoztak, a tagállamok jelentős csoportja az uniós átlag köré csoportosul. Fontos azonban megjegyezni azt is, hogy digitális téren az EU-ban általános konvergencia figyelhető meg.

Hazánkban az e-közigazgatás fejlesztésében a 2001-es érdemi megjelenés óta több szemléletváltás is történt, „nem kis részben a változtatások kudarcai miatt.”<sup>7</sup> Terjedésében pedig számos akadályozó tényezővel kellett számolni, például technológiai és társadalmi tényezőkből fakadó problémákkal: „A technológiai tényezők: az eszköz, tartalom, ismeret, innováció. A társadalmi tényezők: az emberek tudatos felkészítése, képzése, értékrendszer átalakítása. Itt a problémák eredhetnek felhasználói, szolgáltatói oldalról, az intézményrendszerből.”<sup>8</sup>

Bár a lemaradás egyértelmű, hazánkban már a 90-es években megkezdődött a kapcsolódó stratégiai-alkotás, jogszabályi szintre azonban csak az e-ügyindítás Ket.-be<sup>9</sup> való bekerülésével emelkedett 2005-ben. „Helye állandóan változott, hol a Ket.-ben, hol külön törvényben tárgyalták a jogalkotók az e-közigazgatás szabályait, de egyértelműen megállapítható, hogy jelen volt, alapvető jogává vált az ügyfeleknek és folyamatosan fejlődött és bővült a terület.”<sup>10</sup>

A hazai közigazgatás és államműködés jellemző anomáliák egyik csoportja a Budai–Gerencsér–Veszprémi szerzőhármassal szerint a finanszírozás köré gyűjthető, hiszen ezek gyakran megoldatlan társadalmi feszültséget okoznak és hatása az eddigiekből is fakadó költségvetési nyomás lesz. A második problémakört az ügyféloldali várokozásban kell keresnünk, hiszen a folyamatosan növekvő mértékű társadalmi elvárásokban már megjelennek az ügyféloldali igények, párhuzamosan pedig a személyiségi jogok kérdése is érzékeny témává generálódik. Harmadik problémakör a szerzőhármassal szerint az Európai Unió tagsági státuszából fakad, mivel napjainkban is makroszintű verseny zajlik.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Czékmann Zsolt: *eKormányzat Magyarországon – egy negyed évszázad jogalkotási eredményei*. Miskolc, ME ÁJK, 2020. 45–46.

<sup>7</sup> Balaskó Angéla – Molnár Máté Bálint: A közigazgatás és az emberek. *Scriptura*, 2014. 39.

<sup>8</sup> Belényesi Emese: Az elektronikus közigazgatás és a változásmenedzsment. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/5. 31.

<sup>9</sup> A közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.).

<sup>10</sup> Veszprémi Bernadett: Az elektronikus ügyintézés terjedésének gátjai az állami feladatellátásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/11. 64.

<sup>11</sup> Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs – Veszprémi Bernadett: *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 31.

Akadályozó tényezőként kell megemlítenünk a digitális szakadékot,<sup>12</sup> amely különböző dimenziók között húzódik, mint az életkori, földrajzi, szociális vagy végzettség-beli, de ide kell sorolnunk a nem megfelelő informatikai írástudást, tájékozatlanságot, ellenállást,<sup>13</sup> műszaki akadályokat vagy a finanszírozási problémákat.<sup>14</sup> A gátak feloldására van szükség mind az ügyfelek, mint a közigazgatásban dolgozók részéről, hiszen a közigazgatás elektronizálásának elmaradása a gazdaság működésére is képes negatív hatást gyakorolni.<sup>15</sup> Véleményem szerint eredményeket akkor lehet elérni, ha az emberek hozzáállásán változtatunk. „Miközben a kormányzat komoly erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a versenyszférában ösztönözze az innovációt és az innovatív megoldások alkalmazását, a versenyszféra élenjáró megoldásai alig köszönnek vissza a közigazgatás működésében, annak fejlesztésében.”<sup>16</sup>

A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (a továbbiakban: DESI)<sup>17</sup> alapján Magyarország a 27 tagállam közül 43,8-as összpontszámával a 22. helyet tölti be az e-kormányzat fejlettségét illetően. Ez, az uniós átlagtól elmaradó nem túl jó helyezés még inkább rávilágít a tanulmány létjogosultságára és annak vizsgálatára, hogy az e-közigazgatást érintő erőfeszítéseket hová szükséges összpontosítani.

Hazánk felhasználó-központú eGov indikátor értéke a 100-as skálából a felmérés szerint 2022-ben 65 volt az EU 70-es átlagához viszonyítva. Ez egy rendkívül fontos mérőszám, hiszen „az elektronikus szolgáltatások minőségét a felhasználó szemszögéből kell értékelni. A felhasználók megnyerésére a használhatóság növelése a leghatékonyabb eszköz.”<sup>18</sup> A felmérés alapján az első helyen Málta (96) és Észtország (92) végzett, míg az utolsó helyeket Görögország, Szerbia és Lengyelország foglalta el.

A transzparencia eGov indikátor az EU 62-es átlagához képest 57 lett. Az indikátorok az e-kormányzati szolgáltatások elérhetőségét, interoperabilitását, ügyfélbarát jellegét, valamint a kormányzatok online átláthatóságát vizsgálják hét területen keresztül felhasználói oldalról, élethelyzeteken keresztül olyan életeseményeket feltételezve, amelynek kapcsán valamilyen kontaktusba kerül az állampolgár a közigazgatással.

<sup>12</sup> Az infokommunikációs technológiákhoz való hozzáférés meghatározza egy régió fejlettségi szintjét és a versenyképesség növeléséhez is hozzájárul. A digitális szakadék jelensége nem csak vagyon és terület, hanem demográfiai tényezők szerint is megjelenik.

<sup>13</sup> Molnár Szilárd – Z. Karvalics László: Közigazgatás az Internet korában – az e-kormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 2004/2. 10., 5. <https://doi.org/10.22503/inf tars.IV.2004.2.1>

<sup>14</sup> Veszprémi i. m. 63.

<sup>15</sup> Budai Balázs Benjámín: A helyi közszolgáltatások fejlesztésének jövője, az elmúlt 25 év tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/4. 59.

<sup>16</sup> Jerry Fischenden blogjából idézve. Ld. Céltévesztés a közigazgatás reformjában. *E-gov Hírlevél*, 2017. augusztus 20. Forrás: <http://hirlevel.egov.hu/2017/08/20/celtevesztes-a-kozigazgatas-reformjaban/>

<sup>17</sup> A digitális gazdasággal kapcsolatos tagállami eredményeket az Európai Bizottság 2014 és 2022 között követte nyomon. Az ebből készült digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutatóról (*Digital Economy and Society Index*, DESI) szóló éves jelentésekben az Bizottság minden évben segítette a tagállamokat a kiemelt intézkedések területeinek azonosításában, valamint olyan tematikus fejezeteket is tartalmaztak, amelyek uniós szintű elemzéseket nyújtottak a kulcsfontosságú digitális szakpolitikai területeken.

<sup>18</sup> Molnár – Z. Karvalics i. m. 12.

Ezeket az indikátorokat kétéves periódusban vizsgálják, jelen esetben 2021-2022 évek közötti időszakban.<sup>19</sup>

A nemzetközi mérések eredményei összességében rávilágítanak arra, hogy a magyar digitális ökoszisztéma fejlettsége még mindig nem éri el a nemzetközi átlagot és fejlődése is egyenlőtlennek mondható, ahogyan az e-közigazgatást fókuszba állító mérések alapján is kiemelhető az egyenlőtlen fejlettség.

### 3. Az online ügyintézés lehetőségeinek ismertsége közel 20 év távlatából

A 21. században a modern közigazgatás számára a legújabb infokommunikációs és internetes eszközök használata különböző területeken, mint az ügyintézés, a tájékoztatás vagy az adatbázisok kezelése, szinte nélkülözhetetlen. Ezeknek az eszközöknek az alkalmazása egyrészt egyszerűbbé teszi a közigazgatásban dolgozók munkáját, másrészt pedig az ügyfelek terheit is csökkenti.

Az egyik legtöbbször használt szolgáltatás az Ügyfélkapu, vagyis az elektronikus ügyfélbeléptető és azonosító rendszer, amellyel más felületekre is beléphetnek az ügyfelek. Az elmúlt években a magyarorszag.hu közigazgatási ügyintézési portál megújításra került, így a felület egyszerűbbé, átláthatóbbá vált, minden ügy egy helyről indítható, vagyis nem szükséges a különböző hivatalok honlapjainak használata. A Szonda Ipsos Infokommunikációs Osztály kutatói<sup>20</sup> 2006 júniusában három alapvető kérdéskör mentén vizsgálták az addigra közel egy éve használható online ügyintézés lehetőségeire vonatkozó ismereteket, az Ügyfélkapu ismerettségét, valamint a digitális aláírás fogadtatását, illetve elterjedtségét. A saját kérdőíves kutatás<sup>21</sup> során elsősorban az e-közigazgatásban való jártasságot, valamint az Ügyfélkapu ismertségét vizsgáltam.

A 2024 június havi felmérés a közel 20 évvel ezelőtti felméréssel a 'tájékozottak' társadalmi összetételére vonatkozóan szociáldemográfiai szempontból egyezőséget mutat: az életkor növekedésével az online ügyintézés ismertsége csökken, a végzettséggel pedig növekszik. Valamint a településtípus szerinti szakadás is még mindig tapasztalható a városi és a falusi lakosság között: a 2006-os felmérés eredményei szerint a városban, megyeszékhelyen és fővárosban élők 73-79%-a ismeri a hivatalos ügyek interneten keresztül történő intézését, a községi lakosok körében ez a szám csupán 57; a 2024-es felmérés alapján a fő-, nagy-, közép- és kisvárosban élők és a községi lakosok esetében 24-24% nem ismeri az internetes ügyintézés adta lehetőségeket.

Az Ügyfélkapu ismertsége 2024-re szinte 100 százalékos, a megkérdezettek 99,2%-a ismeri a kormányzat elektronikus azonosító rendszerét, míg 2006-ban a felnőtt lakosság csupán 22%-a hallott róla. Az Ügyfélkapun intézhető ügyek közül még mindig az adóhatósággal kapcsolatos műveletek a legismertebbek, második helyre pedig a 2006-os év eredményeihez képest az időpont-egyeztetés és az adatok lekérése került.

<sup>19</sup> Forrás: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023>

<sup>20</sup> Csüllög-Varga i. m. 86–97.

<sup>21</sup> Kvantitatív kutatással, 120 fő online módon történő megkérdezésével vizsgáltam meg a kutatók 2006-ban feltett kérdéseire adott válaszokat. A felmérés nem reprezentatív (a szerző).

A 2006-os kutatásnak megfelelően a 2024-es felmérés is kiterjedt arra, hogy az emberek hogyan ítélik meg az Ügyfélkaput, mennyire tartják hasznosnak, kényelmesnek a szolgáltatásait. Az eredmények szerint az Ügyfélkaput ismerők alapvetően jó dolognak tartják a rendszert, a válaszadók csupán 1,7%-a nem szereti a használatát. Hasonló pozitív eredményt mutat az a tény, hogy kényelmes ügyintézés tesz lehetővé a felhasználók számára. Felmérésben érdekelt az is, hogy a megkérdezetteket az utóbbi időben érte-e bármiféle negatív tapasztalat az elektronikus ügyintézés során: a válaszadók 91,7%-át nem, 8,3%-át igen, amely negatív tapasztalat leginkább a rendszer lassúságából, kevésbé felhasználóbarát módjából fakadt.

Vizsgáljuk meg az e-közigazgatásban való jártasságot befolyásoló tényezők témakörében feltett kérdéseket és az azokra kapott válaszokat. Az infokommunikációs fejlettség a 2006-os adatokhoz mérten, mikor is az internethasználók 6%-os, elenyésző hányadának nem volt semmiféle ismerete az internetes ügyintézésről, 2024 júniusában végzett felmérés alapján a kérdőívet kitöltők 47,5%-a hallott az internetes ügyintézésről, de nem ismeri a lehetőségeket, 52,5% pedig rendelkezik az online ügyintézésről ismeretekkel. 2024 júniusában a válaszadók 99,2%-a ismeri az Ügyfélkaput.

Az alábbi két táblázatban megvizsgálhatjuk, hogy milyen különbségek figyelhetők meg a két különböző időpontban vett minták között. A 2024 júniusában választ adók között a nemet illetően számottevő eltérés mutatkozik, amíg a 2006 júniusában készített felmérés során az elektronikus ügyintézés ismeretében és használatában a nők és a férfiak között még nem mutatkozott. Érdekes adat, hogy a 2024 júniusában felvett válaszok között a középosztályban találkozhatunk egy olyan válaszadóval, aki nem ismeri az Ügyfélkapu rendszert. A 2006 évben végzett felmérés esetében láthatjuk, hogy az idősebb generációk tájékozottabbak az e-közigazgatás terén, mint a fiatalabban és amíg az 50 év feletti egyharmad része járt már az Ügyfélkapun, addig ez a 30 éven aluliaknak csak a 14 százalékáról mondható el. Ebből fakadóan elmondható, hogy a gazdasági aktivitás szerint megkülönböztetett csoportok közül a nyugdíjasok a legtájékozottabbak és a tanulók a legkevésbé tájékozottak.

A településtípusok szerinti megoszlás tekintetében a budapesti és vidéki válaszadók tájékozottsága a felmérések mindkét időpontjában szembeötlően eltér. Amíg az e-közigazgatási szolgáltatások ismeretében és használatában nem mutatkozik jelentős különbség, addig a budapestiekre az átlag fölötti tájékozottság jellemző.

1. táblázat Az e-közigazgatásban szerzett jártasság és a demográfiai jellemzők összefüggése az internethasználók körében (2024 június)

	Hallott az internetes ügyintézésről.	Hallott az internetes ügyintézésről, de nem ismeri annak lehetőségeit.	Nem hallott az internetes ügyintézésről.	Ismeri az Ügyfélkaput.	Nem ismeri az ügyfélkaput.	N
	%					
Férfi	61.7	38.3	0	100	0	34
Nő	48.8	51.2	0	98.8	1.2	86
18-29	44.4	55.6	0	100	0	9

	Hallott az internetes ügyintézésről.	Hallott az internetes ügyintézésről, de nem ismeri annak lehetőségeit.	Nem hallott az internetes ügyintézésről.	Ismeri az Ügyfélkaput.	Nem ismeri az ügyfélkaput.	
30-49	67	33	0	99	1	97
50-59	70.6	29.4	0	100	0	34
60 vagy több	47.3	52.7	0	100	0	19
8 általános	0	100	0	100	0	1
Szakmunkásképző	66.6	33.4	0	99	1	9
Érettségi	51.7	48.3	0	100	0	29
Nem egyetemi szintű felsőfokú iskolai oklevél	63.3	33.7	0	100	0	30
Egyetemi oklevél, diploma	52	48	0	100	0	48
Főiskola	100	0	0	100	0	1
PhD	0	100	0	100	0	1
Alkalmazott	54	46	0	99	1	100
Nyugdíjas	33.3	66.7	0	100	0	12
Tanuló	0	0	0	0	0	0
Egyéb, inaktív	50	50	0	100	0	8
Főváros	30	70	0	100	0	10
Nagyváros	66.6	33.4	0	100	0	33
Középváros	52	48	0	100	0	23
Kisváros	66.7	33.3	0	100	0	6
Község	44	56	0	98	2	50

Forrás: saját összeállítás 2024 júniusában készített felmérés alapján

2. táblázat Az e-közigazgatásban szerzett jártasság és a demográfiai jellemzők összefüggése az internethasználók körében (2006 június)

	Nem is hallott internetes ügyintézésről	Hallott a lehetőségről, de nem ismeri a honlapokat	Ismer e-kormányzati honlapokat, de az Ügyfélkaput nem	Ismeri az Ügyfélkaput, de még nem próbálta ki	Ki is próbálta az Ügyfélkaput	
	%					N
Férfi	6	21	24	28	20	253
Nő	4	18	24	32	21	218
18-29 éves	8	19	29	30	14	202
30-44 éves	6	19	24	31	20	158
45-59 éves	1	21	14	28	36	92
60 év feletti	5	29	20	22	23	19

	Nem is hallott internetes ügyintézésről	Hallott a lehetőségről, de nem ismeri a honlapokat	Ismer e-kormányzati honlapokat, de az Ügyfélkaput nem	Ismeri az Ügyfélkaput, de még nem próbálta ki	Ki is próbálta az Ügyfélkaput	
Max. 8 általános	14	18	40	13	15	51
Szakmunkásképző	5	36	23	23	13	76
Érettségi	7	20	22	33	17	217
Diploma	1	10	21	34	33	127
Aktív kereső	4	18	24	31	23	320
Nyugdíjas	3	24	13	29	31	24
Tanuló	11	24	25	29	11	80
Egyéb inaktív	3	25	32	25	26	46
Budapest	2	14	26	28	30	121
Megyeszékhely	7	24	24	29	16	135
Város	9	21	20	30	19	132
Község	4	20	28	32	16	83

Forrás: saját összeállítás 2006 júniusában készített felmérés alapján

Az elektronikus közigazgatás elérhetőségéről és az szolgáltatás nyújtotta lehetőségekről a lakosság többségének van tudomása. De ahogy a 2006 évi felmérés is mutatta, az ismeretek megléte, vagy hiánya a digitális egyenlőtlenségekkel szoros összefüggést mutat. A 2024 júniusában végzett saját kérdőíves felmérés már nem az e-ügyintézés jövőbeli elterjedésére vonatkozó kérdést vizsgálta, hanem az elektronikus ügyintézés további javítására vonatkozó javaslatokat kereste, amely kérdés keretében egyértelműen látszik, hogy a felhasználók között annak bonyolultsága okozza a legnagyobb problémát, ami nem feltétlenül a felhasználók iskolai végzettségéből fakadóan adódik.

#### 4. Digitális Iránytű 2030: a digitális évtized európai módja<sup>22</sup>

A Covid19-válság megmutatta, hogy az emberek és a vállalkozások számára a hálózati összekapcsoltság nélkülözhetetlen, hiszen kulcsfontosságú szerepet játszottak a válságra adott válaszban azáltal, hogy mind a távmunkát, mint a távoktatást lehetővé tették csakúgy, mint az online egészségügyi ellátást, a személyes kommunikációt és a szórakozást. „Általánosságban elmondható, hogy a vezetékes és a vezeték nélküli kapcsolatok jelentős mértékben hozzájárulnak a megfizethető és hozzáférhető szolgáltatások biztosításához és a digitális szakadék áthidalásához.”<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Europe's Digital Decade. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>

<sup>23</sup> A Bizottság (EU) 2020/1307 ajánlása (2020. szeptember 18.) az Unió Covid19-válság utáni gazdasági fellendülésének támogatása érdekében a hálózati összekapcsoltságot elősegítő, a nagyon nagy kapacitású hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére, valamint az 5G rádióspektrumhoz való időben történő

Mindezekre tekintettel az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2021. március 9. napján bemutatta az Európai Unió 2030-ig megvalósítandó digitális átalakulására vonatkozó jövőképét és megoldási javaslatait, vagyis a Digitális Iránytű<sup>24</sup> elnevezésű politikai programját, amely a digitális társadalom számára egy olyan fenntartható jövőkép kialakítását tűzte ki célul, amely során az állampolgárok és a vállalkozások szerepvállalásának megerősítését állítja középpontba, mivel Európa ‘emberközpontú’ digitalizációját kívánja javítani, hiszen a digitális átalakuláshoz még mindig sok kihívás kapcsolódik. A kitűzött célok egyértelműek és ambiciózusak, és a digitalizáció minden területén a versenyelőny megerősítését jelentik. Ezen kívül az Unió a klímasemlegesség és a zöld gazdaságra való áttérés,<sup>25</sup> vagyis az úgynevezett Erős Európa elérésének elengedhetetlen részeként határozza meg a digitális célok elérését. A Bizottság 2024 júliusában megjelent, a Digitális Évtized helyzetéről szóló második jelentése<sup>26</sup> szerint azonban a tagállamok elmaradnak az előbb említett, 2030-ra kitűzött céljoktól. Pedig a digitális technológiák és maga a digitális társadalom amellet, hogy új potenciálokat és jogokat teremtsen, új lehetőségeket is kínál a tanulásra, a munkára, a szórakoztatásra, az ambíciók teljesítésére. „A digitális világnak az európai értékeken kell alapulnia – ahol senki sem marad le, mindenki élvezi a szabadságot, a védelmet és a méltányosságot.”<sup>27</sup>

A Bizottság a program első lépéseként 2023. évi végrehajtási jogi aktusban határozta meg azokat a fő teljesítménymutatókat, amelyek a már meglévő DESI-gyakorlaton alapulnak és amelyekkel lehetőség nyílik minden évben mérni a tagállamok digitális transzformációs helyzetét.

„A tagállamokkal való éves együttműködési mechanizmuson alapuló irányítási keretet hoz létre a digitális készségek, a digitális infrastruktúrák, valamint a vállalkozások és a közszolgáltatások digitalizációja területén a digitális évtized 2030-ra kitűzött céljainak uniós szintű elérése érdekében. Célja továbbá,

---

és beruházásbarát hozzáférés biztosítására szolgáló közös uniós eszköztárról, HL L 305., 2020.9.21, 33–41. o.

<sup>24</sup> Ld. Europe’s Digital Decade.

<sup>25</sup> Tekintettel arra, hogy a digitalizáció jelentős hatással van mind pozitív, mind negatív értelemben a környezetre és a digitális átalakulás környezeti fenntarthatóságát értékelve szükséges ezen tényezőket figyelembe venni, olyan fenntartható technológiai megoldások bevezetését szükséges szorgalmazni, amelyek a fellépő negatív hatásokat csökkentik, ugyanakkor a pozitív hatásokat maximalizálják.

<sup>26</sup> A Digitális Évtized helyzetéről szóló első jelentést az Európai Bizottság 2023 évben készítette el. Ld. 2023 Report on the state of the Digital Decade. European Commission, 27 September 2023. Forrás: <https://tinyurl.com/cvue2p86>; Hungary 2024 Digital Decade Country Report. European Commission, 22 July 2024. <https://tinyurl.com/yurra8u8>

<sup>27</sup> Az Európai Bizottság által életre hívott Digitális Évtized olyan átfogó keretet nyújt, amely a digitális ágazattal kapcsolatosan megjelenő valamennyi intézkedéshez iránymutatásul szolgál és amelynek elsődleges célja, hogy az állampolgárok és a vállalkozások számára a technológia és innovációs munka minden aspektusát biztosítsa. Szakpolitikai programja egyértelmű és konkrét digitális célokat határoz meg, amelyeket 4 pontban lehet összefoglalni: (1) digitálisan képzett lakosság és magasan képzett digitális szakemberek, (2) biztonság és fenntartható digitális infrastruktúrák, (3) vállalkozások digitális átalakulása, (4) közszolgáltatások digitalizálása.

hogy a Bizottság és a tagállamok bevonásával nagyszabású digitális projekteket<sup>28</sup> azonosítsa és hajtsa végre.”<sup>29</sup>

A Bizottság a tagállamokkal együttműködve készíti el a rájuk vonatkozó jelentésüket<sup>30</sup> arra vonatkozóan, hogy a 2030-as értékek eléréséhez az egyes célok teljesítésében az előrehaladásuk megfelelő-e.

Ahhoz, hogy a program valóban elérje célját, elengedhetetlen az uniós állampolgárok digitális kompetenciáinak fejlesztése,<sup>31</sup> a vállalkozások digitális átalakulása<sup>32</sup> és természetesen a biztonságos és fenntartható digitális infrastruktúrák<sup>33</sup> kapacitásainak növelése, amely tényezőkre jelen tanulmány külön nem tér ki. Arról viszont, hogy Magyarország az elmúlt években milyen irányban haladt a közszolgáltatások digitalizálása terén a tanulmány témájának jellegéből adódóan szükséges részletesebben szót ejtenünk az aktuális helyzetkép bemutatásán keresztül.

<sup>28</sup> A program keretében a Bizottság a tagállamok bevonásával nagyszabású digitális projektek megvalósításán is dolgozik. Ezek a több tagállamra kiterjedő projektek a digitális évtized céljainak eléréséhez szervesen hozzájárulhatnak, továbbá lehetővé teszik a tagállamok részére, hogy azokban a digitális kapacitások kiépítésének érdekében, amelyeket saját maguk fejleszteni nem tudnánk, összefogjanak és erőforrásait egyesítsék. Ezekre a projektekre vonatkozó jegyzéket a Bizottság előzetesen meghatározta, azonban ezek a tagállamok által elért eredmények éves nyomos követése alapján aktualizálhatók.

<sup>29</sup> Az Unió helyzete: A Bizottság javaslatot tesz a digitális évtizedhez vezető útra az EU digitális átalakulásának 2030-ig történő megvalósítása érdekében. Sajtóközlemény. Brüsszel, Európai Bizottság, 2021. szeptember 15.

<sup>30</sup> A 2023 évben elkészített első jelentést követően minden tagállam elkészítette a saját nemzeti ütemtervét. A második jelentésben pedig a Bizottság közzétette az elkészített nemzeti ütemtervek értékelését, amelyek olyan ajánlásokat tartalmaznak, amelyekkel a hiányosságok kezelhetők annak érdekében, hogy a program által előirányzott digitális alakulás minden tagállamban 2030-ra megvalósuljon. Ezt az ütemtervek minden tagállam a Bizottság ajánlásait figyelembe véve két évente aktualizálja a tervezett intézkedések kiegészítésével.

<sup>31</sup> Az Európai Unió digitális készségekre vonatkozó célkitűzése egyrésztől kiterjed közel 20 millió IKT-szakember képzésére, valamint a nemek közötti kiegyensúlyozottság megteremtésére. Ezen kívül pedig az Unió 2030-ra vonatkozó célkitűzése, hogy a népesség legalább 80%-a rendelkezzen a digitális alapkészségekkel.

<sup>32</sup> A célkitűzés magába foglalja a technológiafejlesztést, vagyis, hogy az uniós vállalkozások 75% használja a felhőszolgáltatásokat, a mesterséges intelligenciát és nagy adathalmazokat, továbbá az innovátorokra vonatkozó előirányzatokat tartalmaz, vagyis, hogy a növekvő innovatív vállalkozásokat erősítsék és az Unión belül finanszírozzák. A Bizottság konkrét digitális célkitűzése, hogy a kkv-k több, mint 90%-a legalább alapszinten, de intenzíven használja a digitális eszközöket.

<sup>33</sup> Kulcsmondata: gigabit mindenkinek, 5G mindenütt! A biztonságos és fenntartható digitális infrastruktúrák célkitűzés célértékei az alábbiak szerint foglalhatóak össze: a csúcstechnológiát képviselő félvezetők össztermeléséből az Unió részesedésének megkétszerezése, 10 ezer klímasemleges és fokozottan biztonságos peremhálózati csomópont kiépítése, az első olyan számítógép megalkotása, amely kvantumgyorsulással rendelkezik. A digitális infrastruktúra esetében nem hagyható figyelmen kívül az egyes tagállamok sajátosságaiból és lehetőségeiből fakadó előnyök és korlátok. Hiszen az egyes tagállamoknak saját stratégiai ütemtervét úgy szükséges kialakítaniuk, hogy azok a reális célokat jelenítsék meg szemben az uniós szintű a tagállam részéről akár reálisan nem teljesíthető célokkal.

#### 4.1. Helyzetelemzés a hazai digitális közszolgáltatások fejlődéséről<sup>34</sup>

Mind a gyakorlati tapasztalatok, mind a különféle felhasználói statisztikák azt mutatják, hogy a digitális közszolgáltatások hazai elérhetőségének színvonala javuló tendenciát mutat, csakúgy, mint a digitális közszolgáltatások igénybevétele céljából létrejött Ügyfélkapu-regisztrációk száma is, amely szám 2023 évben<sup>35</sup> már meghaladta az 5,73 millió regisztrált fiókot. A mutatószámok pedig nem utolsó sorban a digitális közszolgáltatások igénybevételének növekedésére is pozitívan hatnak, amit az Eurostat mérései is alátámasztanak, ahogyan azt is, hogy a magyar eredmény már hosszabb ideje meghaladja az EU átlagát.

A Digitális Évtized szakpolitikai programja kiemelt célként kezeli, hogy minden uniós polgár egy Európai Unió-szerte elismert biztonságos elektronikus azonosítási (eID) módhoz hozzáférjen, „amely lehetővé teszi számukra a személyazonossággal kapcsolatos tranzakciók és a megosztott személyes adatok feletti teljeskörű ellenőrzést, mely egy európai digitális személyiadat-tárcaán (a továbbiakban: EUIDW) keresztül válna elérhetővé.”<sup>36</sup> Hazánkban az elektronikus azonosítás alapját jelenleg a Központi Azonosítási Ügynök (a továbbiakban: KAŰ) szolgáltatás adja, amelynek részeként a felhasználók több azonosítási megoldás<sup>37</sup> közül választhatnak.

„Az állampolgárok digitális személyazonosságának biztosítása az európai digitális személyiadat-tárca által, és ennek keretében a felhasználók számára a digitális állampolgárság által érintett valamennyi élethelyzetben, mobil eszközeik segítségével is megfelelő biztonsággal, ezzel egyidejűleg felhasználóbarát módon igénybe vehető szolgáltatások olyan előremutató digitalizációnak tekinthetők, amelyek hangsúlyozni képesek a szolgáltató állami képességet.”<sup>38</sup>

Összességében levonható az a következtetés, hogy a hazai e-közigazgatást még mindig relatív alacsony szintű használat és digitalizáció jellemzi az elmúlt évek érdemi fejlődése, valamint a *back* és a *front office* digitalizáltságának fejlettsége ellenére. Vagyis hazánkban a közigazgatás digitalizálása terén még mindezek ellenére jelentős elmaradása van: az ügyféligenyeknek való jobb megfelelést biztosító szempontok és az uniós belső piaci, határokon átívelő szolgáltatásnyújtás és annak minden feltételének megléte

<sup>34</sup> A tanulmány a Digitális Magyarország Ügynökség által készített Nemzeti Digitális Állampolgárság Programot (a továbbiakban: NDÁP) külön nem részletezi tekintettel a program volumenére és összetettségére.

<sup>35</sup> 2024. július 1-jén lépett hatályba a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény, amely célja a digitális térhez kapcsolódó szolgáltatások szabályozása, valamint a digitális állam működésének fejlesztése. A törvény preambulumban tartalmazza, hogy felismerve az információs és kommunikációs technológiák fejlődésének életünkbe hozott gyökeres átalakulását, az állam és a társadalom kapcsolatának digitális térbe helyezése, a modern kormányzati digitális felületek és szolgáltatások létrehozása érdekében, az Alaptörvényre hivatkozva alkotta meg a jogalkotó a nevezett jogszabályt.

<sup>36</sup> Magyarország Nemzeti Stratégiai Ütemterve i. m. 28.

<sup>37</sup> Ügyfélkapu és Ügyfélkapu+, telefonos azonosítási csatorna (RKTA, elektronikus személyi igazolvány (eSzemélyi), videó-alapú arcfelismerés (VKTA).

<sup>38</sup> Magyarország Nemzeti Stratégiai Ütemterve i. m. 29.

ellenére is. Mi állhat ennek hátterében? Milyen kihívásokkal kell megbirkóznia a hazai digitális közszolgáltatásoknak?

Először is tisztáznunk kell azt, hogy a hazai e-közigazgatási szolgáltatások használata az elvárható digitális készségek szintjének megfelel, azonban a szolgáltatások használata, valamint a digitalizáció alacsony a közszolgáltatások elektronizálásának területén, ugyanúgy ahogy a funkcionalitása, ügyfélkiszolgáló képessége is. Ennek oka lehet egyrészlől a már korábban említett digitális érettség elmaradása, valamint az a tény, hogy az elektronikus ügyintézés népszerűsítése, használatának támogatása és magának a digitális kompetenciának az átadása sem biztosított. Ahogy korábban említettem, a digitális közszolgáltatások hazai elérhetősége és igénybevétele folyamatosan javul, azonban a közszolgáltatások érdemi digitalizációja érdekében indokoltnak tűnik a hagyományos papíralapú eljárások digitalizációjának meghaladása. Az adatkapcsolatok és adatszolgáltatási képességek növelése, valamint az adatvagyon felhasználását és védelmét támogató szolgáltatások széleskörű elterjesztésének támogatása érdekében a digitális állam megteremtése és az adatkormányzás bevezetése – különös tekintettel – a törzssadat- és metaadat kezelésére, adatfolyamtervezési fejlesztésekre, az adatminőség és adatbiztonság megteremtésére, alapvető fontosságú. Ugyanakkor kevés a teljes folyamatú, komplex élethelyzeteket kezelő e-szolgáltatás, amely a felhasználóközpontúság hiányában mutatkozik meg, hiszen a fejlesztések elsősorban ügyintézési fókusszal készültek el, de összehangoltak, életesemény alapon azonban nem kerültek integrálásra. Nehézség mutatkozik továbbá abban is, hogy az eddig elvégzett fejlesztések egy része csak a korábbi papíralapú folyamatok elektronizálására korlátozódtak, az érdemi digitális átalakításhoz azonban sok esetben a folyamatokat teljesen újra kellene tervezni, ami gyakran jogszabályi változásokat is igényelne.

A kihívásoknak való megfelelés érdekében szükséges lenne a felhasználói élmény fokozása, valamint a közigazgatási munka és a gazdaságfejlesztési célrendszer megvalósításához egyaránt az új infokommunikációs technológiák integrálása, az elektronikus azonosítási és bizalmi szolgáltatások fejlesztése, a használt elektronikus ügyintézési felületek korszerűsítése, valamint a hordozható eszközökön történő ügyintézés fejlesztése, az állampolgár és állam közötti idő- és térfüggetlen digitális ügyintézési kiszolgálási képes rendszerek létrehozása, a központi nyilvántartások szolgáltatási képességének fejlesztése, valamint a fejlett technológián alapuló adminisztrációs folyamatok és elektronikus szolgáltatások fejlesztése.

#### 4.2. Az e-közigazgatást érintő digitális célok elérésére irányuló fellépések

Hazánk az elmúlt időszakban a teljes körű online ügyintézés, valamint a vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások terén nagyfokú fejlődést ért el, amelyhez hozzájárult, hogy 2019-től minden önkormányzat egyszéles platformon keresztül, automatikusan kitöltött online űrlapok révén nyújtja szolgáltatásait és a cégbejegyzéssel kapcsolatos ügyintézés is egyablakos elektronikus folyamattal hajtható végre. Mivel a szolgáltatások egyre nagyobb része vált online elérhetővé és azok használatához egyre több támogató funkció érhető el, a hazai e-közigazgatás felhasználóközpontúságban az uniós átlagnál gyorsabb ütemű. De van még hova fejlődni.

A Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030 (a továbbiakban: NDS) célja is az, hogy Magyarország digitális fejlettsége az uniós átlagot meghaladja,<sup>39</sup> amihez azonban a korábban említett hálózati és infrastrukturális, valamint kompetenciafejlesztések mellett a digitális közszolgáltatások további bővítése, a használat növekedése és a hatékonyság folyamatos növelése szükséges. A közszolgáltatások digitalizálására irányuló fejlesztések egy konszolidáltabb digitális közszolgáltatási tér és valódi digitális állampolgárság létrehozását segítik elő. Mivel az NDS keretében megállapításra került, hogy az e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztése általában lassabban haladt, mint az infrastruktúra fejlesztési üteme – amely gyors technológiai fejlődés új eszközeinek megjelenését eredményezi –, és emellett kevés olyan ügymenet létezik, amely teljeskörűen elektronizált, a felületek pedig gyakran nem eléggé felhasználóbarátak, ezért az új technológiákat szélesebb körben szükséges alkalmazni és az ügyfélélmény növelésének érdekében is szükséges lépéseket tenni.

Ahhoz, hogy egy egyszerűbb és automatizálhatóbb ügyintézés alakuljon ki, fontos lépés a digitális folyamatok életszerűvé tétele, valamint a társadalmi igényekhez való idomulás, hogy az állampolgárok hatékonyan, egyszerűen, gyorsan és biztonságosan intézhessék ügyeiket.<sup>40</sup>

Az e-közigazgatás területén tett lépések fontosak voltak, azonban ahogy a felhasználók digitális érettsége között eltérés mutatkozik, úgy az egyes e-közszolgáltatások érettségi szintjei között is jelentős a különbség, ami a jövőre vonatkozóan potenciális fejlődési és fejlesztési lehetőségeket hordoz magában.

## 5. Konklúzió

A tanulmányból látható, hogy az e-közigazgatás egy rendkívül összetett kérdés, amely tudatos tervezést és összefogást igényel valamennyi érintett oldalról. Látható továbbá az is, hogy elegendő idő telt el az e-közigazgatásra vonatkozó ismeretek mérésére a többé-kevésbé működőképes infrastruktúra mellett és egyre inkább válik a közszolgáltatások nagyobb része alapértelmezetten digitálissá, amelynek alkalmazása állampolgári szinten is elterjedtebb lesz. Magyarországon a digitális kompetenciák elterjedése egyértelműen függ az iskolai végzettségtől, az életkortól, valamint a földrajzi elhelyezkedéstől. Az e-közigazgatás használata az vidéki lakosság és az alacsonyabb iskolai végzettségűek körében alacsonyabb, különös tekintettel a digitális ügyintézésre. A digitális szakadék tehát, amely az életkor, a végzettség és a településtípus szerint mutatkozik, komoly akadályt jelent a digitális átalakulás előtt.

<sup>39</sup> Az e-közigazgatást érintő hazai fejlesztések megvalósíthatósága jelentős mértékben a kapcsolódó európai uniós programok, különösen az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP), a Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP), a Digitális Megújulás Operatív Program (DIMOP) és a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz (DIMOP Plusz) által vált és válhat a jövőben is lehetségessé.

<sup>40</sup> Az ügyintézés módját jelentősen megváltoztatják az applikációk, hiszen a közeljövőben elvárásként jelenik majd meg, hogy az ügyfél a mobiltelefonján keresztül is azonosítottan tudjon kapcsolatba lépni a hatóságokkal. Az okoseszközökben rejlő előnyöket és kockázatokat számos példa mutatja, gondoljunk akár csak az Ügyfélkapu által végezhető folyamatokra. A fejlődésre azonban még bőven van igény.

A digitális fejlődésre társadalmi igény is mutatkozik, a digitális érettség azonban messze elmarad a 21. században elvárhatótól még akkor is, ha napjainkban a legtöbben ösztönösen nyúlunk a mobiltelefonhoz, ha mindennapi feladatokkal kerülünk szembe, hiszen a legtöbb szolgáltatás már a digitális térben is elérhető, sőt elvárásaink is vannak azzal szemben, hogy elektronikus úton is intézhetőek legyenek. Magyarország uniós szinten az e-közigazgatás fejlettségében a középmezőnyben helyezkedik el, még nem érte el az uniós átlagot, továbbra is kihívásokkal kell szembenézni, mint például az elektronikus ügyintézés bonyolultsága vagy a felhasználói elégedettség javításának terén. De az e-közigazgatást érintő tanulmányok írásakor még mindig hozzá kell fűznünk a kutatáshoz azt a mondatot, hogy a következő évek még sok változást hoznak és várjuk azt is, hogy milyen irányba mozdulunk. Látható ez például az említett Digitális Évtized program kapcsán is, amely kitűzött és előre meghatározott céljait és irányait majd 2030-ra éri el véglegesen és a tagállamok jelenleg is azon dolgoznak, hogy minden kitűzött dimenzió tekintetében az általuk elérhető legjobb teljesítmény nyújtsák.

Az információs társadalom lehetőségei és egyben kihívásai már a mindennapjaink szerves részét képezik és bár már nem a nulláról szükséges belevágni a fejlesztésekbe, viszont a folytatásra még mindig várni kell.



## VARIA

– KÖNYVISMERTETÉS –

Hámori Antal – Hamar Farkas – Neszmélyi György Iván – Veres Zoltán (szerk.):

*Fogyasztóvédelem – fogyasztóvédelmi jog.*

Budapesti Gazdaságtudományi Egyetem, 2025. 409 o.,

ISBN 978-615-6886-13-2

A *Fogyasztóvédelem – fogyasztóvédelmi jog* című kötet 2025-ben jelent meg a Budapesti Gazdaságtudományi Egyetem (BGE) kiadásában, Hámori Antal, Hamar Farkas, Neszmélyi György Iván és Veres Zoltán szerkesztésében. A mű alapvetően jogtudományi (polgár-, közigazgatási, pénzügyi jogi) témákra épít, azonban komplexitására, átfogó jellegére Vékás Lajos is rámutat a kötethez írt ajánlásában, amelyben egyenesen „a magyar fogyasztóvédelem és fogyasztóvédelmi jog átfogó monográfiájának” nevezi azt.<sup>1</sup> Méltán, hiszen a jogtörténeti és a jogfilozófiai alapokat, „a magánjogi és a közjogi, az anyagi jogi és az eljárásjogi szabályozás és gyakorlat különböző aspektusait, reflexióit, aktualitásait – széleskörű forrásanyaggal, szakirodalmi apparátussal – fogja át,”<sup>2</sup> 13 fejezetben. Ezek kifejtése során érinti többek között a fogyasztói többletvédelem dilemmáit, jogalkotási és jogalkalmazási problémáit, a fogyasztói szerződések sajátosságait, a napjainkban sem szűnő intenzív intézményi-szervezeti változásokat, a pénzügyi fogyasztóvédelmet, az elektronikus hírközlési igazgatást, a versenyjogi fejleményeket, az élelmiszerlánc-biztonságot, a gyermekekre gyakorolt reklámhatásokat, az influenszer-marketinget, a paraszociális kapcsolatokat és a fogyasztók büntetőjogi védelmét.

A tárgyalt kötet megszületéséhez nélkülözhetetlen háttérrel jelentett a Hámori Antal vezetésével működő Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport munkássága, tagjainak tevékenysége. Miként a kutatócsoportvezető fogalmaz, a könyv „mozgatórugója a Budapesti Gazdaságtudományi Egyetemen 2022. szeptember 19-én létrejött egyetemközi Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport keretében kibontakozó szellemi alkotói közösség”,<sup>3</sup> amely megalakulása óta immár hat konferenciát rendezett a fogyasztóvédelem külön-

<sup>1</sup> Vékás Lajos: Bevezetés. i. m. 13.

<sup>2</sup> Hámori Antal: Lectori Salutem! i. m. 14.

<sup>3</sup> Uo.



böző aktuális témaköreit tárgyalva.<sup>4</sup> A Kutatócsoport tevékenységéhez számos publikáció is kapcsolódik, ezek közül kétségtelenül kiemelkedik a most tárgyalt nagyívű kötet.

A kötet átfogó jellege, alapossága okán az elmélet és gyakorlat, a jogalkalmazás és oktatás számára is kamatoztatható, hiszen széleskörű forráspanyagra, az uniós irányelvekre és rendeletekre, a magyar szabályozás specifikumaira és az esetjogra támaszkodva dolgozza fel a tárgyalt témákat. Ez az alaposság és komplexitás, amely kétségtelen erénye a könyvnek, ugyanakkor azt is eredményezheti, hogy különösen a témával e kötet segítségével most ismerkedő olvasó, eltévedve az információk labirintusában elveszíti a fókuszot, hiszen e szerteágazó – és emiatt fragmentált – tematika olyan széleskörű ismeretanyagot, látásmódot követel meg, amellyel minden bizonnyal az olvasóknak csak kisebb hányada rendelkezik. Ezt a nehézséget talán a Szerkesztők, Szerzők is érzékelték, ezért az eligazodást több eszközzel is igyekeztek segíteni: egyrészt a könyv szerkezete és az egyes fejezetek is jól tagoltak, másrészt minden fejezet összefoglalással zárul, harmadrészt a könyv végén az egyes fejezetek rövid, magyar és angol nyelvű rezüméi is megtalálhatók. A szöveg szerkesztése is kifejezetten tudományos igényű: pontos hivatkozások és következetes jogdogmatikai elemzés jellemzi. Az empirikus vizsgálatok, adatok ugyanakkor – például fogyasztói felmérések, intézményi hatékonysági és egyéb adatok – ritkábban jelennek meg; ezek nagyobb arányú bevonása még közelebb vinné a kötetet a gyakorlat igényeihez.

Kiemelést érdemel, hogy a kötet alkotói több ízben is törekedtek a jobbító észrevételek, javaslatok megfogalmazására,<sup>5</sup> de ahol erre lehetőség kínálkozott, nem mulasztották el az eddig megtett, helyesnek tartott lépések méltatását sem.<sup>6</sup> Ugyanakkor a jogalkotást is jobban segítendő, célszerű lett volna ezeket minden esetben konkrét, szövegszerű jogalkotási javaslatként is megfogalmazni, amint ezt a szerzők közül például Hámori Antal meg is tette az Alaptörvény módosítására (lényegében egyes fogyasztói jogok nevesítésére, Alaptörvénybe emelésére) vonatkozó javaslata esetében, s aki indokolást is adott felvetéséhez. Ebben kiemelte, hogy „a módosítás a fogyasztók vállalkozásokkal szembeni védelmét – a vagyoni érdekek védelméhez, a tájékoztatáshoz, a jogorvoslathoz és az érdekképviselethez való jogok vonatkozásában is – (egyértelműen, nevesítve) alapjogi szinten jelenítené meg, amely változás [...] lényegesen nagyobb fokú oltalmat jelentene a fogyasztók számára.”<sup>7</sup> Ez a felvetés tulajdonképpen az Alaptörvény megal-

<sup>4</sup> A konferenciáról rendszeresen készültek igényes beszámolók, ld. Veres Zoltán: Fogyasztóvédelmi aktualitások – interdiszciplináris megközelítésben. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2023/1. 203–206.; Veres Zoltán: Beszámoló a Budapesti Gazdasági Egyetemen működő Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport „II. Fogyasztóvédelmi aktualitások” című konferenciájáról. *Jogelméleti Szemle*, 2023/2. 121–124.; Hámori Antal – Veres Zoltán: Fókuszban a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalma. *Jog, Állam, Politika*, 2024/1. 211–214.; Veres Zoltán – Hámori Antal: IV. Fogyasztóvédelmi aktualitások című konferencia a Budapesti Gazdasági Egyetemen. *De iurisprudentia et iure publico*, 2025/1–2. 103–106.; Veres Zoltán – Velegi Dorottya: A termékbiztonság aktuális kérdései. Beszámoló a BGE KVIK Fogyasztóvédelmi Kutatócsoportjának tudományos konferenciájáról. *Jura*, 2025/2. 153–158.; Veres Zoltán – Hámori Antal: VI. Fogyasztóvédelmi aktualitások – a digitizáció, a mesterséges intelligencia fogyasztóvédelmi kihívásai. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2025/3. 197–201.

<sup>5</sup> Ld. pl. a teljesség igénye nélkül: i. m. 38. o. 6. pont; 243. o. 7. pont; 320. o. 4. pont.

<sup>6</sup> Ld. pl. a teljesség igénye nélkül: i. m. 29–38. o.

<sup>7</sup> I. m. 38.

kotása óta élénken foglalkoztatja a témával foglalkozó szerzőket, így mind a fogyasztói alapjogok nevesítése, mind ennek elkerülése mellett számos (pro és contra) érvet, indokot olvashatunk a vonatkozó szakirodalomban.<sup>8</sup>

Bár a kötetben alkalmanként említésre kerülnek napjaink olyan igen jelentős kihívásai, mint a mesterséges intelligencia<sup>9</sup> vagy a digitalizáció általában, ezekre érdemes lett volna még nagyobb hangsúlyt helyezni, hiszen ezek az élet szinte minden területét jelentősen (át)formálják, egyúttal komoly kihívásokat is felvetnek,<sup>10</sup> amelyekre fogyasztóvédelmi eszközökkel is feltétlenül reflektálni szükséges. Ezt a körülményt egyébként maga a Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport is felismerte, hiszen legutóbbi, 2025. május 28-án megtartott konferenciájuk a *VI. Fogyasztóvédelmi aktualitások – a digitalizáció, a mesterséges intelligencia fogyasztóvédelmi kihívásai* címmel került megrendezésre. Ezek alapján okkal bízhatunk benne, hogy a Kutatócsoport a közeljövőben ezen témák, jelenségek kapcsán további értékes javaslatokat fogalmaz meg a tudományos közönség, illetve a jogalkotó és jogalkalmazó szervek, hatóságok számára is.

A *Fogyasztóvédelem – fogyasztóvédelmi jog* című kötet kiemelkedő tudományos és oktatási értékkel bír. Erénye a precíz jogi elemzés, a korszerű, komplex, multidiszciplináris (jogi, gazdasági, filozófiai, stb.) megközelítést követő tematika, valamint a didaktikai igényesség. A mű nem csupán a jogi normák egyszerű bemutatását adja, hanem történeti, elméleti és gyakorlati dimenziókat is beemel az elemzésbe. Ez a sokrétűség lehetővé teszi, hogy az olvasó egyszerre kapjon szabályozási háttérrel, kritikai értelmezést és alkalmazási példákat. Tehát a monográfia szerzői nem csupán deskriptív, hanem kritikai szempontokat is alkalmaznak: rámutatnak a szabályozás gyengeségeire, a fogyasztói tudatosság hiányosságaira, valamint az intézményi struktúrák esetleges fogyatékoságaira. Ez a kettősség – azaz a pozitív joganyag alapos ismertetése és a kritikai reflexió – teszi a kötetet igazán értékesé. Egyetemi tankönyvként, gyakorlati kézikönyvként és tudományos hivatkozási alapként egyaránt kiválóan alkalmazható, különösen azon hallgatók és kutatók, gyakorló jogászok, szakemberek és piaci szereplők számára, akik a fogyasztói jogvédelem modern kihívásait kívánják megérteni és értelmezni.

Vértesy László  
tanszékvezető egyetemi docens  
Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem,  
Nemzeti Közszoigálati Egyetem

<sup>8</sup> Ld. pl. Bencsik András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: Drinóczi Tímea: *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011. 31–43.; Veres Zoltán: Gondolatok a fogyasztóvédelem alkotmányos rangra emelése kapcsán, különös tekintettel a pénzügyi fogyasztóvédelemre. *Jogelméleti Szemle*, 2013/1. 179–183.

<sup>9</sup> Így pl. Rigó Csaba Balázs és Hernádi Júlia külön pontot szenteltek írásukban a mesterséges intelligenciával történő piacelemzésnek.

<sup>10</sup> Mint pl. Frivaldszky János is megállapítja a kötetben megjelent írásában, „a személyre szabott szolgáltatások újabb szintjét jelenti az, amikor a fogyasztói szokásokat az egyes internetes applikációk és programok alkalmazta mesterséges intelligencia révén kiismerik. Ez azonban már számos etikai problémát vet fel, például a fogyasztó egészségi állapotát érintő szenzitív adatok tekintetében. A fogyasztói piaci rések személyre szabott kutatása során nem sérülhetnek a fogyasztó, mint feltétlen méltósággal rendelkező ember magánzférához való jogai, személyi méltósága, és személyes adatai védelméhez való jogai.” Ld. i. m. 133.

– BESZÁMOLÓ –

## A MÁSODIK ADATNAP

*Nemzetközi konferencia és szakmai fórum adatstratégiákról***1. Az ADATNAP háttere**

Az Első ADATNAP<sup>1</sup> nagy sikerét követően a konferencia és szakmai fórum kétnyelvű nemzetközi eseménnyé bővült. A 2025. április 24–25-én, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán lezajlott ADATNAP célja az volt, hogy keretet biztosítson az Európai Unió és a tagállamok adatstratégiai szabályozásának végrehajtásáról szóló informális szakmai megbeszéléseknek, mindezt nemzetközi keretek közé emelve. 2022-től több kulcsfontosságú, az Európai Unió és a tagállamok adatstratégiáit alapjaiban megváltoztató uniós rendelet született. A konferencia azt tűzte ki célul, hogy párbeszédre és közös gondolkodásra hívja és ösztönözze az adatkezelés, a kommunikáció és a digitális szolgáltatások területén érintett uniós, nemzeti, állami, nem-kormányzati, üzleti és akadémiai szférákban érdekelt feleket. A konferencia fő szervezői – a tavalyi évhez hasonlóan – a Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület és az Ereky István Közjogi Kutatóközpont voltak.

A Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület<sup>2</sup> 2005-ben jött létre, tagjai informatikusok, közgazdászok, szociológusok és jogászok. A közigazgatásért való tenni akarás köti össze őket, illetve a társadalmi-gazdasági lét feltételeinek javítása érdekében történő munkálkodás. Az Egyesület Magyarország felemelkedéséhez az e-közigazgatás témakör tudományos művelésével, ajánlások megfogalmazásával, szakmai publikációkkal és rendezvények szervezésével kíván hozzájárulni.

A 2011-ben alapított Ereky István Közjogi Kutatóközpont<sup>3</sup> mára a PPKE JÁK legnagyobb kutatási formációjává vált. Mintegy 30 kutató munkáját fogja össze, köztük senior és junior, hazai és külföldi jogtudósokkal. A Kutatóközpont olyan kutatásokat folytat, amelyek igazodnak a Pázmány Péter Katolikus Egyetem küldetéséhez és profil-

<sup>1</sup> Az eseményről ld. Ott Anett – Ungvári Álmos: Konferenciabeszámoló – Az első Adatnap-konferencia és szakmai fórum az adatstratégiákról, digitális piacról, digitális szolgáltatásokról, valamint a mesterséges intelligenciáról. *Iustum Aequum Salutare*, 2024/3. 201–215.

<sup>2</sup> A Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület honlapja elérhető: <https://www.magyary.hu/>

<sup>3</sup> Az Ereky István Közjogi Kutatóközpont honlapja elérhető: <https://ereky.jak.ppkpe.hu/>



jához. Elősegíti a párbeszédet, a kölcsönös fejlődést és az emberközpontú világ megvalósulását. A kutatási területek az alkotmányjog, alapjogok, összehasonlító jog, valamint a központi és területi közigazgatás, illetve a közigazgatás kontroll-mechanizmusainak legváltozatosabb témaköreit érintik. Mindezek között is kiemelkedik a digitalizáció és közadatok kérdése, amelyek mára minden jogterület meghatározó közege lett.

A Második ADATNAP fővédnöke Koltay András, a PPK E egyetemi tanára, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke volt, fő támogatója a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

## 2. Nyitó szekció

A konferencia résztvevőit Sántha György, a Magyar Y Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület elnöke köszöntötte, kiemelve, hogy az idei eseményen való részvételre közel háromszáz fő jelentkezett, akik nagy része online tudott bekapcsolódni. A Második ADATNAP-ot megnyitó ünnepélyes beszédében Komáromi László, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának dékánja Szent II. János Pál pápa *Ex corde ecclesiae* című, a katolikus egyetemekről szóló apostoli rendelkezését idézve hangsúlyozta, hogy egy katolikus egyetemnek feladata a súlyos kortárs problémák olyan területeken történő tanulmányozása, mint az emberi élet méltósága, a mindenki iránti igazságosság előmozdítása, az egyéni és családi élet minősége, a béke és politikai stabilitás keresése, a világ erőforrásainak igazságosabb elosztása, valamint egy új, az emberi közösséget nemzeti és nemzetközi szinten jobban szolgáló gazdasági-politikai rend elősegítése. Ezek bár általánosan megfogalmazott célok, azonban kapcsolatba hozhatók azokkal az új lehetőségekkel, amelyet az adatok gyűjtése és feldolgozása terén a modern technológia lehetővé tesz. Az adat-technológia és az adattudomány területén az elmúlt években tapasztalt robbanásszerű fejlődés az életünk minden szegmensében megjelenik. Hozzájárulhat az emberhez méltóbb élet megvalósításához az egészségügy, az oktatás vagy akár a környezetvédelem területén. Ugyanakkor a történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy az új technikai lehetőségekkel vissza is lehet élni. Így szükséges meghúzni azokat a – sokszor nem is olyan egyértelmű – határokat, amelyek az emberhez méltó, az ember értékeinek kibontakoztatását lehetővé tevő, valamint az ember méltóságát sértő, emberre veszélyt jelentő, embert leigázó megoldások között húzódnak. Az adatgazdaság, adatpolitika, adatstratégia új lehetőségeinek az ember és a társadalom javára történő hasznosítása jelentette munkához járul hozzá örömmel – dékán úr szavai szerint – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Dékán úr üdvözölte azt is, hogy a konferencia tematikája, illetve előadói és résztvevői köre jelentősen bővült az egy évvel korábbi eseményhez képest, így hatványozottabban megvalósul a párbeszéd a civil, a gazdasági és az akadémiai szféra nemzeti és nemzetközi szereplői között.

A nyitó szekció első, a 2024-es magyar EU elnökség alatti digitális szakpolitikáról szóló előadását Sorbán Kinga, Magyarország Európai Unió Melletti Állandó Képviselőletén dolgozó távközlési és információs társadalom ügyi szakdiplomata tartotta. Előadása elején leszögezte, hogy a digitális szakpolitika egy rendkívül szerteágazó terület, a vonatkozó célkitűzések és intézkedések számos szektort érintenek, mint például a távközlési infrastruktúra, a gyermekvédelem vagy akár a pénzügyi szektor. Ennélfogva pedig a terület fejlődésének üteme is nehezen kiszámítható. Ugyanakkor

a digitalizáció Európa versenyképessége szempontjából – amely kérdéskör az egész magyar elnökség alatt központi szerepet kapott – kulcsfontosságú, hiszen a technológia területén szembevetendő a lemaradás a globális versenytársakkal szemben. Emellett fontos a digitalizáció különböző társadalmi aspektusaira, a lehetséges kockázatokra is felhívni a figyelmet, úgy mint a kiberkockázat, a mesterséges intelligencia kockázatai, valamint a gyermekek sérelmére online térben elkövetett visszaélések. Ezek szabályozása mind-mind többlet terhet jelent az európai piacnak. Rendkívül nehéz és folyamatos kihívást jelent az innováció és a vállalkozóbarát környezet kialakítása közti törékeny egyensúly fenntartása. A magyar elnökség tevékenységére rátérve *Sorbán Kinga* hangsúlyozta, hogy a jogalkotási tevékenység igencsak visszafogott volt az időszakban, hiszen a megelőző, 2021–2024-es jogalkotási ciklus igazi jogalkotási dömpingnek mondható. ekkor fogadták el többek között a gigabites infrastruktúrákról szóló rendeletet (*Gigabit Infrastructure Act, GIA*), az adatkormányzási rendeletet (*Data Governance Act, DGA*), az adat rendeletet (*Data Act*), a mesterséges intelligenciáról szóló rendeletet (*AI Act*), a digitális szolgáltatásokról szóló rendeletet (*Digital Services Act, DSA*), illetve a digitális piacokról szóló rendeletet (*Digital Markets Act, DMA*) is. Ennek ellenére a magyar elnökség igen aktívnak mondható. A mesterséges intelligencia kérdése kapcsán például ez időre tehető egyrészt az Európa Tanács mesterséges intelligenciáról, az emberi jogokról, a demokráciáról és a jogállamiságról szóló keretegyezményének Európai Bizottság általi aláírása, másrészt pedig az Európai Számvevőszék mesterséges intelligencia tárgyú külön jelentéséről elfogadott, a mesterséges intelligenciával kapcsolatos uniós beruházások növeléséről és a digitális infrastruktúrához való hozzáférés segítéséről szóló tanácsi következtetések kidolgozása. Az adatszabályozással kapcsolatos tevékenység kapcsán pedig kiemelendő az *E-privacy rendelet* tervezetének tárgyalása, amelyet végül – már a magyar elnökséget követően – az Európai Bizottság visszavont, tekintve, hogy – elsősorban elavultsága miatt – a korábban javasolt formában nem lenne működőképes. Az előadó összegzésként arra a megállapításra jutott, hogy a magyar elnökség katalizátorként tudott hozzájárulni az uniós digitális keretrendszer formálásához.

Az európai adatstratégia és az európai „adatunió” stratégia: a következő fejezet Európa adatgazdasági politikájában című előadásában *Tóth Andrea Katalin* igazgatói szakpolitikai asszisztens (Európai Bizottság, Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága) átfogó képet adott arról, hogy az adatpolitika terén hol tart az Európai Unió, illetve mi várható a következő öt év során. A prezentáció elején a 2020 februárjában elfogadott *Európai adatstratégiára* utalt vissza, amely egységes piac megvalósítását tűzte ki alapvető célként az adatpolitika terén. Ennek négy pillére a horizontális jogalkotási és irányítási rendszer, az adatpiac fejlesztéséhez szükséges technológiák támogatása és finanszírozása, a kompetencia, vagyis megfelelő számú informatikai szakember biztosítása, valamint a közös európai adattarek megalkotása. E négy pillér közül kettőt emelt ki és foglalkozott velük részletesebben is az előadó. A közös európai adattér koncepciót egyrészt az ICT környezetet jelentő kemény (*hard*), másrészt a közigazgatási, szerződési, jogi szabályokat felölelő puha (*soft*) infrastruktúra teszi ki. Ezek megvalósulása a különböző szektorokban eltérő mértékben valósult meg eddig, de a megvalósítás – gördülő rendszerben – folyamatos. Ami pedig a horizontális jogalkotást illeti, négy rendelet – *DGA, Data Act, DMA, valamint a nagy*

*értékű adatkészletekről szóló végrehajtási rendelet (Implementing Act on High-value Datasets, HVD)* – rögzíti az adatgazdaság egyes szegmenseit. Ennek kapcsán felmerülhet ugyan a jogalkotás szétaprózódásának kritikája, azonban látni kell, hogy az uniós jogalkotás rendkívül összetett feladat, amelynek során sok érdek összehangolása szükséges. Így ha egyetlen normában kellene összefoglalni az adatgazdaság szabályait, féltő, hogy nem kerülne sor az elfogadására. Az előadó a jogi struktúra legfontosabb elemeinek tekinthető két horizontális jogszabályról, a strukturális jelentőségű, elsősorban az adatgazdaságban felhasználható eszközökre koncentráló *Adatkormányzási rendeletről*, valamint a struktúrát, a mechanizmusokat tartalommal megtöltő, jogokra és érdekekre koncentráló *Adatmegosztási rendeletről* bővebben is beszélt. Összegzőként *Tóth Andrea Katalin* arra a megállapításra jutott, hogy az *Európai adatstratégia*-ban foglaltak mára többé-kevésbé teljesültek. A következő öt év irányaként az európai adatuniós stratégiát nevezte meg, amely koncepció tartalmának kidolgozása még folyamatban van. Egyértelműen meghatározható azonban három olyan problematikus terület – úgy mint az egyszerűsítés, a nemzetközi adatáramlás, valamint a mesterséges intelligencia további fejlesztése eddig fel nem használt adatbázisok révén –, amelyek egyértelműen fejlesztésre szorulnak az adatpolitika területén.

Vass Norbert, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság osztályvezetője és Magyarország EDIB delegáltja előadásában előbb az EU *Adatkormányzási rendeletről* érkezett, röviden összefoglalva annak háttérét, illetve tárgyát. Ezt követően hosszabban kitért a rendelet magyarországi alkalmazására, amely kapcsán megkerülhetetlen a végrehajtási szabályokat rögzítő *2023. évi CI. törvény a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról*. Ugyanakkor hiába alkalmazandó 2023. szeptember 24-től a rendelet, még több végrehajtási szabály elfogadása szükséges mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok részéről. Az előadó kitért az adatkormányzási rendelet szereplőire is, amelynek során hangsúlyozta, hogy az egyablakos információs pont célja, hogy a felhasználók számára megkönnyítse a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. Az illetékes szerv – Magyarországon a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség – az, amely közvetít a közszférabeli szervezetek és az adatfelhasználók között, elbírálja a közadat kérésének teljesíthetőségét és segíti a közszférabeli szervezetet az adatszolgáltatás teljesítésében. *Vass Norbert* röviden számba vette a NAIH *Európai Unió Digitális Adatstratégia Osztályának* feladatait is, úgy mint az adatközvetítő szolgáltatók és az adataltruista szervezetek nyilvántartásba vétele és felügyelete, megfelelési bizonyítvány kiállítása, valamint részvétel az Európai Adatinnovációs Testület és annak munkacsoportjai munkájában. A prezentáció hosszabban foglalkozott az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény* szerinti, a DGA-val kapcsolatos új eljárásokról. Végig vette az adatközvetítő szolgáltatók megfelelése igazolásának, az adataltruista szervezetek nyilvántartásba vételének, valamint az adatközvetítő szolgáltatók és az adataltruista szervezetek felügyeletének menetét. Az *Adatkormányzási rendelet* felülvizsgálata kapcsán az előadó leszögezte, hogy a jogszabály célja az elérhető uniós adatbázisok hasznosítása, és a köz- és a magánszférabeli adatok Unión belüli hatékonyabb hasznosítása volt. Ennek sikeressége azonban igencsak kétséges, hiszen a huszonhét uniós tagállamban összesen tizenhat nyilvántartásba vett adatközvetítő szolgáltató található és mindössze egy adataltruista szervezet. Ami Magyarországot

illeti, jelenleg nincs adataltruista szervezet és csupán egy nyilvántartásba vett adatközvetítő szolgáltató található. Az előadás végén az Európai Adatinnovációs Testület felépítéséről, működéséről és feladatairól esett néhány szó. Utóbbi körben kiemelte, hogy az Európai Adatinnovációs Testület feladatát, azaz hogy tanácsadást és támogatást nyújtson az Európai Bizottságnak a következetesen követendő hatósági gyakorlat és az interoperabilitás területein.

Léo Quentin, a francia elektronikus hírközlési szabályozó hatóság (*Autorité de régulation des communications électroniques*, a továbbiakban: *Arcep*) felhő- és adat-szolgáltatási osztályvezetője előadásának elején bemutatta az *Arcep*-et, amely az elektronikus kommunikációval, postai szolgáltatásokkal és a nyomtatott sajtó terjesztésével kapcsolatos független szabályozó hatóság Franciaországban. A szabályozási, felügyeleti és panaszkezelési hatáskörrel rendelkező, 1996-ban létrehozott hatóság feladatköre kiterjed továbbá többek között az internet semlegességének védelmére, az adatközvetítő szolgáltatók kötelezettségei betartásának ellenőrzésére és a felhőszolgáltatások szabályozására is. Az *Arcep*, mint Franciaország internetes, vezetékes és mobil, valamint postai hálózatainak megalkotója és őre, azon dolgozik, hogy ezek a hálózatok „közjóként” fejlődhessenek. Léo Quentin kitért az *Adatkormányzási rendelet*, valamint az *Adatmegosztási rendelet* franciaországi alkalmazására is. Előbbi kapcsán kiemelte, hogy Franciaországban – az Európai Unióban egyedülálló módon – nyolc adatközvetítő szolgáltatót vettek nyilvántartásba, utóbbi vonatkozásában pedig megemlítette, hogy októberben nyilvános konzultációt indítanak a rendelet végrehajtása kapcsán.

Gaál Barna, a Digitális Magyarország Ügynökség Zrt. nemzetközi igazgatója az egységes európai adattér létrehozását és a digitális szuverenitás biztosítását célként kitzúzó Európai adatstratégia magyar vonatkozásairól beszélt, kitérve a 2022–2030 közötti Nemzeti Digitalizációs Stratégiára, illetve számba vette a releváns magyar jogszabályokat. Hangsúlyozta, hogy Magyarország prioritásként kezeli a digitális infrastruktúrát, szolgáltatásokat, készségeket, valamint az adatgazdaságot. Több témakört érintve az előadó a mérvadó adatforrások és alapnyilvántartások kapcsán beszélt arról, hogy a Nemzeti Közadatkataszter javítja az adatok átláthatóságát, fellelhetőségét, használhatóságát, a Digitális Állampolgárság Program szolgáltatástervezési alapelvei pedig az egyszerűséget és az automatizálást célozzák. A köz- és a magánszféra partnersége kapcsán a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség civil szervezetekkel való, az adatok újrafelhasználása és a szolgáltatásfejlesztés területére kiterjedő együttműködésről, az automatizálás és az adatvezérelt irányítás kapcsán pedig a szolgáltatásokba ágyazott mesterséges intelligencia alapú eszközök – úgy mint a chatbotok vagy a hangfelismerés – alkalmazásáról, illetve az adatelemzés politikai döntéshozatalban és szolgáltatásnyújtásban – például egészségügy, várostervezés – való használatáról értekezett. A prezentáció végén Gaál Barna a felmerülő kihívásokat és kockázatokat részletezte, amelyek közül kiemelhető a kormányzati szervek, más elektronikai szolgáltatók és a magánszervezetek közötti egyenetlen digitális érettség, az adatminőség, a szabványosítás és a metaadatok dokumentációja, anonimizálás a közbizalom érdekében, vagy a végrehajtást korlátozó finanszírozási hiányosságok. Az előadást pedig azzal zárta, hogy ajánlásokat és jövőbeli prioritásokat fogalmazott meg, mint például az európai digitális személyiadat-tárca országos bevezetése, több ország közötti együttműködés elmélyítése például a digitális infrastruktúra, adatterek, szabványok és a finanszírozás

területén, valamint a köztisztviselők, a kkv-k és a polgárok digitális készségeinek javításába történő befektetés.

### **3. Nemzetközi szekció (Adatkormányzás, nemzetközi és EU szervek, új emberi jogok)**

A konferencia *Nemzetközi szekcióját* Friso Roscam Abbing, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége stratégiai kommunikációs tanácsadója nyitotta meg. Szerinte az adatkormányzás kiemelten időszerű és fontos téma, az alapjogok, a jogállam és a demokrácia védelme tekintetében ugyanis a jelenlegi a legtöbb kihívással terhelt időszak a második világháború óta. Előadása elején az ügynökség korábbi, digitalizációval és mesterséges intelligenciával foglalkozó jelentéseire utalt vissza, egyúttal hangsúlyozta, hogy az Európai Unió számos kapcsolódó kérdés kapcsán válaszúthoz érkezett. Az alapjogok és a demokrácia algoritmikus érában való védelmét négy kiemelt témakör, a véleménynyilvánításhoz való jog, a dezinformáció, a diszkrimináció, valamint a választás, a szabad demokratikus eljárások vizsgálata felől közelítette meg. Hangsúlyozta, hogy a szabad véleménynyilvánítás a demokrácia alapja, ugyanakkor a különböző illegális tartalmak – mint például a gyűlöletbeszéd – nem élvezhetnek védelmet, így a szólásszabadság nem jelenti mindenfajta moderáció megszüntetését. A félretájékoztatás kapcsán az annak megelőzéséhez szükséges legfontosabb feladatokat szedte pontokba, nevesítve például a közösségi média ellenőrizhetetlenségének megszüntetését, megfelelő végrehajtási eszközök garantálását, illetve a minőségi újságírás támogatását helyi szinten. Ugyanis a demokratikus működés alapja nem pusztán a szólás, hanem a tájékozott szólás szabadsága. Ráadásul a dezinformáció nagyon is valóságos fenyegetést jelent a demokráciára, ahogyan arra a közelmúltbeli román elnökválasztás esete is rámutat. Konklúzióként Friso Roscam Abbing elmondta, hogy ugyan a digitális kor röviden általa ismertetett veszélyei nagyon is valóságosak, ugyanakkor az ügynökség elköteleződése is az a demokrácia és az alapjogok védelméért való aktív munkálkodás iránt.

Kristian Bartholin, az Európa Tanács adatvédelmi osztályvezetője a globális adatkormányzás szükségességéről adott elő, az Európa Tanács nézőpontjából. Kezdeként elmondta, hogy az adatminőségre, adatgazdálkodásra, adatvédelemre és adatkezelésre vonatkozó szabályozási keretként meghatározható adatkormányzás szorosan kapcsolódik a valamivel tágabb értelemben vett digitális kormányzás fogalmához, amelyet az Európa Tanács általában a szabványalkotási és szakpolitikai kezdeményezéseinek leírására használ. Hangsúlyozta, hogy az új digitális technológiák jelentette társadalmi kihívások érdemben nem kezelhetők kizárólag nemzeti vagy akár regionális szinten. A hatékonyság érdekében globális jogi és politikai keretre van szükség, amely minden érintett szereplő számára egyenlő feltételeket teremt, és biztosítja a nemzetközi együttműködést. Az Európa Tanács évtizedek óta foglalkozik olyan digitális kormányzási kérdésekkel európai és globális szinten, mint a személyes adatok védelme, a kiberbűnözés vagy akár a mesterséges intelligencia. A szervezet és tagállamai az elmúlt években a világ más régióinak államaival, valamint más nemzetközi és regionális szervezetekkel szoros együttműködésben jogi kereteket dolgoztak ki a digitális kérdések globális kormányzásának előmozdítása érdekében. A legfrissebb példa erre az Európa Tanács 2024-es mesterséges intelligenciáról, az emberi jogokról, a demok-

ráciáról és a jogállamiságról szóló keretegyezménye (*Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*). Az Európa Tanács még 2019-ben kezdeményezte a mesterséges intelligencia szabályozásának kidolgozását az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelme érdekében, egy multidiszciplináris és inkluzív folyamat keretében, az államok, nemzetközi és regionális szervezetek, a civil társadalom, az akadémiai körök és az ipar képviselői részvételével. A tárgyalások egészen 2024 márciusáig tartottak, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága májusban elfogadta a keretegyezményt, amelyet aztán szeptemberben megnyitottak aláírásra. Ennek megfelelően mindezülig tizennégy állam és az Európai Unió alá is írta. A keretegyezmény – amely az emberi méltóság és egyéni autonómia, az átláthatóság és felügyelet, az elszámoltathatóság és felelősség, az egyenlőség és megkülönböztetésmentesség, a magánélet és személyes adatok védelme, a megbízhatóság, valamint a biztonságos innováció alapelveire épül – célja, hogy jogi alapot biztosítson a mesterséges intelligencia által az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság számára jelentett főbb kihívások kezelésére irányuló globális együttműködéshez. A keretegyezmény végrehajtását a szerződést ratifikáló, vagy ahhoz csatlakozó államokból álló különleges testület (*Conference of the Parties*) fogja felügyelni, egyúttal gondoskodik majd annak értelmezéséről. Az előadó fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a keretegyezmény nem hoz létre új, a digitális technológiákra vonatkozó emberi jogokat, hanem elősegíti a meglévő jogok folyamatos, zökkenőmentes alkalmazását olyan helyzetekben, amikor mesterséges intelligencián alapuló rendszereket használnak érzékeny döntések – mint például egy személy jogait érintő közigazgatási vagy bírósági határozat – meghozatalához. Kristian Bartholin a digitális kormányzás másik fontos aspektusára, a személyes adatok védelmére is kitért, amely vonatkozásban az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során című 1981-es egyezmény (*Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*) az egyetlen, amely globális jelentőséggel bír. Az egyezmény modernizálása az online világ új realitása és kihívásai miatt szükségessé vált, így az egyezményben újonnan rögzítésre kerültek többek között az arányosság és az adatminimalizálás elveire, valamint az adatkezelés jogszerűségére vonatkozó szigorúbb követelmények, az érzékeny adatok típusainak kiterjesztése, az adatvédelmi incidensek bejelentésének kötelezettsége, az adatkezelés nagyobb átláthatósága, új jogok az algoritmikus döntéshozatalban érintett személyek számára, illetve a határokon átnyúló adatáramlás egyértelmű szabályozása. Az előadása végén összegzésként elhangzott, hogy az Európa Tanács nemcsak meg van győződve a globális digitális- és adatkormányzás szükségességéről, hanem 1981 óta kulcsszerepet játszik az adatok és a digitális technológiák legfontosabb jogi vonatkozásainak globális szabályozását lehetővé tevő jogi és politikai keretek kialakításában.

Turbék Zoltán, Magyarország ENSZ és WTO mellett működő Állandó Képviselőtök helyettes képviselője előadásában a globális adatkormányzás kérdésével foglalkozott az ENSZ nézőpontjából, ezzel – ahogyan arra utalt is – tágitva a konferencia fókuszát. Prezentációját a globális adatkormányzás fogalmának meghatározásával kezdte, rámutatva, hogy e definíció kapcsán nem beszélhetünk konszenzusról, hiszen egyes intézmények vagy szerzők más-más meghatározást használnak. Tehát az adatkormányzás különböző prioritásokat és fókuszokat tükröző megközelítései igencsak széttagolt

képet mutatnak. Az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának digitális gazdaságról szóló 2021-es jelentése szerint erős érvek szólnak egy globális adatkormányzási keretrendszer mellett, amely elősegítené a globális adatmegosztást és olyan közjavak fejlesztését, amelyek hozzájárulhatnak a főbb globális kihívások, például a szegénység, az egészségügy, az éhínség és az éghajlatváltozás megoldásához. A globális adatkormányzási kihívások megoldásához új, kellően hatékony intézményi keretre van szükség, a nemzetközi intézményi keretek nem alkalmasak a globális adatkormányzás sajátosságainak és igényeinek kezelésére. Ahhoz, hogy az adatkormányzásról és a határokon átnyúló adatáramlásról szóló globális viták teljes mértékben inkluzívak legyenek, ideális esetben az ENSZ égisze alatt kellene zajlaniuk. Az előadó kitért az ENSZ Globális Digitális Megállapodására (*Global Digital Compact 2024*) is, amely külön célként nevesíti felelősségteljes, méltányos és interoperábilis adatkormányzási megközelítések előmozdítását. Valamint beszélt az ENSZ Fejlesztési Tudományos és Technológiai Bizottsága (*Commission on Science and Technology for Development*) adatkormányzási munkacsoportjának létrehozásáról, tagjairól, tevékenységéről és a kihívásokról, amelyekkel szembe kell néznie. Utóbbiak közé sorolható többek között, hogy milyen típusú adatok relevánsak az adatkormányzásról szóló viták során, mely tényezők határozzák meg az adatkormányzási megállapodások méltányosságát, illetve melyek az adatkormányzás alapvető elvei.

Babos Gergely, a magyar adatmenedzsment szövetség (*Data Management Association Hungary*) szakértője és alapító tagja, az OTP Bank Nyrt. adatmenedzsment vezetője *Hogyan változnak egy adatmenedzsmentért felelős vezető feladatai a szervezet adatérettségének fejlődése közben?* címmel tartott előadást, amelyben egy nagyvállalat digitális átalakulása kapcsán saját tapasztalatait igyekezett megosztani. Elsőként az adatkezelési vezető (*Chief Data Officer*) fogalmát tisztázta: egy olyan vállalati tisztviselőt takar, aki az egész vállalatra kiterjedő irányításért és az információk eszközként való felhasználásáért felelős, adatfeldolgozás, elemzés, adatbányászat, információkereskedelem és egyéb eszközök segítségével. Az előadó a vállalatban betöltött szerepe, az ott végzett munkája változásain keresztül mutatta be az adatkezelési feladatok evolúcióját. Eleinte még csupán IT szakemberek által végzett adattárolásra volt szükség, később azonban több tevékenységet integrált ez a terület, így az eddigi gondolkodásmód átalakítása vált szükségessé, amely azt eredményezte, hogy – ami a saját szerepét és munkáját illeti – mára nem projektmenedzser vagy adatépítész, sokkal inkább üzletember. Az előadás zárásaként az előadó az adatkezelési feladatok változása és átalakulása kapcsán levonható tanulságként az új technológiák, eszközök, illetve bevált gyakorlatok megismerésének, az üzleti gondolkodásmódnak, a szervezeti átalakításoknak, valamint a közösség építésének fontosságát emelte ki.

A szekció záró előadását Carlos Amunátegui, a Chilei Pápai Katolikus Egyetem (*Pontificia Universidad Católica de Chile*) jogi karának professzora tartotta az emberi jogokat érintő, a neurotechnológiához, neurojogokhoz és neuroadatokhoz kapcsolódó új fejleményekről. Az igencsak jövőbe tekintő és első hallásra olykor sci-fi-nek ható téma aktualitását az előadó számos példával érzékeltette. Ezek között megemlítette a *Meta* közelmúltbeli – már-már gondolatolvasásnak ható – projektjét, amelyben a résztvevők különböző nyelveken hangoskönyveket hallgattak és neuroadataik alapján, mesterséges intelligencia segítségével leképezték a hallott szöveget. De megem-

lítette a 2025-ös, *Brain2Qwerty* névre hallgató szövegalkotási modellt, amely során – szintén a *Meta* kezdeményezésére – gyakorlatilag a billentyűzetet helyettesítették neuroadatokkal. Ezek mellett különböző invazív technológiákat is megemlíttet, amelyeknél agyba ültetett chip segítségével lehet az adott személy mozgását követni vagy az agyból származó jeleket számítógépre továbbítani. Vagyis az agy és egy számítógép összekapcsolása mára realitássá vált. Mindezek számos problémát felvetnek, hiszen a neuroadatokból nagyon sok mindenre – politikai véleményre, szexuális irányultságra, érdeklődési körre, félelmekre – lehet következtetni. Ráadásul amennyiben például egy vállalat tisztában van azzal, hogy az emberektől milyen neurológiai reakcióra számíthat, könnyedén manipulálhatja is őket. Mindezek a problémák és – leginkább alapjogi és adatvédelmi – kérdések a neurojogok koncepciójának kialakulásához vezettek. Ennek megfelelően számos nemzetközi nyilatkozat látott már napvilágot az OECD, az ENSZ vagy éppen az Európa Tanács részéről, de az előadó megemlítette az Egyesült Államok több államát, valamint Brazíliát, Mexikót és Argentínát is, ahol jogszabályi szinten foglalkoznak a kérdéssel. Külön kiemelte, hogy a chilei alkotmány 2021-es reformja során a neuroadatok védelmének alkotmányba foglalásával a neurojogok Chileben immár alkotmányos szintű védelemben részesülnek.

A szekció – és a konferencia első napjának – végén a résztvevőknek lehetőségük nyílt kérdéseket intézni az előadókhöz. Ennek megfelelően többek között az Európai Unió adatszabályozásának egyszerűsítése kapcsán érkezett hozzászólás a közönség soraiból, kiemelve, hogy Magyarország a *nemzeti adatvagyron hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló 2023. évi CI. törvény* elfogadásával már tett hasonló kísérletet és így számos nehézséggel – elsősorban terminológiai problémákkal – hazai szinten már szembesültünk. A kérdező és Tóth Andrea Katalin, a megkérdezett előadó egyetértettek abban, hogy hatalmas kihívással néz szembe az Európai Unió. Egy másik kérdés nyomán pedig arról folytattak rövid eszmecserét a konferencia résztvevői, hogy mi segítheti azt, hogy az adatkormányzás vonatkozásában a globális Dél és a globális Észak között tapasztalható egyenlőtlenséget eltüntessék vagy legalább ne növeljék tovább.

#### **4. Első Panel – Hozzájáruláson alapuló adatkezelés, hiteles adatmegosztás, digitális adattárca**

A konferencia második napjának első, *Hozzájáruláson alapuló adatkezelés, hiteles adatmegosztás, digitális adattárca* címet viselő paneljét Zelena Viktória, az IdomSoft Zrt. stratégiai divízióvezetőjének vitaindító előadása nyitotta meg. Az ezt követő pódiumbeszélgetésen részt vett még Bendik Tamás, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökhelyettese, Kiss Attila, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Társadalmi Kapcsolatok Főosztályának főosztályvezetője, Szabó Áron, az E-Group ICT Software Zrt. informatikai biztonsági tanácsadója, valamint Sylvester Nóra, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság E-szolgáltatás-felügyeleti Osztályának osztályvezetője. A pódiumbeszélgetést az Ereky István Közjogi Kutatóközpont részéről Aczél-Partos Adrienn moderálta.

Előadását Zelena Viktória a Digitális Állampolgárság Program (DÁP) rövid bemutatásával kezdte, kiemelve annak felhasználóközpontú megközelítését, de kitért az applikáció használatára, illetve az ahhoz szükséges regisztrációra és azonosításra is.

A hozzájáruláson alapuló adatkezelés hazai és uniós jogi hátterének összefoglalását követően három szolgáltatást mutatott be. A hiteles adatmegosztás célja, hogy a DÁP mobilalkalmazásban előállítható digitális dokumentummal ki lehessen váltani többek között a TAJ kártya, az adókártya és a lakcímkártya használatát. Ez jelentős lépést jelent a papírmentes ügyintézés felé, azonban még kevésbé ismert. Az adattárca szolgáltatás végső célja, hogy egy, az *eIDAS-rendeletnek* megfelelő uniós tárca legyen elérhető az állampolgárok számára. Ennek feltétele egyrészt egy ezt szolgáltató informatikai termék megalkotása, másrészt pedig ennek működését biztosító szervezeti és jogi keretrendszer megteremtése. Az előadó rámutatott, hogy a hiteles adatmegosztás, valamint az adattárca működése az érintett állampolgár aktív közreműködését feltételezi. Azonban a felhasználók részéről van igény arra is, hogy bizonyos adataikhoz az egyes piaci szolgáltatók e nélkül is hozzáférhessenek. Ezt hivatott biztosítani a hozzájáruláson alapuló adatszolgáltatás, amely lehetővé teszi, hogy az aktív felhasználói profillal rendelkező DÁP állampolgár felhatalmazása alapján az arra jogosult szervezetek elektronikus formában hiteles adatokhoz férjenek hozzá a közhiteles nyilvántartásokból.

A pódiumbeszélgetés elején a résztvevők az adatkezelés történeti előzményeit igyekeztek a jelenlegi helyzetre vonatkoztatni. Bendik Tamás kiemelte, hogy a rendszerváltástól – amikor a személyes adatok védelme alapjogként megjelent – az átlátható állam és átláthatatlan állampolgár víziója érvényesült sokáig, amiből az osztott információs rendszerek, valamint a profilalkotás tilalma is következtek. Az elmúlt évek tendenciája azonban az, hogy nem az állam, hanem különböző piaci szereplők váltak a legfőbb adatkezelőkké. A közelmúltban azonban az államok felismerték a kezelésükben lévő adatvagyon jelentőségét és hasznosíthatóságát, amely szemléletváltás a rendszerváltáskori megközelítéshez tendál és az osztott információs rendszerekhez való visszarendeződés figyelhető meg. Sylvester Nóra arra tért ki, hogy az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) hatálybalépése előtt a felhasználói jogok védelme volt előtérben, azt követően az ágazati szabályok speciális hozzáférési szabályokat rögzítettek. Valamint a terület innovatív jellegét hangsúlyozta, amelyet szektorálisan újra kellene gondolni. Szabó Áron az élethosszig tartó adatok szükségességét hangsúlyozta, amelyre a DÁP megoldást jelenthet. Kiss Attila a változásokhoz kapcsolódó állampolgári reakciókról beszélve megjegyezte, hogy az ügyfélkapu rendszerének leváltásakor rengeteg elutasító visszajelzést kaptak a DÁP kapcsán. Álláspontja szerint az adatok biztonságos átadására vonatkozó szabályozás kapcsán jó a jogalkotói szándék, illetve irány, azonban a hozzájárulás kifejezést, illetve fogalmat nem használná e körben.

Ez utóbbi meglátásra rácsatlakozva a moderátor azzal a kérdéssel fordult a pódiumbeszélgetés résztvevőikhez, hogy valóban a hozzájárulás-e a megfelelő jogalap, illetve az adatkezelés mindig önkéntességen alapul-e vagy vannak jogszabályból fakadó kötelezettségek is. Bendik Tamás meglátása szerint amikor az állampolgárnak választási lehetősége van a tekintetben, hogy igénybe vegye-e az állam szolgáltatását, illetve azt milyen célok érdekében tegye meg, olyankor adatvédelmi szempontból nem a GDPR szerinti hozzájárulás lesz a jogalap. A GDPR fogalomrendszerében az adatkezelőre van telepítve az adatkezelés jogalapja és jogkövetkezményei meghatározásának kötelezettsége. Fontos tehát a fogalmi tisztázás. Szerinte a jogalkalmazók feladata, hogy eldöntsék, hogy az adatkezelők helyesen határozzák-e meg az adatkezelés jogalapját. Sylvester Nóra megjegyezte, hogy az adattárca szabályozása nem rögzíti a szolgáltatás nyújtójának

jogalapját az adatkezelés vonatkozásában. A hozzájárulást mint jogalapot ért kritikák kapcsán Zelena Viktória hangsúlyozta, hogy a hozzájáruláson alapuló adatkezelés szolgáltatás tartalmát annak neve az állampolgárok számára érthető módon körül írja, abból könnyen tudnak annak tartalmára következtetni és használatáról dönteni. Kiss Attila viszont megjegyzete, hogy zavart okozhat, elsősorban a tudatos felhasználók körében, hogy míg más szolgáltatások esetében, ha hozzájárulásukat adták az adatkezeléshez, azt vissza is vonhatják, azonban az adattárca esetében az adatkezelés bizonyos elemei kötelezőek, így az nem vonható vissza. Illetve problémát jelent az is – ahogyan arra Kiss Attila és Bendik Tamás is rámutatott – hogy az adatkezelés jogalapja különbözhet a különböző adatkezelők, szolgáltatók, illetve érintettek esetében.

A pódiumbeszélgetés harmadik kérdésköre az uniós szabályozás kapcsán elsősorban arra vonatkozott, hogy az *eIDAS-rendelet* révén eljöheth-e a digitális személyazonosítás forradalma és az Európai Unió képes lehet-e egyetemes szabályozás létrehozására. E körben Sylvester Nóra hangsúlyozta, hogy a 2016 óta hatályban lévő, közvetlenül alkalmazandó *eIDAS-rendeletnek* köszönhetően az elektronikus személyazonosító rendszerek kialakítása – ideértve a szabályozást és a technikai szabványokat is – Magyarországon kívül gyakorlatilag már minden tagállamban megtörtént. Tehát – ahogyan arra Szabó Áron is utalt – komoly uniós tapasztalatról beszélhetünk e körben. A nehézséget Zelena Viktória szerint inkább az adatok nemzetközi viszonylatban történő értelmezése és megfelelő összhangja jelenti.

Következő kérdésként Aczél-Partos Adrienn azt vetette fel, hogy bár a DÁP valóban mérföldkőnek tekinthető, ugyanakkor hogyan egyeztethető össze azzal, hogy a magyar közigazgatás továbbra is nagymértékben papír alapú ügyintézésre támaszkodik. Kiss Attila elmondta, hogy – a jogalkotói tapasztalatból kiindulva – szerinte problémát jelent, hogy joghatás tekintetében nincs különbség a kézzel írt és aláírt, valamint a digitális beadványok között. Sylvester Nóra példaként hozta fel és üdvözölte a Polgári Perrendtartásban szereplő teljes bizonyító erejű magánokirat fogalom bővítését, amely révén már egyes informatikai szolgáltatások is ide sorolhatók. Bendik Tamás azon az állásponton volt, hogy egyelőre messze vagyunk attól, hogy a társadalmi közmegegyezés és a jogrendszer ne tulajdonítson ugyanolyan joghatást a papír alapú iratoknak, mint azok digitális megfelelőinek. Egyúttal felhívta arra a figyelmet, hogy bizonyos jogviszonyok és közszolgáltatások digitális térbe költözése magával hozza bizonyos társadalmi rétegek ezekből való kizárását is. Szerinte előbb jutunk el oda *de facto*, mint *de iure*, hogy a polgárként vagy jogalanyként való létezés ellehetetlenül, ha valaki nem mozog otthonosan a digitális térben. Erre válaszul Zelena Viktória arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem is kell célul kitűzni, hogy mindent a digitális térben lehessen intézni. Mindez szerint túl drága lenne, illetve nem is életszerű, hogy a folyamatok az ehhez szükséges mértékben leegyszerűsödjenek.

A pódiumbeszélgetést rövid jövőbe tekintéssel zárták a résztvevők. Sylvester Nóra arra hívta fel a figyelmet, hogy a leszakadó rétegek védelme érdekében a szabályozásban biztonsági szelepként mindig érvényesülnie kell annak, hogy a digitális ügyintézés nem tehető kötelezővé, alternatívát kell biztosítani az adott szolgáltatás eléréséhez, illetve senkinek nem származhat abból hátránya, ha nem a digitális megoldást választja. Zelena Viktória kiemelte, hogy akkor jó egy digitális szolgáltatás, ha annak használata könnyű, és valóban a felhasználót segíti. Párhuzamként, illetve jó példaként a Nemzeti

Adó- és Vámhivatal *e-SZJA* bevallását emelte ki. Kiss Attila szerint a digitális inklúzió legfontosabb eleme, hogy működjön az adott szolgáltatás, épüljön ki az azzal kapcsolatos bizalom a felhasználókban, az emberekben meglévő *orwelli Nagy Testvér* érzet, félelem szűnjön meg, adatbiztonsági és adatvédelmi szempontból egyértelmű legyen, hogy a kérdéses adatokhoz ki férhet hozzá. Bendik Tamás kiemelte, hogy az automatizálás sok adminisztratív terhet megszüntet majd, változik a szolgáltatások minősége is. Ugyanakkor eltűnik az emberi jelenlét az ügyféli, a kérelmezői, illetve a szolgáltatói oldalról is, amely felveti azt a kérdést, hogy lesz-e a jövőben a folyamat végén olyan humán intervenció, amely az etikailag vagy jogilag rossz döntést képes és meri is megváltoztatni.

A pódiumbeszélgetés végén lehetőség nyílt arra, hogy a konferencia résztvevői hozzászóljanak a témához, illetve kérdéseket intézzenek az előadókhoz. Amely során a DÁP applikáció társadalmi elfogadottságát vitatták meg röviden a jelenlévők, illetve az információbiztonsági tudatosság növelésének és a leszakadó rétegek támogatásának elengedhetetlenségét hangsúlyozták.

## 5. Második Panel – Az adatvagyon hasznosítása Magyarországon 2025-ben

A második, *Az adatvagyon hasznosítása Magyarországon 2025-ben* című panelt *Ádám Dénes*, a Központi Statisztikai Hivatal kommunikációs és architekturális igazgatóságot irányító elnökhelyettese vitaindító előadása nyitotta meg. Az ezt követő, Sántha György által moderált pódiumbeszélgetésen részt vett Kruchina Vince, a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség Kft. ügyvezetője, Lapsánszky András, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökhelyettese, Tomor Tamás, az EnviroSense Hungary Kft. kereskedelmi és üzletfejlesztési igazgatója, valamint Virág Zsolt, a Hiflylabs Zrt. igazgatósági elnöke és társalapítója.

Felvezető előadásában *Ádám Dénes* az adatvagyon felgyorsult világban, illetve felgyorsuló adatpiacon való hasznosításáról beszélt. Prezentációja elején a világ megváltozását és az adatpiac rohamos növekedését azzal szemlélítette, hogy a ChatGPT-nek elég volt mindössze egy nap ahhoz, hogy egymillió felhasználót elérjen, míg például a Netflix-nek ehhez három és fél évre volt szüksége. Jelentősen megváltozott ugyanakkor az adatok létrejöttének üteme is. Korábban akár napokat is igénybe vett egy adat létrejötte, ma már viszont egy másodperc alatt nagyjából 4700 terrabájtnyi adat jön létre. Az adatpiac is jelentős változáson esett át; a mai versenyhelyezettel szemben régen monopolhelyezetről beszélhettünk, ahol a megbízhatóság jelentette a fő értéket, a XXI. században azonban a gyorsaság az elsődleges. Ugyanakkor a jó minőségű adatok, termékek előállításával emelkedik a presztízs, nő a felhasználói bizalom és javulhat az együttműködés is. Az előadó hangsúlyozta, hogy a Központi Statisztikai Hivatal célja, hogy élen járjon az adatpiaci versenyben, amelyhez több tényező szükséges. Fontos az adatkormányzásban való aktív részvétel a párhuzamoságok csökkentése érdekében; elengedhetetlen az adatok piacra kerülési idejének drasztikus csökkentése és az adatfelhasználói elégedettség növelése; fontos, hogy az adatgyűjtéseket az adminisztratív és az alternatív új adatforrások (mobilcella adatok, műholdadatok, digitális egészségügyi eszközadatok stb.) váltsák fel, így csökkennek az adminisztratív terhek; illetve szükséges az új adattudományi technikákat fejleszteni, valamint kísérleti statisztikákat

alkalmazni. Az előadó hosszabban kitért arra is, hogy a mesterséges intelligencia miként integrálódott – az automatizált adatgyűjtés és adatfeldolgozás, elemzés és modellezés kapcsán – a Központi Statisztikai Hivatal folyamataiba. Illetve beszélt a Virtuális Magyarország (VIMA) elnevezésű, 2022-ben indított projektről is, amely adminisztratív és regiszter alapú adatok, valamint nagymintás adatfelvételek összekapcsolását valósítja meg, létrehozva egy összekapcsolt, negyven adatkörből álló adatbázis struktúrát. A VIMA alapvető célja, hogy naprakészen és részletgazdagon tudja bemutatni a hatalmas adatpiaci ökoszisztémában az adatokat, illetve előrejelző funkcióval is bírjon, és képes legyen arra, hogy különböző scenárió elemzések mentén meg tudja mutatni, hogy milyen hatásai lehetnek egy potenciális válsághelyzetnek. Előadása végén hangsúlyozta, hogy az adatbázisok összekapcsolásával lényegesen több információ tárható fel, mint az eredeti adatbázisokban rejlő információk együttese.

A résztvevők – és tevékenységük – rövid bemutatását követően Sántha György arra kérte a pódiumbeszélgetés résztvevőit, hogy reagáljanak a vitaindító előadásban elhangzottakra. Virág Zsolt örömmel konstatálta, hogy a Központi Statisztikai Hivatal fontos feladatának érzi, hogy lépést tartson a piaci szereplőkkel. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nem az államok, hanem a különböző vállalatok vannak a megfelelő információk birtokában, így például a *Google* többet tud rólunk, mint az állam. Kérdéses szerinte, hogy mennyire van lehetőség a különböző adatkörök együtt-látására, adatgazdák átadják-e egymásnak az adatokat. Tomor Tamás szintén üdvözölte, hogy a Központi Statisztikai Hivatal próbál felzárkózni, sőt élenjárni az új technológiák és az adatipar építésében. Hangsúlyozta, hogy munkájának legnagyobb értéke a közhitelítés. Lapsánszky András a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Központi Statisztikai Hivatal szoros együttműködését emelte ki például a mobilszolgáltatók által kezelt helymeghatározási adatok vonatkozásában. Kruchina Vince szerint a probléma gyökerét az jelenti, hogy a magyar állam – különböző szervei révén – hatalmas adatvagyonnal rendelkezik, komoly adatbázisa alakult ki a számos területen megvalósuló központi adatgyűjtés révén, ugyanakkor annak kezelése során számos akadállyal kell megküzdenie. Példaként hozta fel az orvosi leletek ChatGPT-be való feltöltésének gyakorlatát, amely révén az állampolgárok egy külföldi piaci szereplővel osztják meg személyes adataikat. Hasonló eszközt akár a magyar állam is biztosíthatna az egészségügyi szolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében, ugyanakkor a különböző jogi köttetések miatt ezt nem teheti meg. Szerinte az adatokat nem az államtól, hanem a piaci szereplőktől szükséges védeni. Viszont felnőttek olyan generációk, akiket nem érdekel, hogy milyen információt adnak ki magukról egy piaci – leginkább amerikai – szereplőnek. Ez a már nem is jövőbeli, hanem igencsak aktuális probléma viszont felveti Európa versenyképességének negatív helyzetét is. A vitaindító előadásban is elhangzó komoly változások, amelyeket napjainkban tapasztalunk és amelyek előtt állunk, Virág Zsolt álláspontja szerint lehetőséget adnak az előrelépésre. Lapsánszky András viszont – a hírközlés és a média világából vett példák alapján – figyelmeztetett, hogy óvatosan kell a piaci és a gazdasági szempontokat a közszolgáltatási területeken értékelni. A hírközlési piacból kiindulva, szerinte a mesterséges intelligencia semmit sem alakít át tartalmilag, hanem új lehetőségeket kínál. Az a kérdés, hogy e lehetőségekkel élünk-e. Példaként a hagyományos ügyintézés elektronikusra való átállítását em-

lítette meg a közigazgatásból, amely csupán az eljárás egyszerűsítésére és gyorsítására szolgáló új csatorna bevezetését jelentette.

A *nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló 2023. évi CI. törvény*, valamint a *digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény* hatálybalépése, valamint a végrehajtásukkal kapcsolatos tapasztalatok kapcsán Tomor Tamás a jogalkalmazás fontosságára és meghatározó jelentőségére hívta fel a figyelmet, ugyanakkor – Virág Zsolttal együtt – megjegyzete, hogy e törvények alkalmazása kevésbé kapcsolódik az adatipari vállalkozások mindennapjaihoz. Kruchina Vince azokat az eseteket emelte ki, amikor az állami szabályozás nem megoldható. Ilyen esetekben az állam feladata megfelelő színvonalú, versenyképes alternatív megoldás biztosítása, amelyet az állampolgár a piaci szereplő által nyújtott szolgáltatás helyett választhat. Ezeknek az állami alternatíváknak a kidolgozását Tomor Tamás szerint is ösztönözni kell, hiszen általánosságban az adatipar komoly kitörési pontot jelenthet Magyarország és Európa számára. Álláspontja szerint az adatipar éves GDP-n belüli részarányát nevesíteni kellene. Virág Zsolt – amerikai példát említve – azt emelte ki, hogy fontos azzal is foglalkozni, hogy az adatok a felhasználók számára könnyen érthetőek és fogyaszthatók legyenek. Lapsányszky András hangsúlyozta, hogy a szabályozás során – amely óriási felelősséget jelent – a piaci logika mellett számos más szempontot is figyelembe kell venni. A Kruchina Vince által felvetett állami alternatívák vonatkozásában pedig új szempontként azt vetette fel, hogy a közhitelesség fontos többletet jelent, ugyanis az adatot nem szabad csupán vagyonszerűen, piaci lehetőségként kezelni. Óriási értéke van annak, hogy a közhiteles adatokat valóságnak kell tekinteni mindaddig, amíg az ellenkezőjét bíróságon be nem bizonyítják.

A pódiumbeszélgetés végén az előadók a moderátor kérdésére a DÁP, az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT), valamint a *szélessáv.net* intézményeit említették ki, mint az állam és a piac találkozását jelentő jó magyarországi gyakorlatot az elmúlt hónapokból.

A szekció zárásaként lehetőség nyílt a hallgatóság soraiból hozzászólni az elhangzottakhoz. Bendik Tamás – miután megszólította érezte az adatvédelmi jogászok közösségét – hangsúlyozta, hogy a GDPR sok mindent szabályoz, ugyanakkor kevés tiltást tartalmaz, tehát nem lehetetleníti el egyes eszközök alkalmazását, ugyanakkor elismeri, hogy azokat drágíthatja, vagy komoly feltételekhez kötheti. Zelena Viktória pedig az állami szolgáltatásokba vetett bizalom kérdését vetette fel. Arra volt kíváncsi van-e valamilyen kutatás, tapasztalat, vagy akár csak érzet annak kapcsán, hogy létezik-e az a tendencia, miszerint egy európai állampolgár szívesebben tölti fel különböző adatait egy amerikai szolgáltatóhoz, mint saját állama szervéhez. Kruchina Vince szerint számos területen tapasztalható ez a bizalmi probléma – elég csak az egészségügyre vagy az oktatásra gondolni – amely miatt egyes piaci szereplőknek létjogosultsága lehet, hiszen az állampolgár nem bízik az állami szolgáltatásban.

## **6. A digitális technológia és adatgazdaság jogi szabályozása szekció – A Második ADATNAP párhuzamos szekciója**

A Második ADATNAP konferencia második napján *A digitális technológia és adatgazdaság jogi szabályozása* címmel magyar nyelvű párhuzamos szekció megtartására

is sor került, ahol a hazai szakmai és tudományos élet képviselői vitatták meg – összesen három panelben – az adatgazdaság, az adatvédelem, a digitális piacok és a digitális jogok aktuális kérdéseit, valamint az adatgazdaság és digitális szabályozás jövőjét. A szekcióban továbbá bemutatták a PPKE JÁK Deák Ferenc Továbbképző Intézet új szakjogász képzéseit az adatgazdaság és adatkormányzás tárgyköreiben.

Zódi Zsolt, a Nemzeti Közszerződési Egyetem kutatóprofesszora nyitóelőadásában az európai platformszabályozás legújabb tendenciáit és dilemmáit mutatta be. Kiemelte, hogy az Európai Unió szabályozási rendszere egyre összetettebbé válik, gyakran egymásnak ellentmondó célokat követve, mint a kisvállalkozások támogatása és a fogyasztóvédelem, illetve az adatvédelem és az adatgazdaság ösztönzése. A főbb szabályozási eszközök – mint a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet, a digitális piacokról szóló rendelet és az ágazati, illetve adatjogi irányelvek – végrehajtása számos nehézségbe ütközik: a transzparencia-követelmények teljesítése túlságosan lassú, a platformok együttműködése sokszor minimális, és a szabályok betartatása jelentős uniós beavatkozást igényel. *Zódi Zsolt* kiemelte, hogy a szabályozás eredményessége egyelőre korlátozott, miközben az Európai Unióban továbbra is elsősorban a fogyasztóvédelmi szempontok dominálnak, azonban egyre nagyobb hangsúlyt kap a digitális és adatszuverenitás kérdése is.

Szabó Endre Győző, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság korábbi elnökhelyettese, az Európai Bizottság jogi tisztviselője a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet (AI Act) és a GDPR kapcsolatáról tartott előadásában kiemelte, hogy az új technológiák – különösen a mesterséges intelligencia – jelentős nyomást gyakorolnak a magánszféra védelmére, ezért kiemelt jelentősége van az egyéni jogok és a társadalmi együttélés szabályai megőrzésének. Mind a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet mind pedig a GDPR technológiai semlegességet, kockázatalapú megközelítést és átláthatósági követelményeket rögzít. A mesterséges intelligenciáról szóló rendelet részletes tilalomlistát tartalmaz a manipulatív, megtévesztő vagy társadalmi pontrendszeren alapuló alkalmazásokra, továbbá kiemeli a nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszerek – például biometria, érzélemfelismerés, oktatás, foglalkoztatás, bűnüldözés – speciális szabályozását. A szabályozás lehetővé teszi bizonyos személyes adatok kezelését torzítások észlelése és korrekciója érdekében, illetve előírja az emberi felügyeletet és az egyéni döntéshozatal magyarázatához való jogot. Külön hangsúlyt kapott, hogy a közérdekű mesterségesintelligencia-rendszerek fejlesztéséhez tesztkörnyezetben újra felhasználhatók a jogszerűen gyűjtött személyes adatok, miközben a hatóságok szerepe is bővül, hiszen az adatvédelmi hatóságok bizonyos esetekben piacfelügyeleti feladatokat is elláthatnak. Végül az előadás rámutatott a fokozott átláthatósági kötelezettségekre, különösen a természetes személyekkel közvetlenül interakcióba lépő, érzélemfelismerő vagy *deepfake* technológiát alkalmazó mesterségesintelligencia-rendszerek esetében.

Bottka Viktor, az Európai Bizottság Jogi Szolgálatának tagja a versenyjog és a digitális szabályozás kapcsolatáról beszélt, a mesterséges intelligencia és a virtuális világok piacainak sajátosságaira koncentrálna. Kiemelte, hogy az olyan hagyományos versenyellenes magatartások, mint a kartellek, az ármeghatározás vagy az információcsere, a digitális platformokon és a mesterséges intelligencia alapú algoritmusok révén új formában jelennek meg, növelve ezzel a piac átláthatóságát, de egyben új fele-

lősségi kérdéseket is felvetve. A kritikus inputok koncentrációja, a vertikális integráció, valamint az önpreferencia veszélyei miatt a piacmeghatározás és jogérvényesítés is komplexebbé vált, ezért a versenyhatóságoknak naprakész tudásra és új szemléletre van szükségük. Az előadás részletesen ismertette a digitális piacokról szóló rendelet és a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet azon szabályozási újításait, amelyek a digitális ökoszisztémákban a tisztességes verseny fenntartását célozzák.

Papp János Tamás, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi adjunktusa a médiajog digitális korban megváltozó szerepét vizsgálta előadásában, elsősorban a mesterséges intelligencia hírmédiára gyakorolt hatására koncentrálna. Előadásában rámutatott, hogy a hagyományos médiaszabályozás alapvető céljai – mint a tájékoztatás megbízhatósága és a közérdek védelme – napjainkban új kihívások elé néznek, hiszen a mesterséges intelligencia által generált tartalmak felismerése sokszor nehézséget okoz. Az előadás kitért a szabályozási keretek korszerűsítésének szükségességére, valamint alternatív megoldások keresésére, hogy a tömegtájékoztatás hitelessége és társadalmi szerepe a digitális környezetben is megőrizhető maradjon.

Pünkösty András, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi adjunktusa *Láttelet uniós adatgazdaság kiépüléséről – mérlegben az első adatgazdasági jelentés* címmel az Európai Unió adatstratégiájának ambiciózus célkitűzéseit, valamint azok gyakorlati megvalósítását vizsgálta a 2021–2023-as és a 2024–2026-os adatpiaci jelentések fényében. A digitális szuverenitás és azon belül az adatszuverenitás fogalma politikai törekvésnek jelenik meg, amelynek eléréséhez az Európai Unió számos eszközt mozgósított, köztük a közös európai adatterek kiépítését. A jelentések szerint bár az adatgazdaság értéke és az adatvállalkozások száma folyamatosan nő, az Európai Unió jelentős hátrányban van az USA-hoz képest, különösen a digitális infrastruktúra és a beruházások terén. Azt *Pünkösty András* kiemelte, hogy az adatszuverenitás három szinten – egyéni, szervezeti és állami – vizsgálható, de különösen az egyéni és szervezeti szinten mutatkoznak gyakorlati hiányosságok. A legígéretesebb előrelépésként a GAIA-X projektet, valamint az Európai Egészségügyi Adattér kiépítését említette az előadó, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a célok eléréséhez további harmonizációs és intézményi lépések szükségesek, különösen tagállami szinten.

Zorkóczy Miklós (partner, Legalaise) a *legaltech* eszközök jogászai munkájában betöltött szerepéről és bevezetésük gyakorlati kihívásairól tartott előadást. Bemutatta a dokumentum-automatizáció, szerződéskezelő rendszerek, e-aláírás, jogi chatbotok és online vitarendezési platformok előnyeit, amelyek jelentősen növelhetik a jogi szolgáltatások hatékonyságát és ügyfélélményét. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a digitalizáció során számos dilemma-val kell szembenézni, mint például a munkavállalói ellenállás, az adatvédelem, a kiberbiztonság vagy a különböző felelősségi kérdések. A sikeres bevezetéshez pedig elengedhetetlen a megfelelő technológia kiválasztása, a jogi megfelelés biztosítása és a változásmenedzsment.

Vajkovszky Ádám (Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselője) előadásában az Európai Unió kiberbiztonsági szabályozásának legfrissebb fejleményeit elemezte, kiemelve a kiberbiztonság gazdasági, társadalmi és egyéni szintű jelentőségét. Bemutatta a legfontosabb uniós jogszabályokat – így a Kiberbiztonsági Rendeletet, a NIS 2 irányelvet, a kiberezilienciáról szóló rendeletet (*Cyber Resilience Act*),

a kiberszolidaritásról szóló rendeletet (*Cyber Solidarity Act*) és a digitális működési reziliencia rendeletet (Digital Operational Resilience Act – DORA) –, valamint a különböző európai együttműködési fórumokat (*ENISA, NIS Cooperation Group, CSIRT Network*). Az előadó hangsúlyozta, hogy a tagállami átültetés, a szakemberhiány és az új technológiai fenyegetések komoly kihívást jelentenek.

Bálint János (junior associate, CMS CEE) előadásában a szólásszabadság és adatvédelem metszéspontját, különösen az online platformok *shadowbanning* gyakorlatát vizsgálta. Részletesen bemutatta, hogyan korlátozhatják a platformok a felhasználói tartalmak láthatóságát, és hogy ez milyen kihívásokat jelent a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az uniós szabályozás számára. Kiemelte a mesterséges intelligencia szerepét és az egységes európai hatósági gyakorlat kialakításának szükségességét.

Sorbán Kinga, Magyarország Európai Unió Melletti Állandó Képviselétén dolgozó távközlési és információs társadalom ügyi szakdiplomata az európai szabályozási újdonságokat ismertette a gyermekek ellen irányuló online bűncselekmények visszaszorításában. Kiemelte, hogy az elmúlt években jelentősen nőtt a közösségi médiát használó fiatalabb korosztály aránya, különösen a 7-8 évesek körében. Az uniós jogi megoldások – például az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet, az életkornak megfelelő interfészek kialakítását célzó magatartási kódex, valamint a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni fellépésről szóló irányelv tervezete – egyre szigorúbb kötelezettségeket rónak a platformokra a jogellenes tartalmak eltávolítása terén, miközben folyamatos kihívást jelent az életkor-ellenőrzés hatékony megvalósítása és a magánélet védelme közötti egyensúly megtalálása.

Aczél-Partos Adrienn, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának oktatója a mesterséges intelligencia oktatásának hazai jogi karokon való megjelenését mutatta be. Ismertette, hogy a mesterséges intelligenciát mind az osztatlan jogászképzésben, mind a doktori és szakjogász-képzésekben önálló tantárgyak, kutatócsoportok és specializációk formájában integrálják a tantervekbe. A képzési kínálatban megjelennek olyan kurzusok, mint a jogi informatika, a *legaltech*, az MI-jog, valamint a digitális gazdasági jog és kiberbiztonság, amelyek naprakész technológiai és jogi ismereteket nyújtanak. Megjegyzete, hogy a 2025. szeptember 1-ig hatályos jogszabályi előírások értelmében a felsőoktatási intézményeknek felül kell vizsgálniuk szabályzataikat és tanterveiket annak érdekében, hogy a mesterséges intelligencia használata szabályozottan, a képzési célokhoz igazodva jelenjen meg.

Liber Ádám (partner, Provaris) előadása a digitális technológiai jog, adatvédelem és megfelelés aktuális kérdéseit járta körül, kitérve olyan különösen aktuális témakörökre, mint a nemzetközi adatáramlás, a GDPR-nak és a digitális szolgáltatásokról szóló rendeletnek való megfelelés, valamint a mesterséges intelligencia jogi kihívásai. Bemutatta, hogyan alakítják át a legújabb uniós szabályozások – mint például a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet, a digitális piacokról szóló rendelet, vagy a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet – a vállalati megfelelési gyakorlatokat. Hangsúlyozta, hogy a digitális ökoszisztémában a jogászoknak egyszerre kell adatvédelmi, versenyjogi és technológiai szempontokat mérlegelniük.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság részéről Kun István tartott előadást, bemutatva a közigazgatási jog és a statisztikai kockázatelemzés, valamint a technológiai innovációk és a közszféra digitalizációjának elméleti alapjait. Kiemelte a korszerű

közigazgatási statisztika, a kockázatmenedzsment és az adatvezérelt döntéshozatal jelentőségét a modern államszervezetben, valamint kitért a digitális transzformáció humánerőforrás- és szervezeti kihívásaira is.

Eszteri *Dániel* a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Incidens-bejelentési és Forensic Elemzési Osztályának osztályvezetője a mesterséges intelligencia-alapú döntéshozatal és profilalkotás adatvédelmi kihívásairól beszélt, egyúttal elemezte az uniós szabályozási törekvéseket is. Részletesen bemutatta, hogy a gépi tanulás és az automatizált döntéshozatal mennyiben felel meg a GDPR előírásainak, majd a Cambridge Analytica-botrány példáján keresztül világította meg az automatizált profilalkotás társadalmi veszélyeit. Előadása végén röviden ismertette az Európai Unió új mesterséges intelligencia szabályozási koncepcióját és annak várható hatásait a jogalkalmazásra.

Rideg Gergely, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának oktatója előadásában a mesterséges intelligencia rendszerek felelősségi kérdéseit és a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet kockázatalapú szabályozási megközelítését elemezte gyakorlati példákon keresztül. Kiemelte, hogy a mesterséges intelligenciával kapcsolatos polgári jogi szankcióknak egyszerre kell preventív (megelőző) és reparatív (kárkiegyenlítő) célt szolgálniuk, miközben a jogalkalmazás fókusza egyre inkább a kockázatkezelésen és a költségek kalkulálhatóságán van. Az előadás részletesen bemutatta, hogy a károsultnak kell bizonyítania a kár mértékét, a károkozó magatartást és az okozati összefüggést, ugyanakkor a jogellenesség és felelősség vélelmezett, így egy vállalkozás csak akkor mentesülhet a felelősség alól, ha igazolni tudja a megfelelő kockázatkezelési és ellenőrzési intézkedések megtételét. Két konkrét eseten – egy hibás MI-döntés alapján indított jogtalan követelésérvényesítésen, valamint egy adminisztratív tévedésből eredő adatvédelmi incidensen – keresztül mutatta be, hogy a nem kellően kontrollált vagy nem naprakész adatokon alapuló mesterséges-intelligencia-alkalmazás jelentős vagyoni és nem vagyoni károkat okozhat, amelyekért a felhasználó vállalkozás felelősséggel tartozik. Az előadás rávilágított arra is, hogy a magyar jogrendszerben a veszélyes üzemi felelősség és a bizonyítási szabályok alkalmazása mellett a mesterséges-intelligencia-rendszerek speciális kockázatai új jogalkalmazási dilemmákat vetnek fel.

Kovács György, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának oktatója előadásában a platformok szerzői jogok megsértéséért való felelősségével foglalkozott, kitérve a CDSM irányelv<sup>4</sup> és a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet kapcsolódási pontjaira. Az előadó rávilágított arra, hogy a szerzői jogi jogsértések esetén a CDSM 17. cikke *lex specialis* jelleggel alkalmazandó, azonban a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet további kiegészítő kötelezettségeket is előír a platformszolgáltatók számára. Kiemelte az értesítési és eltávolítási eljárások (*notice and takedown/stay down*) szerepét, valamint az automatizált és humán felülvizsgálat jelentőségét. Az előadás hangsúlyozta az alapjogok közötti egyensúly megtalálásának

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve (2019. április 17.) a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról

nehézségeit, valamint a szabályozás extraterritoriális hatását és annak globális mintaként való megjelenését.

A Második ADATNAP konferencia *A digitális technológia és adatgazdaság jogi szabályozása* című párhuzamos szekciója tehát átfogó, tudományosan megalapozott képet adott a jogi szabályozás aktuális kihívásairól, kiemelve a szakjogászképzés stratégiai jelentőségét és időszerűségét. Az előadások világosan rávilágítottak arra, hogy a digitális korszakban a jogalkotásnak és jogalkalmazásnak alkalmazkodnia kell a technológiai innovációkhoz, a fogyasztói szokások változásához és a globális piacok összetettségéhez.

## 7. Zárszó

A konferencia záró szekciójában elsőként Csomán Gábor, a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület titkára vonta le röviden a Második ADATNAP konzekvenciáit, párhuzamot vonva az előző évi eseménnyel, ahol szintén a kerekasztalbeszélgetések adták a konferencia sava-borsát, amelyek végére ugyanúgy felfokozott szakmai hangulat alakult ki. Ennek eredményeként már a Második ADATNAP első napjának végén szervezni kezdték az érintettek a következő évi eseményt, amelyen szintén a közös beszélgetések és a tapasztalatcsere áll majd a középpontban. Csomán Gábor kiemelte, hogy az ADATNAP nemzetközi konferenciává történő kiterjesztése nagyon komoly többletet jelentett, hiszen így lehetőség nyílt az Európai Unión kívüli szereplők becsatornázására, szabályozásuk és tapasztalataik megismerésére is. Végezetül – a jövő évi hasonló folytatásban bízva – köszönetet mondott a Második ADATNAP szervezőinek és támogatóinak.

Kovács György, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Továbbképző Intézetén induló digitális technológiai és adatgazdasági szakjogászképzés szakfelelőseként röviden ismertette az angol nyelven folyó képzést, amelynek célja, hogy a képzésben résztvevőket végig vezesse a digitális gazdaság legaktuálisabb jogi és szabályozási kérdésein, rendszerezett áttekintést nyújtva a digitális gazdaság legfontosabb jogi aspektusairól. Illetve dióhéjban összefoglalta a résztvevőknek *A digitális technológia és adatgazdaság jogi szabályozása* című párhuzamos szekció előadásait.

A konferencia zárásaként Gerencsér Balázs Szabolcs, az Ereky István Közjogi Kutatóközpont igazgatója osztotta meg röviden gondolatait – egyfajta útravalóként – a résztvevőkkel, miszerint az ADATNAP legfontosabb célja, hogy hidat képezzen a gazdasági és állami szereplők, a tudományos és civil szféra, valamint a *stakeholder*ek, a nemzeti és nemzetközi aktorok, illetve az oktatás és a kutatás között. A szervezők évről-évre olyan fórumot kívánnak létrehozni és meggyökereztetni, ahova örömmel jön mindenki, aki adatgazdasággal, adatpolitikával vagy adatstratégiával foglalkozik és közvetlenül hasznosítható információkkal és kapcsolatokkal szeretne gazdagodni. Ennek megfelelően – a részvétel megköszönése mellett – szeretettel hívott mindenkit a 2026-os ADATNAP-ra, amelynek szervezése már meg is kezdődött.

Ungvári Álmos  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

– BESZÁMOLÓ –

KUTATÓK ÉJSZAKÁJA – AVAGY MI A KÖZÖS  
A FARKASOKBAN, A VADÁSZOKBAN ÉS A ZENÉSZEKBEEN?

Az országos Kutatók Éjszakája programsorozat nem csak a tudományos közeg aktív kutatói számára izgalmas esemény – olyan kapocs, ami valóságossá, kézzel tapinthatóvá teszi a tudományos kutatások jelentőségét, közelebb hozza a társadalom tagjaihoz az egyetemeken és kutatóműhelyekben folyó munkát, és nem csak az értelmét élesíti fel a tudományos eredményeknek, de egyfajta ‘gyakorlati szűrőn’ keresztülvezetve azok első tesztjeként is szolgálnak. Így lesznek egyetemi műhelyeink a „remény laboratóriumai”, ahogy az *Antiqua et Nova* enciklika fogalmaz a felsőoktatási katolikus egyetemek szerepéről korunk kihívásaira.<sup>1</sup>

2025 szeptemberében a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának kapuja is tágra nyitva várta az érdeklődőket – általános iskolás kortól a nyugdíjas korig – három különböző témával, beszélgetéssel. Hamar kiderült, hogy az aktuális szabályozási kihívásokat hozó területek – mint a sűrke farkas megváltozó fajvédelmi státusza, a vadászati jogok útvesztői, vagy a mesterséges intelligencia zeneipari hatása – vonatkozásában egy dolog nélkülözhetetlen az értékelhető megoldásokhoz: a kutatói kíváncsiság, amelyből nem volt hiány a Kutatók Éjszakáján.

*A Pázmány Péter Katolikus Egyetem (PPKE) Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont Teremtésvédelmi Kutatóintézetének GENEZIS Kiválósági Diákműhely* kerekasztalt tartott a sűrke farkas fajvédelmi státuszának változásáról. A kerekasztal vendégei voltak: Dr. Bándi Gyula a jövő nemzedékek szószólója, professzor emeritus (PPKE JÁK), Sütő Dávid a nagyragadozó program igazgatója (WWF), Dr. Kőből-Benda Vivien, PhD biodiverzitás-kutató. A kerekasztalt Tahyné dr. Kovács Ágnes docens hívta össze és nyitotta meg. Az Európai Bizottság szerint Európában<sup>2</sup> több mint 20 000 farkas

<sup>1</sup> II. János Pál pápa apostoli konstitúciója, *Ex corde Ecclesiae* (1990. augusztus 15.), 7. pont: AAS 82 (1990), 1479.; Vö. Dicastery for the Doctrine of the Faith Dicastery for Culture and Education: *Antiqua et Nova. Note on the Relationship Between Artificial Intelligence and Human Intelligence*, para 83. <https://tinyurl.com/4kdpi45k>.

<sup>2</sup> Farkasok: a képviselők megállapodtak az uniós védelmi státusz módosításáról. Sajtóközlemények Plenáris ülés ENVI 08-05-2025 – 12:17, <https://tinyurl.com/3zbxm8>.



él, populációik és elterjedési területük növekszik. Ez a természetvédelmi sikertörténet azonban egyes régiókban az emberi tevékenységgel való növekvő konfliktusokhoz vezetett, különösen a haszonállat-állomány tekintetében. Ennek nyomán az Európai Parlament a farkas védelmi státuszát „szigorúan védettől” „védeltre” változtatta 2025 tavaszán,<sup>3</sup> hogy összhangba hozza azt a Berni Egyezményrel.<sup>4</sup>

A szabályozás aktuális változásának következtében a tagállamok nagyobb rugalmasságot kapnak farkaspopulációik kezelésében, hogy javítsák az emberrel való együttélést, és minimalizálják a növekvő farkaspopuláció veszélyeztető hatását. Emellett a tagállamok a szubszidiaritás elve mentén tudnak majd intézkedéseket hozni az adott regionális körülményekhez igazítva. Ugyanakkor továbbra is biztosítaniuk kell a farkas kedvező védettségi helyzetét, és a farkast továbbra is szigorúan védett fajként sorolhatják fel a nemzeti jogszabályokban, és szigorúbb intézkedéseket hozhatnak a védelmére,<sup>5</sup> amennyiben a legkisebb szigor elvét követik.

A fenti jogszabályi környezetben bekövetkező változásokról összehívott kerekasztal keretében a résztvevők a farkasok ökológiai szerepe vonatkozásában hangsúlyozták, hogy a farkasok nem mesterséges telepítéssel tértek vissza Európába, hanem természetes úton, a 20. század közepétől kezdve. Ez a nemzetközi védelmi intézkedéseknek (pl. Berni Egyezmény,<sup>6</sup> EU élőhelyvédelmi irányelv<sup>7</sup>) köszönhető, amelyek csökkentették az üldözést. Magyarországon az 1920-as és 1980-as évek között többször észleltek farkasokat, de rendszeresen kilőtték őket; az 1980-as évek végétől kezdve stabilabb állomány alakult ki, főként az Északi-középhegységben (pl. Bükk, Mátra). Jelenleg hat farkával, és körülbelül 50-100 egyeddel számolnak, de a pontos becslés genetikai monitoringot igényelne. A farkasok ökológiai jelentősége kiemelkedő: kulcsszerepet játszanak az ökoszisztéma egyensúlyában, mint zászlóshajó fajok. Szabályozzák a növényevő populációkat (pl. őz, szarvas), ami megelőzi a túlszaporodást és a mezőgazdasági károkat. Példaként említették a Yellowstone Nemzeti Parkot, ahol a farkasok visszatelepítése pozitív hatással volt a környezetre, bár az ökológiai rendszerek bonyolultabbak, hiszen más fajok (pl. hódok) is szerepet játszanak egy-egy nagyobb változásban. A biodiverzitás fenntartása a jövő nemzedékek érdeke: a farkasok hiánya

<sup>3</sup> A Parlament 371 szavazattal, 162 ellenszavazattal és 37 tartózkodással támogatta az élőhelyvédelmi irányelv célzott módosítására irányuló bizottsági javaslatot annak érdekében, hogy az uniós farkasvédelmi státuszt összhangba hozzák a Berni Egyezményrel, és azt a 'szigorúan védett' állapotról 'védeltre' csökkentsék. A farkasok uniós védelmi státuszának megváltoztatására irányuló bizottsági javaslat a Parlament nyomására érkezett.

<sup>4</sup> Farkasok: a képviselők megállapodtak az uniós védelmi státusz módosításáról. Sajtóközlemények Plenáris ülés ENVI 08-05-2025 – 12:17, <https://tinyurl.com/3zbxmxx8>.

<sup>5</sup> A Parlament hozzájárult, hogy sürgősségi eljárásban tárgyalja az ügyet. A jogszabálytervezet hatálybalépéséhez a Tanácsnak hivatalosan jóvá kellett hagynia. Az irányelvnek az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetését követő 20 nap elteltével bekövetkező hatálybalépés után a tagállamoknak 18 hónap áll rendelkezésükre, hogy megfeleljenek a követelményeknek.

<sup>6</sup> Berni Egyezmény – Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről. HL L 38., 1982.2.10, 3–32. o. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/bern-convention.html>

<sup>7</sup> 82/72/EGK határozat — az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény megkötéséről (1981. december 3.) HL L 38., 1982.2.10, 1–2. o.

felborítaná a természetes egyensúlyt, hasonlóan ahhoz, ahogy a vaddisznók túlszaporodása Budapest környékén problémát okoz a ragadozók hiánya miatt. A résztvevők hangsúlyozták, hogy álláspontjuk szerint a farkasok nem veszélyesek az emberre: Európában évtizedek alatt alig néhány támadás történt, ezek is sérült egyedek részéről (pl. Görögországban kóbor kutyákkal keveredett farkasok). Statisztikák szerint a kutyatámadások sokkal gyakoribbak és halálosabbak. A farkasok kerülnek az embert, ha van elegendő vad táplálék. A támadások főleg akkor fordulnak elő, ha etetik őket, vagy szeméthez szoktatják, amely magatartások szintén nem természetesek az ember részéről.

A bevezetőben ismertetett jogszabályi változások lehetővé teszik a korlátozott vadászatot is bizonyos esetekben. A kerekasztal tagjai szerint Svájc kezdeményezte a Berni Egyezmény módosítását, és azt az Európai Unió eleinte ellenezte. Az állattartókkal kialakult konfliktusok vonatkozásában rámutattak, hogy kártérítés létezik uniós és tagállami szinten is, de ez nem mindig hatékony. Megoldást a villanypásztorok, őrző kutyák (pl. kuvasz), prevenció jelenthet. A gazdák felelőssége is hangsúlyos – a jó gazda gondossága –, ennek támogatottsága gyakran hiányzik. Magyarországon az egyik probléma, hogy nincs egységes rendszer; projektekből (pl. EU LIFE) adnak eszközöket; a másik gond általános: sok esetben alulfinanszírozott a természetvédelem. Jó gyakorlatokat említettek Szlovéniából és Szlovákiából, ahol integrált erdészeti-vadgazdálkodási rendszerek működnek, és a természetvédelem és vadgazdálkodás együttműködik.

Társadalmi aspektusok szerint a farkasok polarizálják a közvéleményt – karizmatikusak, de a média hatásaként sokszor félelmet keltenek. Pozitív hatásként említették, hogy az Északi-középhegységben a farkasok visszatérése csökkentheti az erdőirtást, mert félnék tőle az illegális favágók.

A kerekasztal tagjai végül kitértek a turizmus kettős hatására, amely növeli a természetjárást, de túlterheli az ökoszisztémát. Magyarországon (pl. Kék Túra) és Szlovéniában (pl. nemzeti parkok) a tömegturizmus zavarja a vadakat, akik kerülnek a turistákat. Megoldások körében kiemelt az oktatás (iskolai ökológia hangsúlyozása) szerepe, szabályok bevezetése (pl. etetés tiltása, időbeli korlátozások), regisztrációs díjak alkalmazása (pl. Észak-Amerikában). A résztvevők szerint a turizmus fenntarthatósága társadalmi kultúra kérdése is, mert kerülni kell az állatok odaszoktatását (pl. Szent Anna-tónál Romániában sikeres példa).

Intézményi problémák tekintetében a kerekasztal résztvevői egyetértettek abban, hogy Magyarországon alulfinanszírozott a természetvédelem, nincs dedikált monitoring intézmény (pl. Herman Ottó Intézet nem töltötte be ezt a szerepet). Javaslatuk szerint egy egységes Európai Unió monitoring rendszer és a prevenció támogatások mellett, az agilisabb struktúrák jelenthetnének megoldást (mint Szlovéniában, ahol erdészet és természetvédelem egy igazgatási kézben összpontosul). A biodiverzitás védelme közérdek, amelynek szervezett és intézményesített védelme megköveteli az objektív adatok rendelkezésre állását.

A szakmai-tudományos beszélgetést követően a jelenlévők egy kvíz keretében mérhették le biodiverzitási ismereteiket.

A PPKE JÁK Ereky István Közjogi Kutatóközpontja 2025. szeptember 26-án „Vad? Kár!” Kerekasztal-beszélgetés a vadak és az ember együttéléséről a biológus, a gazda, a vadász és a jogász szemszögéből címmel szakmaközi estet szervezett, amelyen a vad és

ember együttélésének gyakorlati és jogi kérdéseit vette górcső alá, a természetmegőrzés, a gazdálkodói érdekek és a vadgazdálkodás összehangolásának lehetőségeit keresve. A program közérthető bevezetővel indult, amely a vadak, élőhelyek és populációdinamika alapfogalmait mutatta be, majd kerekasztal-beszélgetéssel folytatódott, ahol Marosán Miklós (Állatorvostudományi Egyetem osztályvezető, habilitált egyetemi docens, jogász, igazságügyi szakértő), Németh Gergely (Nemzeti Agrárkamara vármegyei elnöke), Mikó András (agár ügyekre szakosodott ügyvéd) és Bleier Norbert (Gemenci tájegységi fővadász, Agrárminisztérium) ütköztették és közelítették a biológiai, agrár-gazdasági, vadászati és jogi nézőpontokat. A vita fókuszában a konfliktusmegelőzés és -kezelés, a jogi felelősségi és kártérítési keretek, valamint az adaptív vadgazdálkodás állt, külön tekintettel az élőhelyi adottságokra és a fenntarthatósági célokra. A résztvevők közös nevezője olyan integrált megoldások igénye volt, amelyek a természet értékeit megőrizve mérséklék a vadkárt és kiszámítható működési kereteket biztosítanak a gazdálkodóknak és a vadászatra jogosultaknak.

Bleier Norbert bevezető előadásában a hazai vadgazdálkodás és vadkár kérdéskörének komplex összefüggéseit ismertette. Bevezetőjében bemutatta a tájegységi fővadász-hálózat szerepét, amely 52 tájegységben, tájegységi fővadászok szakmai segítségével biztosítja az egységes vadgazdálkodási tervezést és végrehajtást. Rámutatott, hogy a vadgazdálkodás rendszere sokrétű, egymásba fonódó jogi, ökológiai és gazdasági tényezőkből épül fel, ezért a témát nem lehet leegyszerűsíteni, hanem integrált szemlélet szükséges.

A hazai vadállományról szólva elsősorban a nagyvadfajok helyzetét elemezte, mivel a vadkárok döntő többsége ezekhez kapcsolódik. Öt fő nagyvadfaj – gímszarvas, dámszarvas, őz, vaddisznó és muflon – állománya és elterjedése került ismertetésre. A gímszarvas és dámszarvas állománya az elmúlt évtizedekben dinamikusabban növekedett és terjeszkedett, új térségekben is megjelent, azonban legnagyobb számban a nyugat-Dunántúlon található. Az őz gyakorlatilag országos elterjedésű, a mezőgazdasági területeken különösen gyakori. A vaddisznó szintén jelentős állományt képvisel, alkalmazkodóképessége kiemelkedő, bár az afrikai sertéspestis hatására 2021 körül visszaesés volt tapasztalható; ugyanakkor a faj gyors regenerálódása várható.

Bleier részletesen ismertette a vadgazdálkodás szabályozási rendszerét is. Magyarországon a vad az állam tulajdona, a vadászati jog pedig földtulajdonhoz kötött, legalább 3000 hektáros vadászterületen. Kötelező a hivatásos vadász alkalmazása, valamint háromszintű tervezési rendszer működik: tájegységi stratégia, 20 évre szóló vadgazdálkodási üzemterv, valamint évente becslés, tervezés és jelentés. A tájegységi vadgazdálkodási tervek alapján a vadgazdálkodási üzemtervek húszéves időtávra határoznak meg stratégiai célokat (állománynövelés, -csökkentés, szinten tartás), amelyek alapján a vadászatra jogosultak éves terveket készítenek.

A vadkár kérdése kapcsán hangsúlyozta, hogy a vadfajok természetes élettevékenysége önmagában, valamilyen gazdálkodási érdek nélkül nem tekinthető károkozásnak, a „vadkár” emberközpontú jogi-gazdasági kategória. A kártérítési kötelezettséget a vadászatra jogosult viseli objektív felelősség alapján, a vadkárok körét és mértékét a

törvény és végrehajtási rendelete rögzíti.<sup>8</sup> A fő károkozók a nagyvadfajok és néhány apróvad (mezei nyúl, fácán). A vadkárok mértéke jelentősen megnőtt az elmúlt évtizedekben: éves szinten a megtérített mező- és erdőgazdasági vadkár összege meghaladja a hárommilliárd forintot, térbeli eloszlása pedig jól követi a nagyvad-állomány sűrűségének mintázatait.

Az előadás kitért az élőhelyi adottságok és a vadkárok kapcsolatára is. Kutatási eredmények alapján a legtöbb kár az erdőszegélyek közelében keletkezik, ami a megelőzés és tervezés szempontjából fontos információ. A felvezető előadásában egy komplex ábrán bemutatta a vadkárok alakulását befolyásoló tényezők rendszerét, amelyben a jogi környezet, gazdasági viszonyok, ökológiai adottságok és társadalmi tényezők egyaránt szerepet játszanak. Kiemelte, hogy a vadászatra jogosultak többsége társadalmi alapon működő egyesület, amelyre jelentős szakmai és gazdasági kötelezettségek hárulnak, miközben tagságuk elsősorban rekreációs vadászati tevékenységet folytat. A vadkárok hatékony kezelése ezért szakmai együttműködést, hosszú távú tervezést és a jogi-gazdasági keretek ismeretét igényli.

A kerekasztal-beszélgetés középpontjában a mezőgazdasági vadkárok aktuális helyzete, a nagyvadállomány kezelése és a jogi és gazdálkodási gyakorlat közötti el-  
lentmondások álltak. A résztvevők egyetértettek abban, hogy a mezőgazdasági vadkár ma már rendszerszintű probléma, amelynek elsődleges oka a tartósan magas nagyvadlétszám, miközben a jogszabályi keretek és az érintettek együttműködése gyakran akadozik. A jelenlegi vadgazdálkodási modellben a vadászat, a mezőgazdasági termelés és a gazdaság érdekei egyszerre feszülnek egymásnak.

Németh Gergely gyakorlati példákon keresztül mutatta be, hogy a helyi, földhasználói alapú, megelőzőeszközpontú gyakorlat hatékonyan csökkentheti a konfliktusokat és a kárkifizetéseket. Hangsúlyozta, hogy a vadászati jog helyi gazdálkodók kezében stabilabb együttműködést eredményez, ugyanakkor a nyugati határ menti koncentrált vadállomány, valamint a nem megfelelően működő kerítések és védelem felerősítik a kárkockázatot. A precíziós technológiák – például drónos felmérések – hasznos kiegészítő eszközök, de nem helyettesítik a terepi szakmai felmérést.

Marosán Miklós szakértői szemszögből kiemelte, hogy a bejelentett vadkár összege messze alatta marad a tényleges károknak; a becslések többszörös eltérést jeleznek. Ennek oka egyrészt az, hogy sok földhasználó tolerálja az alacsonyabb károkat, másrészt sok esetben informális megegyezés születik a felek között. A vadkárokkal kapcsolatban vitákban gyakran nem maga a konkrét kár, hanem korábbi konfliktusok újraéledése játszik szerepet. A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (Vtv.) 78. és 79. §-a világosan meghatározza mind a vadászatra jogosult, mind a földhasználó megelőzési kötelezettségeit. A vadászatra jogosult jogkövető magatartása önmagában nem mentesít a kártérítési kötelezettség alól, a földhasználói mulasztás viszont kártérítéscsökkentést vagy -kizárást eredményezhet. Az eljárásrend elvileg gyors (a jegyző 3 napon belül szakértőt rendel ki, akinek 5 napon

<sup>8</sup> A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény, valamint a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet.

belül kell felmérést végeznie), de a határidők jogszabályi koherenciája ellentmondásos, ami bizonytalanságot okoz.

Mikó András ügyvédi tapasztalatai szerint a vadkárügyekben a legeredményesebb megoldás az egyezség: a bírósági eljárások jelentős része hosszúra nyúlik, a szakértői és egyéb eljárási költségek gyorsan elszállnak, miközben a viták gyakran kis összegű különbségekről indulnak. A dokumentáció és a határidők betartása kulcskérdés: a vadkár észlelésétől számított 5 napon belül jelezni kell az igényt, a perindításra pedig 30 napos jogvesztő határidő áll rendelkezésre. A vadgázolások esetében az ellenőrzési körön kívül eső, elháríthatatlan ok igazolása mentesítő körülmény lehet.

Bleier Norbert, tájegységi fővadász kiemelte, hogy a jogszabályi környezet alapvetően rendezett kereteket biztosít, de nem tud minden egyes terepi élethelyzetet lefedni. A tényleges létszámcsökkentés kulcsa többek között a vadászati gyakorlat és gazdasági ösztönzők újraegyensúlyozása lehet. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a vadászatnak komoly gazdasági vonatkozásai is vannak, ezért az állomány csökkentése nem pusztán ökológiai kérdés.

A vita során konszenzus alakult ki több pontban is. Egyrészt a vadállomány szabályozásának súlypontját a nőivarú egyedek célzott hasznosítására kellene helyezni. A vadkárok megelőzését közösen finanszírozott, többkomponensű eszköztárra (riasztás, élőhelyhez igazított vetésszerkezet stb.) kell építeni. A digitális eszközökkel támogatott, de terepi verifikációval kombinált kárfelmérés növelheti az objektivitást. Az eljárásokat a jogszabályi koherencia erősítésével, egyszerűbb és gyorsabb egyezségi protokoll kialakításával lehetne hatékonyabbá tenni. A résztvevők szerint a hosszú távú megoldás kulcsa a jogszabályi rugalmasság, a megelőzés előtérbe helyezése, valamint a helyi gazdálkodók aktívabb bevonása a vadászati jog gyakorlásába.

A vita végén a közönség soraiból érkeztek hozzászólások és kérdések a kerekasztal résztvevői felé.

*A PPKE JÁK Polgári Jogi Tanszékének Szellemi Tulajdonjogi Kutatócsoportja* immár negyedik alkalommal hirdetett meg a kreatív szektorhoz kötődő eseményt a Kutatók Éjszakája keretében,<sup>9</sup> ezúttal „*A zene mindenkié?*” *A zenei plágiumok és az AI-használat hatása az előállításra és a fogyasztásra* címmel.

Az érdeklődők nagyon színes csapatot alkottak: a hangtechnikustól a zenészerzőig, a jogtanácsostól a bírósági fogalmazóig, az alkotói érdekképviselővel foglalkozó szakembertől az amatőr tartalomkészítőig és az érettségi előtt álló zenefogyasztótól a nyugdíjas kultúrarajongóig csatlakoztak résztvevők az eseményhez, így valóban többféle nézőpont jelenhetett meg. Számukra – mintegy megalapozásaként a későbbi beszélgetésnek, közös gondolkodásnak – Dr. Pogácsás Anett egyetemi docens foglalta össze a zenei átdolgozások, a plágiumok és mesterséges intelligencia használata által generált kényes határvonalakat, a jogi szabályozás általános megközelítését.<sup>10</sup> Rövid,

<sup>9</sup> PPKE JÁK Polgári Jogi Tanszékének Szellemi Tulajdonjogi Kutatócsoportja, <https://jak.ppke.hu/szellemi-tulajdonjogi-kutatocsoport>.

<sup>10</sup> Vö. többek különösen az *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle* 2024. októberi számában megjelent írásokkal.

néhány zenei illusztrációval kísért bemutatója rávilágított arra, hogy az alkotás mindig is közösségi folyamat volt, hiszen az egyes szerzők szükségszerűen támaszkodnak elődeikre, a meglévő közös kulturális kincseinkre, a zenei ösztudásra. Egyes műfajok sajátosságai mellett tehát már az átdolgozás, illetve pusztán valamely ötlet átvételének a határvonalai sem olyan élesek, amelyet nem csak a számos ismert plágiumper bizonyít,<sup>11</sup> hanem a zenészek és a műélvező közönség felismerése, viszonyulása is. A jól ismert, közkincsbe tartozó ‘zenei építőelemek’ felhasználása nem csak szakértői, de szerzői jogi alapkérdéseket is felvetnek, amely – állóvíznek egyébként sem titulálható – közegbe a mesterséges intelligencia (MI) óriási sziklaként (vagy inkább meteorként) csapódott be. Miközben az világosnak látszik, hogy a szerzői jog hogyan tud viszonyulni az MI-generált, illetve asszisztált alkotásokhoz,<sup>12</sup> mégis számos kérdés merül fel abból fakadóan, hogy az alkotói folyamat egésze alakult át rövid idő alatt. Ráadásul nehezíti a helyzetet az a tény, hogy csak az MI-fejlesztések első nagy eredményeinek elérését követően merült fel egyáltalán a szerzői jogi jogosultak helyzete, jogaik érintettségének a kérdése, és még ezután is háttérbe szorulni látszik a gazdasági, versenyképességi és sok más, erős szerepet kapó globális szükségszerűség mögött. Ez viszont egyértelműen kényszerpályára helyezett sok – dogmatikailag messze nem tisztázott – szerzői jogi jogintézményt, megoldást.

Ezt követően a zeneipar aktív tagjaival közös beszélgetésre került sor, tovább boncolgatva a hatásokat és a gyakorlati tapasztalatokat. Dr. Mihályi Réka énekesnő és Dr. Békés Gergely ügyvéd más-más nézőpontból közelítették meg a felmerült kérdéseket, így a két moderátorral, Dr. Pogácsás Anettel és Dr. Ujhelyi Dáviddal, valamint a bekapcsolódó résztvevőkkel együtt alkotói és előadóművészi, valamint előadóművészi érdek- és jogképviseleti oldalról is körüljárták ezt az összetett témát. Vajon az etikai határvonalak hol húzhatók meg, és láthatóak-e ezek a határvonalak a mindennapokban a zeneipar egészét tekintve? Újkeletű jelenségekről, vagy valójában a zenei közegben eddig is megjelenő problémáról van szó? Mennyire movitáló vagy demotiváló az alkotók, előadóművészek számára az MI térnyerése, és egyáltalán, csak az alkotók és az előadóművészek azok, akik új helyzetbe kerültek, vagy a műélvező közönség oldaláról, ha úgy tetszik, fogyasztóvédelmi szempontból is körbe kell járjuk a kérdést? Kihatnak-e egy hazai zenészre, illetve az egész hazai zeneiparra az angolszász és a kontinentális megközelítés különbségei, és szükség van-e mielőbbi jogalkotói beavatkozásra, vagy a ‘piac’ feloldja a legnehezebb dilemmákat?

A különböző álláspontok hamar találkoztak abban, hogy a problémák valójában épp a személyességnek, az emberi találkozásoknak, valamint magának az alkotónak, és legfőképp az előadóművészeknek a jelentőségét fokozzák. Bár a technológia sok új kérdést vet fel, számos dilemmát generál az alkotói folyamat kapcsán, az emberi részvétel a zenei közegben méginkább nélkülözhetetlenné és értékke válik. A szerzői jognak nem csak a folyamatos technológiai fejlődéshez kell asszisztálnia, de alapvető feladatát sem

<sup>11</sup> Ld. pl. Varga Gréta – Sági Edit: Idegen tollakkal ékeskedve – Plágium „mintázatok” sajátosságai egyes műtípusoknál. *Miskolci Jogtudó*, 2023/1.

<sup>12</sup> Röviden erről ld. az alábbi műben elérhető „MI kisokost”: Pogácsás Anett – Ujhelyi Dávid: *Szellemi alkotások joga*. Budapest, Pázmány Press, 2025. <https://tinyurl.com/58psv3ee>

szabad elfelejtenie: ami épp a kultúra, az alkotótevékenység, a művészetek támogatása. A zeneipar eddig is számos eszközt használt ehhez – ha a közös zenei eredményeink felhasználásának új útjai erősen ki is hatnak a kizárólagos jogokra, és még ha valamennyire (a ‘bemeneti’ oldalt tekintve mindenképp) már csak szaladunk is az események után, a minőségi, személyes és egyéni, eredeti alkotás ezután is olyan érték, ami a közönség-előadó-alkotó kapcsolatrendszerben ezután is meg fogja találni az útját. Még akkor is, ha a kulturális ‘tömegtermelésre’ és ‘tömegfogyasztásra’ új, gyors és eltérő jogi megközelítést igénylő eszközünk is van már. A résztvevők nem csak a közös gondolkodásba kapcsolódtak be – tudásukat egy interaktív teszt segítségével ellenőrizhették, ahol egyúttal véleményüket, meglátásukat is kifejezhetették az új trendek és a zeneipari kihívások kapcsán.

A nagyon tartalmas este újabb bizonyítéka volt annak, hogy a kreatív ipar mindig ad muníciót a kutatóknak, és mindannyiunk számára komoly tétje van annak, hogy milyen irányba mozdul a szabályozás a trendek nyomán.

Gerencsér Balázs Szabolcs  
egyetemi docens, PPKE JÁK

Pogácsás Anett  
egyetemi docens, PPKE JÁK

Tahyné Kovács Ágnes  
egyetemi docens, PPKE JÁK

## SUMMA

MI JÁRTASSÁG A JOGI MESTERSÉGES INTELLIGENCIA  
RENDSZEREKBEN: EGY GYAKORLATI MEGKÖZELÍTÉS

Gültekin-Várkonyi Gizem

A jogi mesterségesintelligencia-rendszereket világszerte egyre gyakrabban alkalmaznak igazságügyi és jogi rendszerek alkalmazói és szolgáltatói különféle célokra. E rendszerek ugyan ígéretes előnyöket kínálnak, például a torzítás csökkentése, a hatékonyság és az elszámoltathatóság növelése terén, alkalmazásuk jelentős kockázatokkal is jár, melynek során a lehetőségek, valamint az etikus és jogilag megalapozott fejlesztés és működtetés közötti egyensúly fenntartása szükséges. A mesterséges intelligencia ismeretek, amelyek az Európai Unió MI rendelete (AI Act) alapján jogi követelményként is megjelennek, kulcsszerepet játszhatnak abban, hogy az alkalmazók és szolgáltatók felelősségteljes és etikus módon alkalmazzák ezeket a technológiákat. A tanulmány elemzi az MI-jártasság fogalmát, bemutatja a jogi MI-rendszerek előnyeit és kockázatait, és ezeket egy szélesebb körű, etikai alapú jogi MI-rendszer kontextusába helyezi. A tanulmány gyakorlati eredménye egy kérdőív formájában megfogalmazott útmutató, amely eszközként szolgálhat az alkalmazók és szolgáltatók számára a kockázatok, előnyök és érintetti szempontok értékelésére, elősegítve ezzel a társadalmi és szabályozási elvárásoknak való megfelelést.

\* \* \*

## AI AND THE COPYRIGHT CHALLENGE

Anikó Grad-Gyenge – Edit Tomasoovszky

The study entitled AI and the copyright challenge analyzes certain challenges related to the relationship between artificial intelligence (AI) and copyright, with a primary focus on the developments within the European Union.

The study examines issues arising in relation to the input side of the GenAI, with particular regard to the challenges arising from EU legislation and the evolving case law. Within this part, it analyzes the text and data mining exception in the CDSM Directive and the relevant emerging case law (the German LAION-case and the Hungarian-initiated Like Company case of the CJEU).



In addition, generative AI practices are analyzed and possible legal assessments of the output side are examined, including transformative free uses and a potential style protection (with reference to the Advocate General's opinion in the Pelham II case). Furthermore, in this context, the study examines the open letters and other policy documents of rights holders' international organizations.

From these two perspectives, the study examines the latest regulatory attempt within the European Union copyright framework, which has been implemented through the copyright provisions of the AI Act and is guided by a Code of Practice. As only the expert version was available at the time of completion of the study, only the expected practical effects are presented for the time being.

\* \* \*

## THE OPTIONS AND CRITERIA FOR REMUNERATION IN CRYPTOCURRENCIES IN INTERNATIONAL COMPARISON

Zsolt Halász

Interest in crypto-asset-based remuneration is growing in parallel with the proliferation of crypto-assets. However, this possibility raises issues of both labour law and financial law. The purpose of this paper is to examine how crypto-assets can be included in the elements of remuneration paid in the context of an employment relationship. While the financial regulation issue is more related to the development of a common regulatory framework for crypto-assets, the labour law provisions, in particular their elements on the protection of wages, constitute a major barrier to the uptake of crypto-remuneration. This issue is covered by relevant components of both international, European (EU) and national (Member State) regulations. The international and national regulatory environment is very restrictive as regards the possibility of remuneration in cryptocurrencies in the context of employment, mainly by restricting it to optional benefits in kind (cafeteria elements). It can be said that, at present, this form of remuneration is so new that there are hardly any specific rules on the subject in the legislation, whereas in many countries of the world, from the USA to the United Arab Emirates, judicial practice is much more flexible than the legislator's approach.

\* \* \*

## INDIVIDUAL PARDON IN THE RULE OF LAW

### *Observations and Recommendations*

József Petrétai

The concept of individual pardon is not defined in the Fundamental Law, this possibility is only laid down as a rule of jurisdiction of the President of the Republic. The question arises as to the relationship between the institution of pardon and the law. Three simplistic answers are possible: one is that ‘pardon precedes law’, i.e., that pardon is a completely lawless institution. According to the other approach, pardon is to be granted only in accordance with the law, i.e. ‘pardon in accordance with the law’, because pardon – as a state action – is subject to the rule of law. The third group consists of opinions arguing for the abolition of the pardon of the head of state under the slogan ‘law instead of pardon’. The paper reviews the arguments in favour of presidential pardon, which provide the basis for a framework of requirements and expectations of the rule of law regarding the exercise of the right of the President of the Republic to individual pardon. In doing so, it discusses the justification of pardon in the rule of law, the relationship between pardon and the separation of powers, the aspects of pardon, its exceptions and prohibitions, as well as the problems of its arbitrariness and regulation, and the specificities of the decision of the head of state.

\* \* \*

## THE CHALLENGES OF DIGITALISATION OF PUBLIC SERVICES

### *Examples from Estonia, Hungary and Romania*

Csaba Borboly – István Szőcs – Ernő-István Bajkó

The aim of the study is to review the central role of digitalization in the transformation of public administration. Among the issues raised in a regional context, are the digitization of internal workflows and electronic services for citizens, and the importance of preparing the population in digital competences. It was considered important to address how these factors affect administrative processes and the diffusion of the use of online platforms. We examined how the interconnection of different forms and applications available electronically, as well as the interoperability of registers and databases, can speed up and simplify administrative procedures, making it easier for citizens to access public services. The central issue of the study is to analyze the differences between digitization processes in local public services and the different approaches used in Estonia, Hungary and Romania in order to develop a more effective digitization strategy and a more inclusive public administration.

## AUTOMATED DECISION-MAKING FROM A VIRTUE-ETHICS PERSPECTIVE

Ádám Csigi

The first half of this paper seeks to outline the primary objectives behind the structural development of public administration, such as efficiency, effectiveness so as the digitalisation, automated decision-making processes, and the increasing use of artificial intelligence that this requires. In the second half the general nature of this trend will be explored from a perspective based on virtue-ethics, regarding its challenges using artificial intelligence, automated processes, and automated decision-making. The thesis of the paper is that the increasing automation of procedures and decision-making in the name of efficiency and effectiveness, and the increasing use of artificial intelligence does not promote the personal fulfilment and moral development of individuals and when evaluated from a virtue-ethics perspective, undermines the viability of individual responsibility.

\* \* \*

## THE IMPORTANCE OF DIGITAL DATA AND DATA MANAGEMENT, THE SOCIAL ENVIRONMENT AND PRESENTATION OF ASPECTS IN USING DATA

László Kun

Digitalisation is one of the most important, comprehensive socio-economic changes of the past decades, which does not only mean the execution of existing processes with digital tools. It also shapes and will shape the internal relations of society and the economy in many aspects and creates new solutions (it is enough to think about the recent debates about artificial intelligence and the possible consequences related to its use as an example).

The digital tools which form the necessary basics of digitalisation, operate by storing, transmitting and processing digital data. These tools are common in the most diverse spheres of society, and almost every organisation uses them in everyday activities. Common and technology neutral characteristic of IT tools and solutions is, that their operation is based on digital data and information, and these tools form large-scale – even global – IT networks based on the use and transmission of digital data. The spread of digital technology as a basic necessary infrastructure for the operation of organisations made the proper implementation of digital data management particularly important task and an opportunity at the same time for all organisations.

The article – in order to develop data awareness, which is critical for data management also – reviews the concept of data, the most important data definitions, the external

circumstances and influencing factors determining data management, and summarises some aspects that should be taken into account during data management activities.

\* \* \*

## DIGITAL CREDITWORTHINESS ASSESSMENT: STRICTER REGULATION, MORE COMPLICATED PROCESS?

Veronika Lakatos

In the digital environment the access to credit is becoming easier and faster, and therefore more dangerous. Lenders are obliged to perform creditworthiness assessment before granting credit, but over-indebtedness still exists in the European financial market. The new EU Consumer Credit Directive reinforces the importance of creditworthiness assessment, but regulation is still unlikely to be uniform across all Member States. In addition, the financial environment is constantly changing: after open banking, new open finance ecosystem is now being built, allowing financial data to be shared not only between banks but also between different financial service providers. Under open finance, customers' financial data will be made available to third parties if the customer gives their consent. This will allow financial service providers to offer personalised services based on more accurate and detailed information, and creditworthiness assessment and scoring will be transformed: credit scoring modelling based on customers' banking transactions will be possible in the future, instead of or in addition to the information that has been available so far. The EU's new draft regulation on a framework for Financial Data Access will give consumers the choice of whether to share their data with their financial service provider. The question rightly arises as to whether consumers will be able to see the consequences of this choice.

\* \* \*

## OCCUPATIONAL SAFETY IN THE DIGITAL WORLD

*The Challenges of Implementing the Smart Digital Monitoring Systems for Occupational Safety and Health in the Administrative Procedures*

Kinga Nagyné Hokstok

The study examines the challenges and opportunities of implementing digital workplace safety and health systems. New technologies such as artificial intelligence, machine learning, wearable devices, and IoT are revolutionizing occupational safety but cannot replace existing procedures. Successful implementation hinges on providing adequate resources, including practical codes, guidelines, and training materials. Intelligent

systems effectively identify and measure data, reducing workers' exposure to risks and optimizing accident investigations. However, new technologies also raise ethical and data protection issues that need attention. Authorities play a crucial role in establishing legal frameworks and monitoring risks. The study emphasizes that the introduction of digital systems involves not only technical but also social and legal challenges. In addition to data protection, ownership, and security issues, protecting workers' privacy is paramount. The application of digital systems in workplace safety and health can bring significant benefits, but only if their implementation is thoughtful and well-regulated.

\* \* \*

## SMART VILLAGES, A CHANCE TO DEVELOP SMALL VILLAGES

Anett Ott

The problem of small settlements is a current problem. The fight against their depopulation is continuous and recurrent. In the present study, I will outline a somewhat futuristic development option that is still in its infancy in Hungary. Smart villages have become an option for urban development in the last 5-6 years, but rather I will explore different smart options to improve the situation of villages. They could be made more attractive to young people. There are a lot of problems in the implementation itself, as in our country the primary development would have to be invested in infrastructure in order to make smart village development feasible. Though there are already smart village developments at national level, both in agriculture and tourism. I am looking into the situation of e-government, various smart options, and of course I am also looking at how similar efforts have already been implemented abroad. The final result would be the creation of the smart area itself, which is a future-oriented endeavour. One of the engines of development could even be the revival of small regions, as this would also support community building, and where there is a community, there will be aspiration. To make these eco-village developments more widespread, you need a local community with a vision, a plan for the future, creativity, commitment and commitment to sustainability, this way development could be achieved.

\* \* \*

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE AGE  
OF DIGITALISATION IN THE MIRROR OF THE DIGITAL  
DIVIDE – STILL WAITING FOR SUCCESS?

Zita Szakálné Szabó

The digital development of recent years has had an impact on every sector of the economy and society, as more and more people handle their affairs online and take advantage of the opportunities offered by e-government. However, how has Hungary's digital economy and society evolved in the nearly twenty years since the launch of the government portal, Ügyfélkapu, on April 1, 2005, through which tax returns and other official document procedures can be processed? In June 2006, researchers from the Szonda Ipsos Infocommunications Department investigated the knowledge about online administration, the familiarity with Ügyfélkapu, and the acceptance and spread of digital signatures, based on three main areas of inquiry. As a conclusion of the research report, the survey indicated that "the majority of the population [...] is unaware of or only vaguely familiar with the availability of electronic public administration in Hungary." At the time, the Hungarian population was skeptical of the spread of e-administration, even though 55% of people in the European Union who used e-government services expressed a relatively positive opinion about the possibilities. Based on these results and my own non-representative research findings, I examined how e-government has brought about change, and how the rapid development of information and communication technologies has influenced the development and transformation of society and the economy. Additionally, I looked into the current state of the digital divide and its potential connection with digital maturity.

