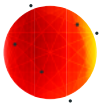


alGOVrithms

AUTOMATIZÁLT DÖNTÉSHOZATAL
A KÖZIGAZGATÁSBAN

SZAKPOLITIKAI AJÁNLÁSOK
DÖNTÉSHOZÓK SZÁMÁRA



alGOVrithms

AUTOMATIZÁLT DÖNTÉSHOZATAL A KÖZIGAZGATÁSBA

SZAKPOLITIKAI AJÁNLÁSOK DÖNTÉSHOZÓK SZÁMÁRA

Szerző (az alGOVritmusok tanulmány alapján): **Krzysztof Izdebski**

Nyelvi lektor: **Gill Davis**

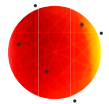
Projekt koordinátor: **Marta Skotnicka**

Dizájn: **Jakub Waluchowski**, Kontrabanda

Betűtípus: **Azo Sans** by Rui Abreu



The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.



Az alábbi szakpolitikai ajánlások Csehországban, Grúziában, Magyarországon, Lengyelországban, Szerbiában és Szlovákiában végzett kutatásainkra épülnek. Az egyes országokra vonatkozó beszámolókat az ePaństwo Alapítvány szerkesztette, azok teljes egészében az *alGOVrithms – the State of Play* című angol nyelvű tanulmányban olvashatóak.

A tanulmány az ePaństwo Alapítvány (Lengyelország), a KohoVolit.eu (Csehország és Szlovákia), az IDFI (Grúzia), a K-Monitor (Magyarország) és a CRTA (Szerbia) munkatársai által 2018 novemberre és 2019 áprilisa között gyűjtött adatokra és végzett elemzésekre támaszkodik.

Munkánk során a közigazgatás számos területen találtunk példát algoritmusok alkalmazására és automatizált döntéshozatalra, többek között a sebességkorlátozások betartásának ellenőrzésénél, bírák és tisztviselők kirendelésénél, ellenőrzések és felülvizsgálatok tárgyának kiválasztásánál, szociális juttatások elosztásánál, csalások felderítésénél vagy éppen közbeszerzések nyerteseinek a kiválasztásánál.

A kutatás során elsősorban az vezetett minket, hogy a térségben jobban feltérképezzük a közszférában használt algoritmusok működését, és beazonosítsuk azokat a területeket, ahol szakpolitikai vagy jogalkotási lépések lennének szükségesek. A terület szakértői és döntéshozó számára ajánlásokat is készítettünk, amelyekben javaslatot teszünk a felmerült kérdések, problémák orvoslására.

Reméljük, hogy a tanulmány hozzájárul a témáról folytatott szakmai vita élénküléséhez és ahhoz, hogy a közeljövőben megtörténjenek azok a szakmai döntések, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy a szabályozási környezet kövesse az automatizált döntéshozatal és az algoritmusok területén lezajlott gyors változásokat. Egyelőre a térség egyetlen országában sem vezettek be olyan független eljárásokat, amelyek képesek lennének az algoritmusok működésének ellenőrzésére, továbbá nem léteznek algoritmusokra vonatkozó etikai szabályok és teljes egészében hiányzik az algoritmikus döntéshozatal átláthatósága.

Ugyan csupán egyetlen példát találtunk mesterséges intelligencia vagy gépi tanulás alkalmazására ezen a területen, az algoritmusok használata mégis számos kockázatot rejt magában, különösen az egyenlő

bánásmód, a jogorvoslat lehetőségének, vagy az emberi jogok érvényesülésének tekintetében.

Megállapítások

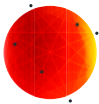
A kutatásban részt vevő országok **egyikében sem találtunk közigazgatási algoritmusokra vonatkozó szakpolitikai irányelveket vagy szabályozási koncepciót**. Noha készültek Lengyelországban¹ illetve a visegrádi négyekben² a mesterséges intelligencia használatának támogatására vonatkozó stratégiák, egyik állam sem alkotott még olyan szabályozást, amely automatikus döntéshozatal átláthatóságát és ellenőrizhetőségét szavatolná. Ez a tanulmány feltehetőleg az első olyan dokumentum, amely régiós szinten átfogóan vizsgálja a közigazgatási algoritmusok alkalmazásának a helyzetét. Reméljük, hogy megállapításaink és ajánlásaink eljutnak azokhoz a döntéshozókhoz, akik algoritmusok bevezetésén gondolkodnak. **Fontos látni, hogy a vizsgált országok egyikében sem találtunk algoritmusok használatára vonatkozó etikai irányelveket sem.**

Szintúgy nem találtunk olyan jogi szabályozást, amely átfogóan tárgyalná az állam és az állampolgárok jogait és kötelességeit ezen a területen. Ahol találtunk algoritmusokra vonatkozó szabályokat, ott is egy-egy algoritmus valamely aspektusára vonatkozó szabályról van szó, mint például egyes eljárások bírókhoz való rendelésének esetében. Ebből az okból kifolyólag módosították például a grúz alaptörvény rendes bíróságokra vonatkozó részét³, módosultak Lengyelországban a rendes bíróságok működésének szabályai egy 2017. decemberi 28-i miniszteri rendelettel, vagy történtek változások a szerb bíróságok eljárási szabályzatában, amely meghatározza a bírák kiválasztási rendszerét (2009)⁴.

Magyarországon is találtunk az automatizált döntéshozatalra vonatkozó szabályokat például az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben kérelmek elbírálásának vonatkozásában.

Az Európai Unió országaiban az automatizált döntéshozatalra vonatkozó általános szabályokat az Általános Adatvédelmi Rendelet (*General Data Protection Regulation, GDPR*) 2018. májusi életbe lépésének köszönhetően vezették be.⁵ A GDPR 22. cikkének első paragrafusa szerint „az érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapuló döntés hatálya, amely rá nézve joghatással járna vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené.” Ugy tűnik, hogy ez a rendelkezés az általunk vizsgált legtöbb esetben nem releváns, mivel általában az algoritmus közreműködése mellett megmarad az „emberi tényező” is, vagy az algoritmusnak nincs közvetlen hatása az egyénre. Ide tartozik az összes vizsgált országban

1. https://www.gov.pl/documents/31305/436699/Za%C5%82o%C5%B3Cenia_do_strategii_AI_w_Polsce_-_raport.pdf/a03eb166-0ce5-e53c-52a4-3bfb903edf0a
 2. https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/umela-inteligence/V4_NON_PAPER_ON_AI_09_04_2018.pdf
 3. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90676?publication=33>
 4. A Bíróság eljárási szabályzata (2009) arhiva.mpravde.gov.rs/images/Court%20Rulles%20of%20Procedure_180411.pdf
 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>



alkalmazott automatizált kamerás sebességmérés is. Ezekben az esetekben Prága példájához hasonlóan történnek az eljárások: „minden döntést jóvá kell hagynia egy illetékesnek” (egy helyi rendőr)⁶.

Megállapítottuk, hogy az automatizált döntéshozatal céljából megalkotott szoftverek által használt algoritmusok nem átláthatók és az algoritmusokhoz vagy azok forráskódjához való hozzáférés nem lehetséges. Lengyelországban az Igazságügyi Miniszter visszautasította az ePaństwo Alapítvány ilyen tartalmú adatigénylését. Válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a bírók véletlenszerű elosztásáért felelős algoritmus technikai információból áll, és nem tekinthető az információs szabadság törvény alapján közérdekű adatnak. A pénzügyi szektorban elkövetett adócsalások visszaszorításáról szóló egyes törvények módosításáról szóló törvény szerint, amely bevezette a STIR rendszert (a Bankszövetség informatikai rendszere), biztonsági okokból nem nyilvános az abban használt algoritmus leírása.

Hasonló programok forráskódjához való hozzáférést biztonsági vagy szerzői jogokra való hivatkozással a kutatás más országaiban is megtagadták. Bizonyos esetekben a szoftver egy külső cég tulajdonában van, mint például a szlovák Bírói Tanács eszköze, ahol erre hivatkozva utasították el a kutatói adatigénylést. Csehországban az algoritmusok forráskódja általában nem nyilvános, mivel szerzői jogi védelem alatt áll, és nem képzik az azokat használó állami szerv tulajdonát (kivéve egyes törvényben meghatározott eljárásokat).

Vizsgálatunk során egyetlen olyan intézményt sem találtunk, amely nyilvántartja, vagy felügyeli az adott országban működtetett automatizált döntéshozatali rendszereket. Mindenhol hasonló a helyzet, mint Grúziában, ahol a kutató szerint nem létezik olyan közintézmény, amelynek feladata volna, hogy megalkossa, illetve végrehajtsa a közszférában felhasznált algoritmusokra vonatkozó irányelveket. Minden kormányzati szerv igényeitől és feladataitól függetlenül lényegében bármilyen szoftvert fejleszthet.

Eltekintve Szerbia esetétől, ahol a bírósági ügy-elosztási rendszer finanszírozója (EU) auditálta a bevezetett rendszert, az **egyik vizsgált országban sem létezik olyan külső vagy független auditok, amelyek az algoritmusok működésének pontosságát, elfogultságát vizsgálják.**

6. Lásd még: S Wachter, B Mittelstadt és L Floridi: „Miért nem létezik az Ex- tervezés joga az automatizált döntéshozatalban az általános adatvédelmi rendeletben” (2017) 7 IDPL 76.

Javaslatok

Nem tűr további halasztást, hogy konzisztens szabályok szülessenek az automatikus döntéshozatalra vonatkozóan. Ezeknek álláspontunk szerint a következő szempontokat kell figyelme venniük:

• Algoritmusok használatára vonatkozó irányelvek megalkotása

Ahogy a korábbiakban rámutattunk, a koordinációért felelős intézmények, mint pl. a miniszterelnöki hivatalok, nem tudják, hogy az alájuk rendelt szervek milyen algoritmusokat használnak, nem beszélve azokról, amelyeket más közintézmények működtetnek. Szükség lenne ezért olyan kiegészítő irányelvek, etikai iránymutatások elfogadására, amelyek biztosítják, hogy az algoritmusok nem elszigetelt környezetben szülessenek, továbbá szinergiában működnek egymással. Az irányelveknek tartalmazniuk kellene külső, illetve és független intézmények általi kötelező algoritmus-ellenőrzéseket is. Mindezek érdekében szükséges:

- Egy kormányon belüli koordinációs testület felállítása

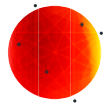
Bár a téma rendkívül fontos, egyelőre nem látjuk szükségesnek egy algoritmusokkal foglalkozó szakpolitikák megalkotásáért felelős független testület létrehozását. Ugyanakkor fontosnak tartjuk, hogy a meglévő intézményrendszeren belül jelöljék ki azt az intézményt, amely felelős az az automatizált döntéshozatalra vonatkozó koordinációs munkáért, beleértve az ilyen szoftverek megalkotását, azok nyilvántartását és teljesítményük értékelését.

- Az automatizált döntések meghozatalára vonatkozó, egyértelmű és lehetőleg átfogó jogi környezet megteremtése

A meglévő jogszabályok, illetve a régimódi közigazgatási rendszer nem adnak megfelelő válaszokat az automatizált döntéshozatalból eredő közigazgatási kihívásokra. Emiatt meg kell teremteni az automatizált döntéshozatal jogi definícióját, figyelembe véve annak összetett természetét és sokrétű felhasználhatóságát. A jogi szabályozásnak ki kell terjednie az algoritmus forráskódjának átláthatóságára, illetve működésének leírására, beleértve a felhasznált adatok körét és a működést befolyásoló tényezők felsorolását. A jogszabályoknak elő kell írniuk az algoritmusok megalkotását megelőző hatásvizsgálatok szükségességét (*Algorithmic Impact Assessments*) és az algoritmusok bevezetését a megfelelő etikai irányelvek meglétéhez kell kötnie.

- Etikai iránymutatások

Az etikai iránymutatásoknak követniük kell a közigazgatásra vonatkozó általános elvárásokat, mint a diszkriminációmentesség, az egyén jogainak tiszteletben tartása, beleértve az azzal kapcsolatos



tájékoztatáshoz való jogot, hogy mely adatokat milyen célból dolgoznak fel. Szükséges továbbá az automatizált döntéshozatali folyamatok megalkotása során felmerülő etikai aggályok összegyűjtése is, amely az algoritmikus hatásvizsgálatok (AIA) részét kell, hogy képezzék.

- A civil társadalom képviselőinek és külső szakértők bevonása az algoritmusok megalkotásának teljes folyamatába

Az algoritmusok megalkotásának folyamatában, azok összetettsége miatt elengedhetetlen a multidiszciplináris megközelítés. Az algoritmusok negatív társadalmi hatásának kockázatát növeli ugyanis, ha kizárólag állami tisztviselők és informatikai cégek vagy informatikai osztályok vesznek részt a fejlesztésben. A civil szervezetek fontos szerepet játszanak az érintett társadalmi rétegek bevonásában, az egyenlő bánásmód, a diszkrimináció mentesség és a kormányzati átláthatóság megteremtésében. Számos országban jelentős szereppel bírnak civil technológiai közösségek, amelyek támogathatják a kormányokat annak érdekében, hogy az általuk létrehozott eszközök valóban a polgárok érdekeit és a közjót szolgálják, és ne kizárólag a hivatalok kényelmét és félreértelmezett hatékonyságát. Az informatika, az etika és a jog területén is egyre több olyan szakértő dolgozik, aki jelentős tapasztalattal bír ezen a területen. Az ilyen együttműködésre az algoritmusok használatáról szóló általános diskurzusban és az egyes algoritmusok megalkotása során egyaránt szükség van. A társadalmi szervezetek és a külső szakértők szerepe fontos továbbá az algoritmusok működésének ellenőrzése és monitoringja során is, valamint annak az értékelésében, hogy az algoritmusok megfelelően szolgálják-e az eredetileg kitűzött célokat.

- Az algoritmikus hatásvizsgálatainak bevezetése

Szükségesnek tartjuk a jogalkotás során alkalmazott hatásvizsgálatokhoz hasonlóan az algoritmusok hatásvizsgálatának (AIA) bevezetését. Amennyiben az algoritmusok hatásvizsgálata az automatizált döntéshozatali megoldások megalkotásának kötelező része volna, világossá válna minden esetben, hogy mi a kormány vagy az adott szerv célja az algoritmus megalkotásával, később pedig értékelhető volna, hogy mennyiben érte el célját, mely társadalmi csoportokra van hatással. Szükséges volna továbbá a lehetséges kockázatok felmérése és az azok megelőzésére teendő lépések felsorolása. A hatásvizsgálat megfelelő indokokat nyújthat azokra az esetekre, amikor az algoritmusok okozta kockázatok nagyobbak, mint az alkalmazásából remélt előnyök. A hatásvizsgálat ezen túl lehetőséget ad az algoritmus működésének bemutatására is, úgy mint a felhasznált adatok és a várt eredmények ismertetésére.

- Átláthatósági passzus alkalmazása szoftvercégekkel kötött szerződéseknél és a forráskódhoz való nyílt hozzáférés biztosítása.

Az esetek túlnyomó többségében nem lehet hozzáférni a szoftverek forráskódjához valamilyen oknál fogva, leginkább mivel azokat szerzői jogi védelemben részesítik. Egyes országokban a forráskódot nem tekintik közérdekű adatnak. Az algoritmusok forráskódjához való hozzáférést ezért kötelezővé kellene tenni minden ilyen jellegű fejlesztésnél, és csak meghatározott kivételes esetekben engedélyezni azok zártan kezelését (pl. amikor nemzetbiztonsági érdekből indokolható). A külső szolgáltatóknak minden esetben rendelkezésre kellene bocsátaniuk az alkalmazott informatikai rendszerre vonatkozó összes információt az érintett hivatalok és a programmal dolgozó közszolgák részére. Célszerű továbbá a szolgáltatókkal való rendszeres konzultáció bevezetése is, akár műhelyfoglalkozások formájában, ahol a programot használó tisztviselők visszajelzéseket adhatnak az esetleges problémákról, felmerülő kockázatokról és egyéb kihívásokról.

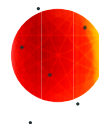
- Az algoritmusok működését elmagyarázó irányelvek kiadása.

Az iránymutatásokra nemcsak az általános tájékoztatás miatt van szükség, hanem annak érdekében is, hogy az azzal dolgozó tisztviselők is teljeséggel megértsék működését, céljait és az esetleges kockázatokat. Ez a bíróságok számára is hasznos lehet olyan helyzetekben, amikor az algoritmusok működése kapcsán folyomodik valaki jogorvoslatért. A rendszerek működtetőinek természetesen az iránymutatásokat is rendszeresen frissíteniük kell.

- Felülvizsgálati és jogorvoslati rendszer kidolgozása.

Az összes vizsgált országban csak az általános bírósági jogorvoslati út létezik az automatizált döntéshozatallal kapcsolatos ügyekben. Ezt azonban az utolsó lehetőségként kellene kezelni. Biztosítania kellene, hogy a közigazgatási algoritmusok működésével kapcsolatos problémák vagy szabálytalanságok megoldására létezzenek alacsonyabb szintű felülvizsgálati és jogorvoslati rendszerek. Fontos annak a közzététele is, hogy az adott intézményben ki a felelős az algoritmus megfelelő és elfogulatlan működéséért. Érdemes megfontolni akár büntetőjogi szankciók bevezetését is olyan esetekre, amikor az algoritmusok megalkotói tudatosan megsértik az állampolgár személyiségi jogait, az egyenlő és tisztességes bánásmódhoz való jogot.

Szükségesnek tartjuk az algoritmusok rendszeres „műszaki vizsgáztatását” is, amelyek során külső, független szakemberek vizsgálják az algoritmusok pontos és elfogulatlan működését. A vizsgálatok eredménye az algoritmust használó szerv honlapján publikálandó.



A szakpolitikai ajánlások a Visegrádi Alap által támogatott **alGOVrithms**.
Are citizens governed by computer programs? (21821296 számú projekt)
keretében készültek.

TÁMOGATÓ:

-
- Visegrad Fund
-
-

PARTNEREK:



A szakpolitikai ajánlások az alábbi linken érhetőek el:

<https://epf.org.pl/en/projects/algovrithms/>



#algorithms

2019