



# Chatbotok a kormányzati platformok szolgálatában<sup>1</sup>

## Alkalmazási követelmények és átláthatósági hatások

### Chatbots at the service of government platforms

#### Applicable requirements and transparency effects

**Hohmann Balázs**

Dr. PhD, adjunktus, programvezető  
Pécsi Tudományegyetem,  
Állam- és Jogtudományi Kar  
hohmann.balazs@ajk.pte.hu



#### Absztrakt

**Cél:** A kormányzati tevékenységeken belül markáns digitalizációs folyamatokat láthatunk az elmúlt néhány évben hazánkban és nemzetközi szinten egyaránt. E környezetben természetszerűleg váltja fel az emberi tevékenységet a szoftveres megoldás, s ez igaz a kormányzati platformokon keresztül zajló hatósági jellegű kapcsolattartásra az ügyfelekkel. A tanulmány célja feltárni a chatbot jellegű kommunikációs formák közigazgatási alkalmazási feltételeit, azt az esetet vizsgálva, ha a kormányzati platformon hatósági eljáráshoz kapcsolódó ügyintézés is történik e kapcsolattartási forma igénybevételével. A tanulmány további célja, hogy feltárja és rendszerbe foglalja a hatásokat, melyeket e megoldások gyakorolnak a kormányzati platform és az azokon keresztül zajló hatósági eljárások átláthatóságára.

**Módszertan:** A hazai és európai jogforrások, valamint a megvalósult és tervezett gyakorlati megoldások kritikai elemzése, követelményrendszer és javaslatok megfogalmazása érdekében.

**Megállapítások:** A hatósági eljárásokra vonatkozó követelményrendszerből adódóan számos olyan követelmény határozható el, amely a chatbotok mint

<sup>1</sup> A cikk alapjául szolgáló kutatás az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-4-I kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

kommunikációs módszerek alkalmazása esetén is értelmezhetőek. Ezek jogi megfelelés szempontjából is értelmezhetőek, nem csupán ajánlások vagy jó gyakorlatok. A szoftveres megoldás átláthatóságra gyakorolt hatása kettős jellegűt mutat: egyrészt gyorsasága, interaktivitása folytán nagyban növelheti a platform és az eljárás átláthatóságát, másrészt ronthatja azt, informatikai behatároltsága mértékétől függően.

**Érték:** A tanulmány legfontosabb, tudományos értelemben is értelmezhető új ismerete, hogy meghatározza a chatbotokra mint mesterséges intelligenciára épülő szoftveres megoldásokra irányuló legfontosabb közigazgatási követelményeket, amikor ezeket kormányzati platformokon keresztül, hatósági ügyekkel kapcsolatos ügyintézésre, kapcsolattartásra is használják. A tanulmány fontos új gondolata az ekvivalencia-elv felállítása, amely akkor érvényesül, ha a humán ügyintéző kapcsolattartási, tájékoztatási feladatait teljes egészében, választási lehetőség nélkül helyettesítik szoftveres megoldással a platformon.

**Kulcsszavak:** kormányzati platform, chatbot, digitalizáció, e-kormányzat

### **Abstract**

**Aim:** Within government activities, we have seen a marked digitalisation process in the last few years, both at domestic and international level. In this environment, human activity is naturally replaced by software solutions, and this is true for the governmental interaction with clients through government platforms. The aim of this study is to explore the conditions for the use of chatbot communication forms in public administrations, by examining the case where a government platform is used for the administrative procedures. The study also aims to explore and systematise the impact of these solutions on the transparency of the government platform and the administrative procedures carried out through it.

**Methodology:** Critically analyse national and European legal sources of the subject, as well as implemented and planned practical solutions, in order to formulate a set of requirements and recommendations.

**Findings:** The set of requirements for administrative procedures identifies a number of requirements that can be interpreted in the context of the use of chatbots as a communication method. These can also be interpreted in terms of legal compliance, and are not just recommendations or good practices. The impact of a software solution on transparency is twofold: on the one hand, it can greatly increase the transparency of the platform and the process, due to its speed and interactivity, and on the other hand, it can reduce it, depending on the degree of IT sophistication.

**Value:** The most important new knowledge of the study, which can be interpreted

in scientific terms, is that it defines the administrative requirements for chatbots as software solutions based on artificial intelligence, when they are used for the administration and communication of administrative procedure via government platforms. An important new concept of the study is the establishment of the equivalence principle, which applies when the human administrator's contact and information tasks are replaced by a software solution on the platform in their entirety, without any choice.

**Keywords:** government platform, chatbot, digitalisation, e-government

## Kiindulópontok – a chatbotok alkalmazási környezetéről

Nem telik el úgy nap, hogy ne hallhatnánk a kormányzati tevékenység folyamatos modernizációjáról (Umbach & Tkalec, 2022), s mindez megállapítható a hazai és más államok közigazgatási rendszerei vonatkozásában is (Csáki, 2021). Nem is meglepő mindez, ha megfigyeljük a közigazgatás, azon belül a hatósági jogalkalmazási tevékenység ellátásának rendszerszintű jellemzőit. Egyértelműen azonosítható, hogy a közigazgatás hihetetlen mennyiségű ügytípusához, s ellátott ügyek és ügyfelek mértékéhez igazodóan akkora humán-erőforrás-igénnyel rendelkezik (Romanelli, 2021), amelyet a 21. század munkaerőpiaci körülményei között – ahol lépten-nyomon az állandóan jelenlevő fluktuáció és markáns szakemberhiány jelenségeivel találkozunk – szinte lehetetlen kielégítő szinten tartani úgy, hogy éppen elég legyen a feladatok ellátására, s ne is lépje túl a globális problémák miatt egyre szorosabbá váló állami költségvetés forrásait. Másrésztől visszatérő igény a közigazgatás működésével szemben a hatékonyság, amely a fent említett erőforrások mérsékletes felhasználását szorgalmazza, s folyamatos fejlesztési irányt biztosít a modern közigazgatási rendszereknek (Usmanovich, 2021).

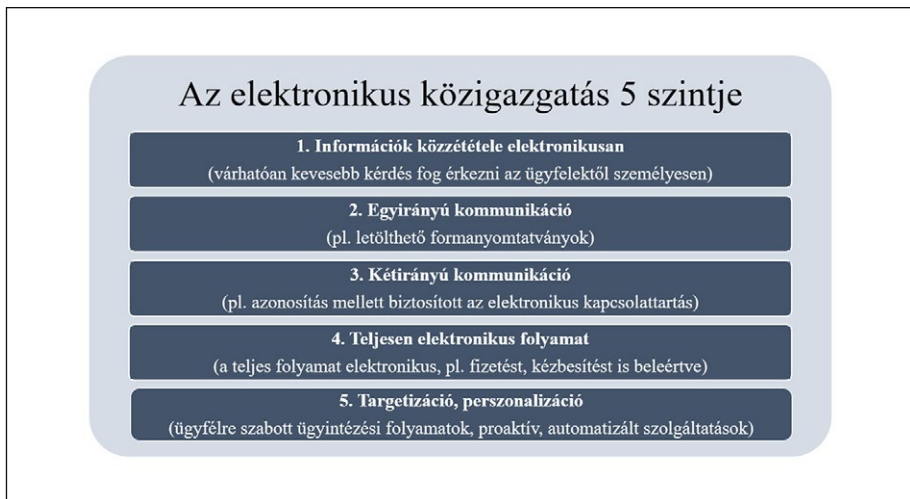
Ezen elvárások természetesen, organikusan indukálták a közigazgatás elektronizálását, majd digitalizációját (Fábián & Stankovics, 2022), hiszen e módszerek – legalább részben, s az első fejlesztési irányok alapján – a fenti erőforrás-szükségleteken hatékony, gyors, s az internet világviszonylatban történő elterjedésével pedig távolról elérhető szolgáltatásnyújtást lehetővé tette azokban a közigazgatási tevékenységformákban, ahol ez értelmezhető (Boksova et al., 2021; Min & Wang, 2021).

Ezen elektronikus formában nyújtott szolgáltatásokat jelenleg az esetek legnagyobb többségében egy vagy több különálló kormányzati platformon keresztül érhetik el az állampolgárok. A felhasználás módja természetesen különböző, s

csupán a felhasználók egy része kíván hatósági ügyeket intézni ezeken a felületeken. Az empirikus kutatási eredmények alapján legnagyobb többségük, 60 százalék feletti arányban, sokkal inkább információkat keres, formanyomtatványokat tölt le és tölt ki ezeken a felületeken (Sloboda, Staronová & Suchalová, 2022). A felhasználás módja, formája a nemzeti közigazgatási rendszer digitalizáltságának fokától, az adott platformon keresztül való elérhetőségétől és a felhasználók szokásaitól, előzetes ismereteitől függ leginkább (Wang & Zhao, 2022).

A tanulmány további megállapításainak megalapozásához fontos megvizsgálunk azt is, hogy mit is tekinthetünk a platform funkciójának, koncentrálna itt a közigazgatási szempontú funkciójára, s kevésbé elmerülve a műszaki-informatikai jellegű rendeltetéshez kapcsolódó kérdésekben. A platformok szolgálhatnak pusztán információforrásként az állampolgárok tájékoztatása érdekében, de biztosíthatnak ennél sokkal interaktívabb kapcsolatot a felhasználó irányába (Margetts, 2003). Mindez attól függ, hogy az adott állam az elektronikus közigazgatás mely szintjét valósította meg a platform használatáig, s az adott platform vizsgált ügytípusa ebből pontosan milyen feladatot lát el, az 1. számú ábrának megfelelően.

**1. számú ábra:** Az elektronikus közigazgatás öt szintje



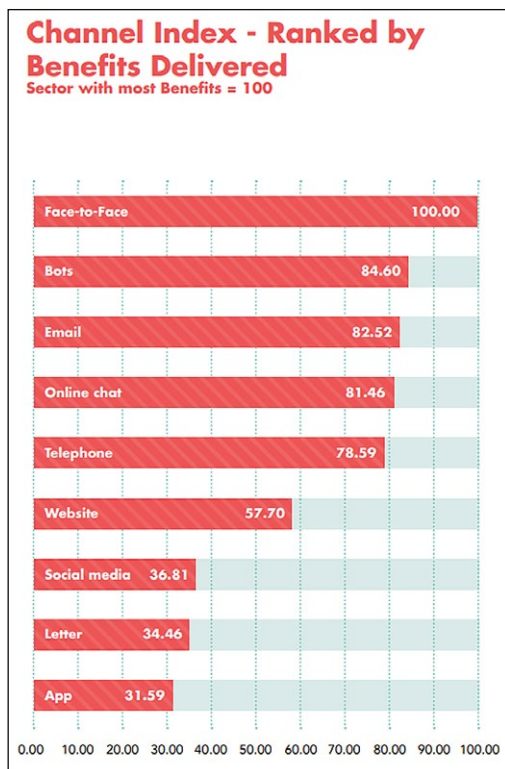
*Forrás:* Az ábrát a szerző készítette, az alábbi forrás figyelembevételével (Budai, 2017).

Előretekintve, a követelmények szempontjából egészen biztosan a fenti ábrán található 3. fejlettségi szint és afölött merülnek fel igazán dilemmák a jogi

megfelelőség vonatkozásában közigazgatási jogi szempontból. A kétirányú kommunikáció biztosításával, amennyiben az valóban a személyes ügyintézés kiváltó módszerré, elektronikus kapcsolattartási formává válik az adott ügytípus vonatkozásában, akkor eltérésekkel ugyan, de ugyanazokat a követelményeket kell teljesítenie, mint egy hagyományos ügyintézés mellett zajló hatósági eljárásnak eljárásjogi szempontból, amennyiben hatósági ügyről beszélünk. A következő fejezetben részletesen kifejtésre kerül, hogy milyen követelmények miatt jelenthető ki mindez.

Felhasználói elvárások területéről vizsgálva a chatbotok jelenségét a My Clever Agency 2016-os, reprezentatív felmérése alapján az átlagpolgárok 84,60%-a tekintette életvitele során referált kapcsolattartási formának a chatbotokat, amelyet csak a személyes jelenléttel történő ügyintézés előzött meg ([URL1](#)). A téma újszerű jelenségére tekintettel felmérés nemcsak a közigazgatási folyamatokra terjedt ki, azonban jól látható trendként jelenik meg a közigazgatás folyamataiban, hogy az üzleti területeken alkalmazott infokommunikációs megoldások, megfelelő alkalmazási feltételek mellett, megjelennek a közigazgatás egyes folyamataiban is (Tarpai, 2020). Habár a felmérés kitöltői főként amerikai állampolgárok voltak, de ez a trend várhatóan az európai lakosság körében is hasonlóan fog alakulni, s preferált kapcsolattartási igényként fog felmerülni a chatbotok alkalmazása a közigazgatási ügymenetekben is. Ez a megállapítás arra alapozható, hogy a lakosság nem egységesen, de egyre nagyobb mértékben veszi igénybe az elektronikus kapcsolattartási formákat (ezzel kapcsolatban, a magyarországi helyzetképet illetően lásd [URL2](#)), s mint ilyen indukálja azt, hogy e kapcsolattartási formák folyamatosan diverzifikálódnak az ügyféli igényekre szabva (Popa, 2021). Ez a fejlődési trend, amely a chatbotok használatát is inkorporálja a tevékenységellátásba, elsődlegesen nem jogalkotói elváráson alapul jelenleg, hanem a közigazgatás ügyfélorientált irányultságából ered.

2. számú ábra: Az átlaglakosság által preferált kapcsolattartási formák



Forrás: My Clever Agency, 2016.

S ezzel el is érkezünk a chatbotok alkalmazási környezetének vizsgálatához: a fent már körbehatárolt kormányzati platformok elvi megközelítésben teljesen alkalmasak arra, hogy befogadják azokat a szoftveres megoldásokat, amelyek arra szolgálnak, hogy a kétirányú kommunikációs folyamat információátadási műveleteiben legalább részben helyettesítsék a humán ügyintézőket (Noordt & Misuraca, 2019). E szoftveres megoldások egyszerre lehetnek alkalmasak pusztán előre beprogramozott információs elemek közvetítésére egy beszélgetést modellező folyamatban, de ezen túllépve akár önálló ügyintézési műveletek végrehajtására is (például felhasználóval egy beszélgetést szimuláló folyamatban, az adott ügytípusban releváns dokumentum bekérése és eltárolása automatikus döntéshozatal vagy humán ügyintéző tevékenységének előkészítéseként) (Androutopoulou, Karacapilidis, Loukis & Charalabidis, 2019). A jelenlegi, európai viszonylatban mért technológiai fejlettségi színvonalon

jellemzően ezek a kapcsolattartási ügymenetek még előre lehatároltak, meghatározott számú, egymáshoz logikailag illeszkedő kommunikációs folyamat részeként. Azonban a jövőben elképzelhető olyan alkalmazási forma is, amelyben a mesterséges intelligencia szoftveres megoldásaira és a mélytanulás (azaz az emberi viselkedésmintázat alapján történő döntési struktúra kialakításának) folyamataira alapozva a chatbotok alkalmassá válnak arra, hogy meghatározott keretrendszeren belül, de önállóan, az emberi kommunikáció mintázatait megfigyelve segítsék a kapcsolattartást egyénre szabott megoldásokkal (Henman, 2020).<sup>2</sup> Ahhoz azonban, hogy ezek a technikai megoldások ne csak hatékonyak és használhatók legyenek – ezek elsődlegesen műszaki-technikai kérdések, amelyek kevésbé a közigazgatás-tudomány fő vizsgálati körébe tartoznak – fontos, hogy megfeleljenek mindannak a követelményrendszernek, amelyek egyrészt a teljes közigazgatási tevékenységellátást, másrészt az adott ügytípusban levő anyagi és eljárásjogi szabályokat hozza létre.

Jelen tanulmány keretei között azonban csak a hatósági jogalkalmazási tevékenységhez kapcsolódó követelmények kerülnek vizsgálatra, mert a platformokon keresztül elérhető kormányzati tevékenység és szolgáltatás szabályozási köre olyan széles lenne, amely szétfeszítené jelen írás kereteit, s rontana a témában való elmélyülés lehetőségén. Ugyanezen elgondolás alapján ebben a tanulmányban nem vizsgálom közelebbről a chatbotok üzemeltetésének adatvédelmi és kifejezetten a mesterséges intelligenciára vonatkozó európai követelményrendszerét.

## **Közigazgatási követelmények a kapcsolattartás vonatkozásában**

A chatbotok alkalmazási környezetéből és funkciójából adódóan tehát megállapíthatjuk, hogy a kormányzati platformok vonatkozásában kommunikációs szerepet töltenek be, amely – immár a szűkebb tárgykört vizsgálva – vagy az adott hatósági ügy típusának megfelelő információk átadását, biztosítását jelenti, vagy ezen túlmenően a kapcsolattartás során egy-egy eljárási cselekményt is képes megvalósítani a technikai beállításoknak megfelelően (Makasi, Nili, De-souza & Tate, 2021). Ez a különbségtétel azonban nem irreleváns a megoldás jogi megfelelése szempontjából. Amíg a chatbot csupán informatív módon tájékoztatja a felhasználókat megadott információkról, így például az ügyben

---

2 E tekintetben lásd az 1. számú ábrán a 5. fejlettségi szintet, amelyre az egyénre szabott közigazgatási ügymeneteket, szolgáltatásokat jelenti.

érvényesülő jogszabályokról, a beadni szükséges nyomtatványokról és mellékletekről, vagy éppen arról, hogy hol talál további információt az adott ügyhöz kapcsolódóan, addig enyhébb követelmények fognak rá vonatkozni, mert nem feltétlenül fognak beszámításra kerülni az adott hatósági eljárás keretében ezen tevékenységek. Ebben az esetben a technikai megoldás egy, a hatósági eljárás megindulását megelőző kormányzati tájékoztató tevékenységet folytat le, amelynek joghatásai rendszerint csak ahhoz az esetkörhöz kapcsolódhatnak, ha a chatbot hibásan tájékoztatja a felhasználókat, ebből kifolyólag a felhasználónak kára keletkezik, s az ezért való felelősséget nem zárta ki a chatbotot is magába foglaló kormányzati platform üzemeltetője (Henmann, 2020).

Azonban a cikk tárgya szempontjából sokkal érdekesebb esetkör az, amikor a chatbot egyfajta virtuális ügysegédként végigvezeti az ügyfelet a hatósági ügymeneten (legalább részben digitalizált formájú ügymenetet feltételezve). Ebben az esetben ugyanis a chatbot legalább részben a humán ügyintéző helyett vagy mellett jár el, s az általa tett cselekmények eljárásjogi szempontból relevánssá válnak. Egy várható felhasználási formát tekintve mindez azt jelenti a gyakorlatban, hogy a chatbot szoftveres megoldása közreműködik a hatósági eljárás megindításának folyamatában, segíti az ügyfelet az eljárás indításához szükséges információk és mellékletek benyújtásában, s a kapott információkat és dokumentumokat előkészíti automatikus vagy hagyományos döntéshozatalra.

Ha ebből a felhasználási módból indulunk ki, értelmezhetővé válnak a közigazgatási eljárásjog egyes szabályai.<sup>3</sup> Jelen cikkben a közigazgatási eljárásjog európai értelemben általánosan érvényesülő alapelveire és követelményeire alapozom gondolataimat, mert ezek legnagyobb többségben megvannak minden európai állam vonatkozó általános vagy különös eljárásjogi szabályozásában, s így biztosítható az, hogy a konkrét téma tárgyalásakor ne merüljünk el egyes nemzeti jogi sajátosságokban.

Ezek közül talán leginkább fontosként emelhető ki a közigazgatás joghoz kötöttsége, és az ügyfelek jogegyenlősége (Czibrik, 2022), hiszen ez minden európai uniós tagállam közigazgatási jogában, s nagyrészt alkotmányos szabályozásában is megjelenik, része, illetve következik az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezéseiből, valamint az európai közigazgatási eljárás modellszabályaiból is ([URL3](#)).

A jogforrások rendszerint az ügyfelek részrehajlásmentes kezelését, a tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézését teszik követelménnyé, a fenti

---

3 Az anyagi jogi szabályokkal ehelyütt nem foglalkozunk, mert olyan mértékű áttekintést kívánának meg, amelyek nem felelnek meg jelen cikk terjedelmének, és kevésbé jól értelmezhetőek lennének a chatbot-ok gyakorlatában, mint az európai értelemben általánosan bevett eljárásjogi szabályok.



alkotmányos követelményekre is tekintettel. Ha pusztán ezekből, az európai megközelítésben közös nevezőnek tekinthető követelményekből, azaz a Charta rendelkezéseiből vagy a modellszabályokból indulunk ki, akkor is számos megállapítást tudunk megfogalmazni a chatbotok kormányzati platformokon keresztüli alkalmazására vonatkozóan, amikor azok a hatósági eljárás szempontjából releváns cselekményeket is elvégeznek.

A megállapítások érvényessége érdekében azonban azok két fontos előfeltételét vizsgálunk kell. Egyrészt a chatbotok ezirányú jogi státuszát, megítélését alapjában befolyásolja az, hogy a hatósági ügyintézés folyamatát kizárólagosan végzi vagy sem. A skála egyik felén olyan alkalmazási formákat láthatunk, amelyek a hatósági jellegű ügyintézéshez képest csak kiegészítő szereppel ruházzák fel a chatbotok működését a platformon. Ezt az esetkört úgy tudjuk plasztikussá tenni, hogy elképzelünk egy olyan hatósági eljárást, amely hagyományos kezek mellett zajlik le, s a chatbotnak pusztán annyi a szerepe, hogy az eljárást megelőzően vagy annak során egy kormányzati platformon keresztül az ügyfelek tájékoztatásában, az információk interaktív, élményszerű eljuttatásában vesz részt az ügymenet megvalósításában. Ez esetben a chatbotnak nem kell kifejezetten magas követelményeknek megfelelni, de általánosságban elvárásnak tekinthető működése irányába, hogy pontos, aktuális információkkal lássa el az ügyfeleket, s lehetőség szerint minden ügyfél számára azonos módon és feltételek mellett álljon rendelkezésre (Makasi, Nili, Desouza & Tate, 2020).

Ha továbbhaladunk e gondolatmenetben, visszatérve a fent már vázolt alkalmazási szituációkhoz, a chatbot ezen felül kiválthatja akár a teljes humán ügyintézési folyamatot. Ebben az esetben a jogi megítélés egyik legfontosabb előkérdése az lesz, hogy az ügyfeleknek csak és kizárólag a kormányzati platform és azon keresztül, a chatbottal segített ügymenet áll rendelkezésére egy adott hatósági ügy megindítására és lebonyolítására vagy sem. A kérdés azért tekinthető elemi fontosságúnak ebben a témakörben, mert amennyiben a chatbottal üzemeltetett folyamat nemcsak elsődleges, hanem egyetlen lehetséges megvalósítási formája lesz egy adott hatósági ügýtípus eljárásainak, akkor az adott hatósági eljárásra vonatkozó összes anyagi és eljárásjogi követelményt is a platformnak, illetve annak keretében üzemelő chatbotnak kell megvalósítania. Attól függően, hogy pontosan milyen jellegű (rész)feladatot is lát el a folyamatban a chatbot, ez azt jelenti, hogy alkalmasnak kell lennie arra, hogy az üzemeltetése bármely időpillanatában képes legyen egy hatósági eljárás ügymenetének megindítására, az ügyfél jogállásának megállapítására, a vonatkozó jogszabályok alkalmazására és megfelelő ismertetésére is, az eljárás során az ügyfelek és a hatóság egyéb szereplői számára nyilatkozattételi és dokumentumküldési lehetőségek biztosítására, ezek megfelelő tárolására, továbbítására, s a folyamat teljes egészében

visszajelzések adására. Sőt megfelelő jogi és technikai alkalmazási környezet esetén arra is, hogy automatikus vagy hagyományos döntéshozatalra készítse össze a felhasználó ügyféltől kapott információkat és dokumentumokat, iratbetekintési lehetőséget biztosítson (akár kiegészítő szolgáltatásokon keresztül), s a döntéssel kapcsolatos tájékoztatásra is, ha az megszületik. A rendkívül összetett folyamatok miatt a chatbotokat a gyakorlatban csak egy-egy részfolyamat biztosítására alkalmazzák, s kerülnek a kizárólagos és a hatósági eljárás egészét átfogó használatát is, hiszen ez esetben a hagyományos hatósági eljárás minden eljárásjogi intézményét, követelményét alkalmazni kellene a működésére, s ez a jelenlegi technikai színvonal alapján nem vagy csak részlegesen lenne megvalósítható (Lommatzsch, 2018).

Fontos hangsúlyozni, hogy e tekintetben előkerülhet egy másik szempont is, amelynek a chatbotnak meg kell felelnie, ez pedig a részrehajlásmentes ügyintézés. E kérdéskör két irányba is értelmezhető: egyrészt a kormányzati platformot használó ügyfelek között, illetve a hagyományos, illetve a chatbot által segített ügymenetben részt vevő ügyfelek között.

A platformot használó ügyfelek között azért válik fontossá a követelmény vizsgálata, mert a chatbotok működési jellegéből adódóan nem minden esetben biztosítható a teljes megfelelés a követelménynek. Azon alapul mindez, hogy az egyszerűbb chatbotok előre betáplált programozási információk és tanuló adatkészlet alapján várhatóan a különböző felhasználók azonos tartalmú kérdéseire azonos válaszokat fognak adni, ha a rájuk és az eljárásra vonatkozó szabályanyag és az ügy egyéb, releváns részletei megegyeznek. Azonban ahogy haladunk előre a technikai fejlődésben, a mesterséges intelligencia megoldásokon alapuló, emberi kommunikációt utánozó szoftveres megoldások elhozzák annak lehetőségét is, hogy a chatbotok már úgy kommunikáljanak, mintha egy emberrel beszélgetnénk egy platformon keresztül, de ez a válaszadásra, visszajelzésekre is hatással lehet. Ebben a működési módban, mivel a chatbot az emberi kommunikációt utánozza, a beszélgetés menetét rá szabja az előzetesen megfigyelt emberi kommunikáció alapján az éles párbeszédre, előfordulhat olyan esetkör, amikor különböző felhasználók azonos kérdésre, azonos joganyag és ügy mellett mégis eltérő választ kapnak, mert az felel meg az adott kommunikációs környezetnek. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási követelményekből kiindulva ez a verzió jogi megfelelés szempontjából nem elfogadható, főként akkor nem, ha az ügy érdemi kimenetelére is hatással lesz a kommunikáció ez irányú módosulása, mert megsérti a részrehajlásmentes ügyintézés követelményét (Filgueiras, 2021). S bár kevésbé jól nyomon követhetően, de ugyanezen gondolatmenet alapján lényegi részleteit tekintve nem térhet el a hagyományos ügyintézésben zajló kommunikációtól a chatbot által biztosított, mert ebben az

esetben a platformon és a hagyományos formában ügyeit intéző ügyfelek között tenne nem megengedhető megkülönböztetést. Különösen kritikussá válik e problémakör mérlegelése, ha számításba vesszük azt is, hogy az ügyfelek egy része potenciálisan nem alkalmas a platform használatára egyéni jellemzői alapján, s ezáltal csak a hagyományos ügyintézési formák állnak a rendelkezésére (Larsson, 2021). A társadalmat átható, jelentős mértékben jelen levő digitális írástudatlanság ugyanis ellehetetleníti az elektronikus kommunikációt (akár annak módjától függetlenül), s egész társadalmi csoportokat vághat el e megoldások használatától (Bélanger & Carter, 2009). Emiatt különösen indokoltnak tekinthető a chatbotok használatát átláthatósági szempontból is megvizsgálni.

## Átláthatósági vonatkozások

Nem közvetlenül a követelmények oldaláról vizsgálva, de azokkal szoros kapcsolatban állóan elemezhetők a chatbotok kormányzati platformok keretében történő használatának átláthatósági vonatkozásai is. Az átláthatósággal azért szükséges foglalkozni, mert az irányadó tudományos megközelítés alapján a kormányzati tevékenységgel szemben az átláthatóság jogállami, alkotmányos követelményekből eredő követelményrendszerként fogalmazható meg, s igaz ez még akkor is, ha *expressis verbis* jelleggel nem jelenik meg az adott kormányzati tevékenység szabályanyagában (Hohmann, 2022). S mivel a kormányzati tevékenység ilyesformán tárgyát képezi az átláthatósági követelményrendszernek, ezért szükségképpen a hatósági jogalkalmazási tevékenység is, abban az esetben is, ha mindez a tevékenység kormányzati platformokon keresztül, akár humán beavatkozás nélkül kerül megvalósításra.

Erre tekintettel értelmezhető, s tudományos értelmezésre vár az olyan modern technikai megoldások, mint a chatbotok használata akkor, ha a fentieknek megfelelően a hatósági eljárás menetében releváns szereppel bírnak, érdemi kihatásuk van a hatósági döntés előkészítésére és meghozatalára vagy annak lényegi körülményeire. A fentieket figyelembe véve, megvizsgálva a chatbotok funkcióját, működési tulajdonságaikat és az alkalmazási környezet követelményrendszerét, az alábbiakat állapíthatjuk meg.

A chatbotok várhatóan kettős jellegű hatást válthatnak ki e környezetben. Egyrészt az ügymenetekre, a kezelt ügytípusok és ellátandó feladatok nagy számára tekintettel megállapítható, hogy e feladat folyamatos fejlődés útján kezdi meghaladni azt az erőforráskészletet, amelyet egy hagyományosan működő, nagyban humán erőforrásra építő közigazgatási rendszer racionálisan el tud látni. A közigazgatás elmúlt évtizedekben tapasztalt elektronizációja, majd

digitalizációja nem pusztán azért valósult meg, mert a folyamatok ilyen formában hatékonyabban, gyorsabban vagy olcsóbban valósulhattak meg. Ezek mögött az az ok is meghúzódott, hogy az egyébként igen drága „bekerülési értékű” humán erőforrás további bevonása minden modern társadalomban akadályozott, tekintettel arra, hogy a közigazgatásban dolgozó szakemberek kiképzése, tudásuk fenntartása és pusztán rendelkezésükre állásuk biztosítása is hatalmas költségtényezőként merül fel, amelynek biztosítására – különösen a jelenleg gyorsuló és drasztikusan változó gazdasági környezetben – nem feltétlenül áll fenn a fedezet (Facer, 2021).

Eközben a szoftveres és hardveres megoldások üzemeltetése ugyan a bevezetés időszakában hatalmas erőforrásokat igényelhet, azonban hosszú távon majd minden szempontból olcsóbbá válhat, mint a szakértői emberi közreműködés biztosítása a gépek és szoftverek által ellátott tevékenységek területén (Kolbenhayerová & Homa, 2022).

Ebből a gondolatmenetből, ahol a humán erőforrásokat a közigazgatás folyamatos működtetése szempontjából korlátnak tekintjük, a chatbotok és a hasonló modern technikai megoldások növelhetik egy kormányzati platform és a rajta keresztül zajló eljárások átláthatóságát. Mire alapozhatom ezt a megállapítást?

A kormányzati platformok üzemeltetése tekintetében több olyan feladat azonosítható, amelyhez már nem elégséges statikus információtartalom megjelenítése, biztosítása a platformon (például ügymenetek leírása, kormányzati információk, vagy akár a gyakran ismételt kérdések blokkja), hanem szükség van arra, hogy interaktív formában a platform felhasználói válaszokat kapjanak kérdéseikre (Huang, Wang, Li & Wang, 2010). Mindez történhet humán erőforrás bevonásával, egyfajta ügyfélszolgálati tevékenység ellátásával, azonban ebben az esetben a humán ügyintézők biztosítása olyan módon kell történnjen, hogy az illeszkedjen a felhasználói szokásokhoz (például esti műszakban) annak érdekében, hogy a humán ügyintéző által biztosított információs lehetőség, s egy lépéssel tovább lépve, akár egy hatósági eljárásban történő ügyintézéshez kapcsolódó kommunikáció sikeresen lebonyolódhasson, s a felhasználó szubjektív elemeket is tükröző átláthatóság érzete ne romoljon szignifikánsan. Belátható, hogy ebből a szempontból egy folyamatosan és megbízhatóan (tehát meghatározott kérdésekre, eseményekre adekvát választ adni képes) szoftveres megoldás amellyel, hogy erőforráshatékonyan és gyorsan rendezzi az adott ügymenetet, biztosíthatja a felhasználók számára azt a visszacsatolást és információkat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy átláthatónak tekintsek a kormányzati platformon keresztül elérhető, akár hatósági jogalkalmazási tevékenységet magába foglaló szolgáltatásokat. Itt ismét szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy az átláthatóság ebből a szempontból nem pusztán az ügyfélközpontúság

megvalósításának egyik fontos szempontja, hanem kötelezően teljesítendő – a jogbiztonsághoz kapcsolódó – alkotmányos követelmények megvalósítását jelenti, amely a közigazgatás joghoz kötöttsége folytán nem választható elérendő célként, hanem kötelezően teljesítendő követelményként értelmezhető. E követelmény azonban nem *expressis verbis* jelentkezik az egyes államok teljes jogából, hanem az alkotmányokba, alaptörvényekbe foglalt jogbiztonság követelményének alkotmányjogi értelmezéséből és a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó általános és különös jogi alapelvekből következik (Hohmann, 2022).

Féloldalas lenne azonban az elemzés, ha a chatbotok bevezetésének csak a pozitív hatásaira koncentrálnánk a kormányzati platformok és a rajtuk keresztül zajló hatósági jogalkalmazási folyamatok vonatkozásában. Negatívumként, az átláthatóság csökkentő tényezőjeként merülhet fel két, jól azonosítható szempont e téren. Az egyik abból ered, hogy jelen fejlettségi szint mellett a chatbotok legnagyobb része informatikai megoldásait tekintve arra képes, hogy egy előre betáplált dialógus elemeit megfigyelve (ezt nevezhetjük tanuló adatkészletnek), meghatározott szavakat tartalmazó felhasználói kérdések esetén a tanuló adatkészletben oda illeszkedő választ adjon meg, nem változtatva annak adattartalmán, vagy vizsgálva a válasz validitását. Ezt a gyakorlatban úgy érzékeljük, hogy a chatbot ugyanolyan kérdések esetén minden valószínűség szerint ugyanolyan válaszokat fog adni. Ebből azonban adódhat hátrányos következmény is: miután a felhasználói kérdésfeltételek az emberi kommunikáció sokszínűségére tekintettel hihetetlenül széles skálán mozognak, addig a napjainkban alkalmazott chatbot megoldások egy véges számú válaszkészlettel rendelkeznek. Ebben a megközelítésben pedig megfelelően összetett, különleges felhasználói kérdések esetén a szoftveres megoldás hamar válaszképtelenné válhat. E válaszadási képesség, a szoftveres megoldás ezen informatikai behatároltsága éppen az ügýtípusok számossága, összetettsége, az ügymenetek bonyolult jellege miatt pedig elvezethet oda, hogy amennyiben egy adott ügýtípusban kizárólag chatboton keresztül kommunikáció lehetséges egy adott platformon, akkor az érzékelhetően rontani fogja a felhasználó átláthatóságérzetét, és objektíve is a vizsgált folyamat, eljárás átláthatóságát. A közigazgatási tevékenységellátáshoz hasonló, szigorúan szabályozott üzleti tevékenységek esetén is (például pénzügyi közvetítőrendszer egyes folyamatai) mutatkoznak hasonló problémák (Borgulya, 2022), amelyek feloldásra várnak.

Természetesen ezen javíthatna a mélytanulásra, az emberi kommunikációs folyamatok leutánzására és reprodukciójára képes chatbotok bevezetése a vizsgált feladatok megvalósítására, azonban ez esetben éppen az előnyök válnak egy másik szempontból hátránnyá. Nehezebben lesz garantálható, hogy a chatbot mindenkit azonos információkkal lát el, s a tanuló adatkészlet (valójában

virtuális térben zajló beszélgetések és ügymenetek rögzített tartalma) akár egyetlen, bármely szempontból hibás kommunikációs folyamata azt eredményezheti, hogy a későbbiekben az ismétlődően előfordulhat a chatbot üzemeltetése során. Ennek példaként képzeljünk el egy beszélgetést egy felhasználó és a chatbot között, amelyben a felhasználó trágár, hatósági ügyintézésbe nem illő fogalmakat használ, amelyre a chatbot nem megfelelően reagál. Mivel a tanuló adatkészletet előzetesen nagyon nehéz összeállítani, ezért gyakori, hogy az élő tesztelés kommunikációs folyamataival tanítják az algoritmust a megfelelő válasz megadására, ahol több milliónyi beszélgetést szinte lehetetlen emberi felügyelet mellett átellenőrizni, hiszen éppen ezért alkalmaznánk a chatbotot ezekre a feladatokra. Mivel a fenti beszélgetés a későbbiekben a chatbotot üzemeltető mesterséges intelligencia tanulási folyamatának egy elemévé válna megfelelő ellenőrzés és szűrés nélkül, ezért előfordulhat az az esetkör, amikor a tanuló minta elem hatása multiplifikálódik, s így valós kommunikációs folyamatban a chatbot azért fog káromkodni, mert a tanuló adatkészlet között volt akár egyetlen olyan beszélgetési folyamat, amelyben hasonló kommunikációt látott, s a valós kommunikációban azt valamilyen algoritmikus döntés alapján alkalmazhatónak véli.

Más szempontból vizsgálva a fenti, informatikai behatároltsághoz kapcsolódó problémakört, a modern közigazgatási vizsgálódások körében évek óta fel-felmerül a személyesség mint a hatósági ügyintézés irányába való ügyféli elvárás kérdésköre. Ehhez kapcsolódóan Rixer Ádám, a téma egyik legfontosabb hazai kutatója, 2019-es tanulmányában az alábbiak szerint összegzi az általa felállított személyesség-modellt: „*olyan hipotetikus modell, amely egy alapvető emberi szükséglet (kapcsolat-, közösség-, és identitás-szükséglet) közigazgatási szervek (sőt: államigazgatási szervek) általi, új proaktív formákban történő kielégítésének összefüggéseit hivatott bemutatni és tudományosan is hozzáférhetővé tenni.*” (Rixer, 2019).

A fenti modellalkotási kísérlet alapján láthatóvá válik, hogy az emberekben van egy természetes igény arra, hogy ügyeiket úgy intézzék, hogy felettük, illetve ügyeikben nem pusztán gépi kommunikáció és arra alapozott, automatizált döntéshozatal történik, hanem szükségletként megfogalmazódik az is, hogy találkozzanak (akár online formában is) a közigazgatás emberi arcával, s legalább részben emberi kontroll legyen a hatósági ügyintézés folyamata felett.

Ha ezzel összevetjük a chatbotok fent vázolt alkalmazását a hatósági kommunikáció, s akár a hatósági döntéselőkészítési tevékenységek megvalósítása során, azt láthatjuk, hogy ugyan képesek lehetnek gyors és pontos kommunikációra, de kommunikációjukban korlátoltak lehetnek, nem feltétlenül képesek az emberi kommunikáció minden elemének utánzatára (avagy ahogy láthattuk, erre

nem is szeretnénk minden esetben képessé tenni őket), s ez érezhetően rontja a felhasználó személyességérzetét, amely erős korrelációban van az átláthatóság megvalósításával (Hohmann, 2022).

## **Következtetések és összegzés**

Izgalmas következtetésekre juthatunk a fent megvalósított vizsgálódás alapján, ha értékelni kívánjuk a chatbotok alkalmazási követelményeit a kormányzati platformok vonatkozásában, kitekintéssel elve a hatósági eljárásokban történő alkalmazásra.

Ezek kiindulópontjaként rögzíthető, hogy mára nem kérdőjelezhető meg az, hogy a modern technikai újításokat – így akár a chatbotokat – kell-e alkalmazni a kormányzati, közigazgatási tevékenységellátás során. Ezek elterjedése és társadalmi hatásai mára olyan helyzetbe hoztak minden modern közigazgatási rendszert és azok döntéshozóit, hogy sokkal inkább az alkalmazás feltételei és a vonatkozó követelményeknek való megfelelés a megválaszolendő kérdés napjainkban.

A chatbotok alkalmazására tekintettel levonható az a következtetés, hogy azok látszólag egyszerű működési módja és alkalmazási környezete alapján nem feltétlenül következne az, hogy e szoftveres megoldásoknak magas követelményeket kell teljesíteniük alkalmazásuk során. A lényeges és nehezen teljesíthető követelményeket éppen ezek közigazgatási alkalmazása hozza el, mert a közigazgatási, azon belül a platformokon keresztül zajló hatósági jogalkalmazó tevékenység megkívánja azt, hogy e tevékenységeket jogállami követelmények figyelembevételével, a közigazgatás joghoz kötöttségéhez fűződő elv érvényre juttatásával végezzék.

A leginkább erőteljesen érvényesülő követelmények, s ezzel párhuzamosan a chatbotok üzemeltetéséhez kapcsolódó legnagyobb megfeleléségi problémák is ebből, a joghoz kötöttség, a jogegyenlőség és a részrehajlásmentes ügyintézés alkotmányos követelményeiből ered – nemcsak hazánkban, hanem az Európai Unió egész területén.

Kiindulva ezekből a követelményekből, jelen tanulmány következtetéseként megfogalmazható egy úgynevezett ekvivalencia elv a chatbotok használatára vonatkozóan. Ennek megfelelően, abban az esetben, amikor a chatbot már nem csak pusztán kommunikációs, információátadási műveleteket lát el egy kormányzati platformon keresztül megvalósított hatósági eljárás keretében, hanem eljárásjogi szempontból releváns cselekményekben működik közre (például ügyindítás, nyilatkozattétel, iratbetekintés stb.), akkor a chatbot által ellátott



feladatokra ugyanazokat a követelményeket kell vonatkoztatni, mint amelyek a hagyományos hatósági ügyintézés során támasztandók követelményként. E követelmények következetes alkalmazásával teremthető meg a részrehajlásmentes ügyintézés egyrészt a platformot használó ügyfelek, másrészt a platformot használó és a hagyományos ügyintézésben részt vevő ügyfelek között.

Kitérve a chatbotok modern formáira is, mindaddig, amíg a mesterséges intelligencia szoftveres fejlesztése során a chatbot emberi kommunikációt utánozva alakítja ki kommunikációs folyamatait, akár tanuló adatkészlet, akár valós emberi kommunikáció által továbbfejlesztve azt, nem javasolt e fejlesztések kormányzati platformokon történő alkalmazása, mert nem biztosítható teljeskörűen ezen alkalmazások megfelelése a fent vázolt ekvivalencia elvnek, s potenciálisan és ellenőrizhetetlen keretek között részrehajló ügyintézési folyamatok kialakulásához vezethet.

Kettősség mutatkozik meg a chatbotok alkalmazása terén, ha azokat az átláthatósági követelmények szempontjából vizsgáljuk meg: egyrészt nagyban növelheti a platform és az eljárás átláthatóságát a kommunikáció gyorsasága, azonnali rendelkezésre állása és interaktív jellege folytán, de ronthatja is azt, informatikai behatároltsága mértékétől függően. Ráadásul, amennyiben ezen az informatikai behatároltságon javítani törekszünk, akkor szembefuthatunk az előző bekezdésben foglalt dilemmával, amikor is a chatbot egy sokkal emberibb, személyesség érzetét keltő kommunikációs folyamatot valósít meg, de eközben működése az alkalmazott technikai megoldás működési tulajdonságai miatt megváltozik, nem lesz előre kiszámítható, nehezebben lesz garantálható, hogy a chatbot mindenkit azonos információkkal lát el, s ezzel szembemegy a vonatkozó alkotmányos és közigazgatási követelményekkel.

Mindezekre tekintettel a chatbot hagyományos, statikus, előre meghatározott kommunikációs elemekre épülő változatai a tanulmány tapasztalatai alapján jól alkalmazhatók a kommunikációs folyamatok gördülékennyé tételében, s a hatósági ügyintézés hatékonyságának fokozásában, mindaddig, amíg ezek nem kizárólagosan és egészében váltják fel a humán ügyintéző jelenlétét a hatósági eljárás teljes folyamatában, hanem a folyamat továbbra is tartalmaz emberi döntéshozatalt, illetve a chatbotot a hatósági ügyintézési folyamat során csak annak egyes részlemeire alkalmazzák. Ellenkező esetben a fenti ekvivalencia elv alapján a chatbotnak és platformnak önmagában is meg kell tudnia valósítania az összes vonatkozó eljárásjogi követelményt, amelyre a tanulmány megállapításai alapján a jelenleg elérhető chatbot alkalmazások kiegészítő szolgáltatások bevonása mellett sem alkalmasak.



## Felhasznált irodalom

---

- Androutsopoulou, A., Karacapilidis, N., Loukis, E. & Charalabidis, Y. (2019). Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots. *Government information quarterly*, 36(2), 360–362. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.001>
- Bélangier, F., & Carter, L. (2009). The impact of the digital divide on e-government use. *Communications of the ACM*, 52(4), 132–135.
- Boksova, J., Boksa, M., Horak, J., Pavlica, K., Strouhal, J. & Saroch, S. (2021). E-Government services and the digital divide: A quantitative analysis of the digital divide between the general public and internet users. *Journal of Telecommunications and the Digital Economy*, 9(1), 27–31.
- Borgulya Á. (2022). A mesterséges intelligencia a vállalati kommunikációban és a kommunikációmenedzsmentben. In Jarjabka Á. (Szerk.), *VSZI Kötetek 3.* (pp. 43–46). Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar.
- Budai B. B. (2017). *E-közigazgatási alapismeretek*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Czibrik E. (2022). Az Ákr. alapelveinek kapcsolatrendszere. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 23(1), 84–90.
- Csáki-Hatalovics Gy. B. (2021). A digitális közigazgatás. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. ksz.), 53–61.
- Fábián A. & Stankovics P. (2022). A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra. *Közigazgatástudomány*, 2(1), 72–73.
- Facer, R. L. (2021). Developing Public Servants: International Trends in Human Resource Management. In Rosenbloom, D. H. (Ed.), *Handbook of Public Administration* (pp. 240–248). Routledge.
- Filgueiras, F. (2021). New Pythias of public administration: ambiguity and choice in AI systems as challenges for governance. *Ai & Society*, 1–14. <https://doi.org/10.1007/s00146-021-01201-4>
- Henman, P. (2020). Improving public services using artificial intelligence: possibilities, pitfalls, governance. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42(4), 211–212.
- Hohmann B. (2022). *Az átláthatóság értelmezése és követelményrendszere a közigazgatási hatósági eljárások tükrében*. Novissima.
- Huang, W., Wang, J., Li, G. & Wang, F. (2010). Research of the interactive platform for government and people based on internet. In *2010 International Conference on Networking and Digital Society* (pp. 190–193). IEEE.
- Kolbenhayerová, K. & Homa, T. (2022). Digitalization in public administration and its trends. *Institutiones Administrationis-Journal of Administrative Sciences*, 2(1), 24–35.
- Larsson, K. K. (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly*, 38(1), 101547. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101547>
- Lommatzsch, A. (2018). A next generation chatbot-framework for the public administration. In *International Conference on Innovations for Community Services* (pp. 127–141). Springer.

- Makasi, T., Nili, A., Desouza, K. & Tate, M. (2020). Chatbot-mediated public service delivery: A public service value-based framework. *First Monday*, 25(12), 10598. <https://doi.org/10.5210/fm.v25i12.10598>
- Makasi, T., Nili, A., Desouza, K. C. & Tate, M. (2021). A typology of chatbots in public service delivery. *IEEE Software*, 39(3), 59–63.
- Margetts, H. (2003). *Electronic government: A Revolution in Public Administration*. In Peters, B. G. & Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration* (p. 366). Sage Publication.
- Min, Q. & Wang, J. (2021). Using the Internet of Things E-Government Platform to Optimize the Administrative Management Mode. *Wireless Communications and Mobile Computing*, 1, 2224957. <https://doi.org/10.1155/2021/2224957>
- Noordt, C. V. & Misuraca, G. (2019). New wine in old bottles: Chatbots in government. In *International Conference on Electronic Participation* (pp. 53–54). Springer.
- Popa, D. M. (2021). Theoretical Aspects Regarding the Functions and Types of Communication in Public Administration. *International Journal of Communication Research*, 11(2), 29–31.
- Rixer Á. (2019). A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Glossa Iuridicata*, 6(1–2), 273–276.
- Romanelli, M. (2021). Rethinking Public Administration through Managers as Leaders. In Grigorescu, A. & Radu, V. (Eds.), *Lumen Proceedings: Vol. 15. 2nd International Conference Global Ethics - Key of Sustainability (GekoS)* (pp. 15–16). LUMEN Publishing House. <https://doi.org/10.18662/lumproc/gekos2021/2>
- Sloboda, M., Staronová, K. & Suchalová, A. P. (2022). Enhancing law-making efficiency, public value or both: Case study of e-participation platform in Slovakia. In *Engaging Citizens in Policy Making* (pp. 71–79). Edward Elgar Publishing.
- Tarpai Z. T. (2020). *Ügyviteli folyamatokat támogató rendszerek*. Nemzeti Községi Akadémia.
- Umbach, G. & Tkalec, I. (2022). Evaluating e-governance through e-government: Practices and challenges of assessing the digitalisation of public governmental services. *Evaluation and program planning*, 93, 102118. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102118>
- Usmanovich, U. K. (2021). Evaluating the Effectiveness of the Executive Branch is an Integral Part of Modern Public Administration. *International Journal of Development and Public Policy*, 1(7), 20–22.
- Wang, J. & Zhao, F. (2022). An Optimization Methods of Government Website Based on Search Engine. In *2022 14th International Conference on Measuring Technology and Mechatronics Automation (ICMTMA)* (pp. 1136–1140). IEEE.

## A cikkben található online hivatkozások

- 
- URL1: *Chatbots: a consumer research study*. <https://fddocuments.in/document/chatbots-a-consumer-research-study.html>
- URL2: *DJP2.0 Stratégiai Tanulmány*. <https://digitalisjoletprogram.hu/files/58/f4/58f45e44c4ebd-9e53f82f56d5f44c824.pdf>

URL3: *Model Rules on EU Administrative Procedures*. [http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model\\_Rules-Compilation\\_BooksI\\_VI\\_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf)

## **Alkalmazott jogszabály**

---

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016.6.7.

## **A cikk APA szabály szerinti hivatkozása**

---

Hohmann B. (2023). Chatbotok a kormányzati platformok szolgálatában. Alkalmazási követelmények és átláthatósági hatások. *Belügyi Szemle*, 71(4), 691–709. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.4.8>