



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 27. szám

Farkas György Tamás – Rimaszécsi
János

A demokrácia mérhetőségének, kutatásának aktuális kérdései

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627

www.allamtudomany.hu

A demokrácia mérhetőségének, kutatásának aktuális kérdései³

1. Bevezetés

A demokratikus jogállam nélkülözhetetlen feltétele az alapvető emberi jogok érvényesülésének és kiteljesedésének, ezért aktuális, hogy az államtudományi kutatások ismételten előtérbe kerüljenek. Az elmúlt évek fejleményei egyértelműen azt mutatják, hogy a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítésére az államnak kell értékkeremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférában (Kaiser, 2016: 1). Komoly igény mutatkozik arra, hogy az államberendezkedési struktúra a 21. századi tudományos paradigmáknak megfelelően interdiszciplinárisan megalapozott legyen. Az önálló államtudományi ág és államkutatások tárgya az állam szempontjából vizsgált jogtudományi, politológiai, szociológiai, közgazdaságtani, rendészet- és hadtudományi ágak egymáshoz való viszonya és kölcsönhatása (Kaiser, 2016: 1). A demokrácia és az ebből adódó demokratikus működés az az elméleti keret, amely alapvető szinten fogja össze az imént hivatkozott tudományterületeket. A demokrácia elve és annak gyakorlati megvalósulása alapjaiban befolyásolja mind a piaci, mind pedig az állami szektor versenyképességét, hatékonyságát.

A demokrácia elsődleges összetevője a politikai pluralizmus megvalósulása, amely a népakarat kifejezésének legfőbb eszköze. A népakarat a választásokon nyilvánul meg közvetlenül, és a megválasztott képviselőkön keresztül gyakorol hatást a teljes államberendezkedésre. A népakarat megfelelő kifejezéséhez szükséges a politikai verseny biztosításán túl a politikai részvétel előmozdítása is, létrehozva ezzel kvázi egy „kereslet-kínálat” helyzetet.

A demokrácia további elengedhetetlen feltétele, hogy biztosítsa a lehetőséget a demokratikus párbeszédre mind a politikai szereplők, mind pedig a civil szféra képviselői számára. Feltétlenül szükséges utalnunk a közérdekű adatigénylés intézményének fontosságára, hiszen a megfelelő ösztársadalmi álláspont kialakítása kizárólag az objektív információk alapján lehetséges. Ez természetesen egyfajta kontrollfunkciót is betölthet a végrehajtó hatalommal szemben, vagy akár igazolhatja is annak eredményességét. A népakarat kialakulásában mindazonáltal megkerülhetetlenül fontos szerepe van a sajtónak és a demokratikus sajtószabadság követelményének. Ez egyik oldalról a sajtópluralizmus megvalósulásában érhető tetten, vagyis a különféle politikai ideológiájú sajtótermékekhez történő hozzájutás lehetőségében, másik oldalról pedig a kiegyensúlyozott, objektív tájékoztatás követelményében. Ezen demokratikus szabadságjogok védelmének érdekében demokratikus hatalomgyakorlás szükséges, demokratikus szabadságjogokat ugyanis

¹ Doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; tanácsadó, Független Rendészeti Panasztestület

² Doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; bírósági fogalmazó, Fővárosi Törvényszék

³ A tanulmány Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam mérhetősége II., Dialóg Campus, Budapest, 2016. 121-144 oldalszámokon című kiadványban jelent meg.

antidemokratikus eszközökkel védelmezni nem lehet, mert az önazonossági kérdéseket vetne fel az egész politikai rendszerrel kapcsolatban.

A demokratikus hatalomgyakorlás megteremtésének feltétele a fékek és egyensúlyok (*checks and balances*) rendszerének kialakítása, egyensúlyban tartása. Ennek egyik lehetséges eszköze az Alkotmánybíróság és az országgyűlési külső ellenőrző szervek súlyának növelése, a hatáskörök és jogosítványok bővítése. Ezeken a szerveken keresztül egyfajta állampolgári jogtudatosság is mérhető, hiszen a benyújtott panaszok és állampolgári kezdeményezések számából következtetni lehet a jogtudatosságra. A jogtudatosság mellett a politikai tudatosság is lényeges összetevője egy demokratikus jogállamnak, ez pedig a politikai jellegű események szervezésére vonatkozó hajlandóság. Ez abból rajzolódik ki, hogy mennyien élnek a gyülekezési joggal, illetve mennyi a bejelentett tüntetések száma, függetlenül attól, hogy ezek a tüntetések kormányellenesek vagy kormánypártiak-e.

A tanulmány a megfogalmazott tulajdonságok és elvárások mérésére tesz javaslatot olyan indikátorrendszeren keresztül, amely lefedi a demokráciához, illetve a demokratikus jogállamisághoz kapcsolódó egyes területeket. Természetéből adódóan a hatásterületi vizsgálat – az előzetes elvárásoknak is megfelelően – alapjaiban támaszkodik a 2015. évi *Jó Állam Jelentés*re, hiszen azzal egyfajta kontinuitást fenntartva igyekszik megfogalmazni a megjelenést követően felmerült újdonságokat. A hatásterületi vizsgálat egyaránt alkalmaz objektív, de kis érvényességű, valamint szubjektív, de széles érvényességű indikátorokat.

1.1. A Demokrácia hatásterület célja, pozicionálása

A demokrácia a „jó állam” hatalmi viszonyrendszerének elvi alapja, legitimitásának, ellenőrizhető és átlátható működésének, valamint megújulási képességének forrása. A jó állam fogalma alatt értjük azt a községe-szervező, közhatalmi entitást, amely az állampolgárok védelmét és igényeit hatékonyan meg tudja valósítani, és ki tudja szolgálni úgy, hogy elkerülje a szükségtelen vízfejűséget és túlméretezettséget. Mindebből az következik, hogy a nem hatékony, vagyis pazarló állam nem lehet jó állam, mert nem tudja megfelelően szolgálni az állampolgárok érdekét. A jó állam és a hatékonyság követelménye ezért kéz a kézben jár. A jó állam a demokrácia megvalósulásának (egyik) legfontosabb fokmérője. Egy jó államnak a kutatócsoport szilárd meggyőződése szerint egyben hatékonynak is kell lennie. A hatékonyság növelését tűzte ki zászlajára a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A program a jó állam megvalósulását szorosan együtt kezeli a közigazgatási dereguláció megvalósításával és kiterjesztésével, a lineáris (egyirányú) és mátrix- (köríves) eljárások fejlesztésével, vagyis az állami bürokratikus eljárások egyszerűsítésével. A Demokrácia hatásterületi kutatócsoport elsődleges célja egy olyan mutatószám-együttes kidolgozása volt, amely a demokrácia legfontosabb összetevőire hatást gyakorló, az azt meghatározó kormányzati képességek számszerűsítésére szolgál, és alkalmas arra, hogy a jó állam – más hatásterületek indikátoraival összehasonlítható – részindexe legyen.

A hatásterületi vizsgálat kiindulópontja a demokrácia „minimalista” koncepciója volt, amely azt jelenti, hogy a kutatók a különböző fogalmi dimenziók közül elsődlegesen a politikai verseny és a politikai részvétel tartalmi regisztereiben, azaz sine qua nonokban rögzítették demokráciaelképzelésüket. Itt szeretnénk hangsúlyozni, hogy a demokrácia fogalma minden esetben magában hordozza a hatékony joguralom követelményét, amelynek lényeges tényezője a tényleges intézményi működés, valamint az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége is. A jogállamiság és a demokrácia egymástól elválaszthatatlan fogalmak, hiszen a demokratikus hatalomgyakorlás saját magának állít

korlátot a joghoz kötöttség, vagyis a jogállam fenntartásával.⁴ Kizárólag egy független, demokratikus jogállam tud megfelelni az alkotmányosság nemzetközi jog szerinti követelményeinek. A „közepes” (liberális) demokraciafelfogás esetén az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége, valamint a tényleges intézményi működés követelménye kiegészül a társadalmi párbeszéddel, a demokratikus joggyakorlással, illetve a sajtó- és szólásszabadsággal. A hatásterületi vizsgálat ugyanakkor nem tér ki a demokrácia „maximális/kiterjedt” megközelítésére jellemző tartalmi-tematikus területek (például társadalmi egyenlőség, gazdasági fejlődés, jó életminőség és széles körű elégedettséget eredményező „jó kormányzás”) vizsgálatára.

1.2. Kapcsolódás a többi hatásterülethez

A Demokrácia a vizsgált hatásterületek közül a céljellegűek közé tartozik, a Biztonság és bizalom, valamint a Közösségi jóllét hatásterülethez hasonlóan. A hatásterületi vizsgálat alapján a horizontális (közpolitika-orientált) hatékony kormányzás felfogása mentén haladva elsődleges kapcsolat mutatható ki a Jogállamiság, a Biztonság és bizalom a kormányzatban és a Fenntarthatóság hatásterülettel. Kijelenthető továbbá, hogy másodlagos kapcsolat áll fenn a Jogállamiság, valamint a Közösségi jóllét és a Gazdasági versenyképesség hatásterülettel. Ebben az összefüggésben azonban el kell határolni a Jogállamiság (VII. hatásterület) és a Biztonság és bizalom a kormányzatban (I. hatásterület) hatásterületi indikátorait. A hatásterületi vizsgálat a Demokrácia hatásterületen (V. hatásterület) belül a jogbiztonsággal összefüggésben a jogállamiság kapcsán alapvetően a jog igazságába (*justice*), a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat, valamint a jog tartalmi megfelelőségét vizsgálta. A jogállamiság, a demokratikus alapértékek és emberi jogok kérdésköre a „középszintű” (liberális) demokraciakoncepcióhoz kapcsolható, amelyet nagyon fontos vizsgálni az egyes jogintézmények demokratikus működésének szempontjából. A jogalkotásba vetett bizalom és az erre épülő biztonságérzet – mint a legszűkebb formális jogbiztonság-tartalom – vizsgálatát a Biztonság és bizalom a kormányzatban hatásterületen kellett elvégezni.

A hatásterület első két komponense, a politikai verseny és a politikai részvétel szektora egyenes adaptációja, operacionalizálásra előkészített változata a demokraciafogalom két alapvető fogalmi dimenziójának. A társadalmi részvétel kategóriája tartalmilag elkülönül a politikai részvétel fogalomkörétől, így ezeket a vizsgálat során külön kezeltük. A társadalmi részvétel alapvetően mentes minden pártpolitikai elemtől, és a „civil” közéleti -aktivitásban való állampolgári részvételt jelenti (a nemzetközi irodalomban használt *public participation* kifejezés tartalmához közelítve).

A hatásterületi vizsgálatban elemzett demokratikus joggyakorlás a középszintű demokraciamegközelítésben hangsúlyozott harmadik fogalmi dimenzió operacionalizált használatra adaptálását jelenti. A szólás- és sajtószabadság is részben ezt, a középszintű megközelítésekben hangsúlyozott fogalmi elemet tartalmazza, ugyanakkor a politikai verseny peremfeltételeként, valamint a politikai részvétel lényeges katalizátoraként is azonosítható. A hatásterületi vizsgálat a demokrácia legfontosabb komponense, valamint az arra ható kormányzati képességek kapcsán a fogalmak történeti reflexiójából indult ki, és azokat a plurális értelmezési környezetre figyelemmel a definíciókban fellelhető legfontosabb értelmi dimenziókból vezette le. Megjegyzendő, hogy a kutatócsoport a Demokrácia hatásterület és a politikai területek vizsgálatakor figyelembe vette a polgári

⁴ Alaptörvény B cikk (1) bekezdés.

demokráciák ciklikusságát, azaz a választások előtti, illetve a választásokat követő időszak politikai sajátosságait. Kiszűrte ezeket a speciális időszakokat, és a „ciklusközepi” időszakot vette górcső alá a politikai verseny és a politikai részvétel vizsgálatakor.

A hatásterületi vizsgálat a következő kormányzati képességeket⁵ azonosította:

1. A politikai verseny biztosítása

Az idetartozó kormányzati képességhez elérendő maximumként a hatásterületi vizsgálat azt tekintette, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében biztosítja (illetve garantálja) annak egyik alapvető feltételét, azaz a korlátozásoktól mentes, méltányos verseny érvényesülését a politikai alternatívák, szervezetek és programok között.

2. A politikai részvétel előmozdítása

Az ehhez tartozó kormányzati képesség úgy határozható meg, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében biztosítja/előmozdítja annak egyik alapvető feltételét, a részvételt a közügyek intézésében és befolyásolásában, illetve a politikai döntéshozatalban.

3. A társadalmi párbeszéd előmozdítása

A kormányzati képesség azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatalban az érintett társadalmi alrendszerek és szervezett érdekcsoportok, valamint a nem kormányzati (NGO-) szervezetek milyen mértékben tudják kifejezni véleményüket és szakmai javaslatukat, mennyire tudnak megjelenni a társadalmi nyilvánosság előtt, és mennyire tudnak a politikai rendszer különböző szintjeinek döntéshozatali folyamatában részévé válni a public policy és politics típusú döntéseknek.

4. A demokratikus joggyakorlás biztosítása

Az ezt jellemző kormányzati képesség a jogállamiság egyik elemeként megjelenő demokratikus joggyakorlás biztosításában, a demokratikus szabadságjogok védelmében mutatkozik meg, amely az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható.

5. A sajtó- és szólásszabadság biztosítása

A szektorhoz tartozó kormányzati képesség a kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszéd leghatékonyabb és leghasznosabb eszközének, a társadalmi kontroll feladatát is ellátó média szabadságának a biztosítása.

2. Hatásterületi szektorok, kormányzati képességek, indikátorok

2.1. A politikai verseny dimenziója

A modern, demokratikus alapokon álló hatalomgyakorlás egyik alapvető feltétele a korlátozásoktól mentes, méltányos politikai verseny érvényesülése a politikai alternatívák, szervezetek és programok között. A politikai verseny mérése egyrészt a politikatudomány egyik központi vizsgálódási területe, másrészt a demokráciamérések egyik alapvető, visszatérő eleme.⁶ A politikai versennyel kapcsolatos szakirodalom rendkívül szerteágazó

⁵ Kormányzati képesség alatt azon eszközök összességét értjük, amelyeken keresztül a kormányzat biztosítani tudja a politikai pluralizmus megvalósulását és az alapvető emberi jogok érvényesülését mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás folyamatában.

⁶ A többnyire a „politikai pluralizmussal” összekapcsolt formában a Freedom House által használt mutatószámok éppen úgy tartalmazzák, mint a Polity IV. indikátorrendszere, a World Bank DPI, a PoliararchyDataset vagy a Vanhannen Index.

és kimunkált, amelyből jelen kutatás csupán az indikátorképzés szempontjából legfontosabbnak ítélt koncepciókat, felvetéseket és problémákat ismerteti vázlatosan (és célorientáltan).

Pokol (1988) álláspontja szerint a politika a társadalom egyik nagy alrendszere, amelynek bináris kódja a „kormányozni vagy ellenzékben lenni” értékdualon alapul. Ebből kifolyólag elsősorban⁷ a választások azok az események, amelyek a politika társadalmi alrendszerében meghatározzák az értékdual elrendeződését, és ezzel magának a politikai versenynek a kimenetelét. A politikai versenyen belül mindezek alapján elsősorban maguk a választások és a választások főszereplői, a pártok a vizsgálódásunk fő témái. A vonatkozó szakirodalom hangsúlyozza, hogy a politikai verseny biztosítása mellett nem csupán a demokratikus „minimumra” redukált praktikus-technikai érvek szólnak. Mindezen túl azt is aláhúzza, hogy a politikai verseny nem pusztán „üres” eljárási keret, ugyanis a verseny szükségességét erős normatív érvek támasztják alá, amelyek szavatolása fontos normatív célok megvalósítását rejti magában, mint például a politikai formációk elszámoltatása – lásd a politikai felelősség kérdését – vagy a támogatás esetleges elvesztése miatt a mindenkori politikai riválisok nyomása.

A választási versenyt kísérő kampányok tájékoztatják és mobilizálják az időről időre információhiányba kerülő és politikai passzivitásba forduló állampolgárokat. Ebből következően az is kijelenthető, hogy a politikai verseny erőteljesen a választási ciklikusságra épül. A választások közötti időszakban rendszerint alábbhagy a versengés, a ciklus közbeni periódusnak a választáshoz képest sajátos, eltérő mechanizmusa van. Alkotmányjogi szempontból több olyan megoldás is megfigyelhető, amely ezt a cikluskilengést próbálja tompítani vagy sűríteni, fenntartva ezzel egyrészt a választói érdeklődést, másrészt pedig reagálva a választói hangulatváltozásra. Az ilyen megoldások egyfajta állandó, éles politikai versenyt eredményeznek.

A magyar választási rendszerben ilyen megoldásokkal eddig nem találkoztunk. Az elmúlt két évtizedben csupán négyévente – tavasszal és ősszel – mérettettek meg élesben a politikai pártok, s ez alól kivétel egy-egy politikailag tematizált népszavazás, mint például a 2004-es vagy a 2008-as, illetve hazánk európai uniós csatlakozását követően az európai parlamenti választások – ezt 2004-ben és 2009-ben a parlamenti/önkormányzati ciklus közben bonyolították.

Nemzetközi összevetésben számos példát látunk arra, hogy gyakoribbak az éles politikai versengések, tehát kevesebb a politikailag tét nélküli időszak. Ilyen például az, ha az országos jelentőségű vagy egyéb (például helyi) jelentőségű, az ország politikai életét megmozgató politikai megmérettetések nem csupán négyévente, hanem időben kiegyenlítettebben követik egymást. Fontos tényező ebből a szempontból, hogy a népképviselőten alapuló parlamenten kívül milyen szervezet-tisztségeket választanak még közvetlenül a választópolgárok. Főként a prezidenciális és félprezidenciális államokban jellemző, hogy közvetlenül választják az államfőt – bár kivételként említhetjük például Szlovákiát, ahol a parlamentáris kormányforma ellenére közvetlenül választják az államfőt. Ahogy Cservák (2010) művéből is tisztán kiténik, gyakorlatilag az összes olyan államban, ahol közvetlen választással nyeri megbízatását az elnök, az államfőválasztás időpontja eltér a parlamenti választások időpontjától, sűrítve ezzel a politikai megmérettetések gyakoriságát (a témáról részletesebben lásd: Cservák, 2010).

⁷ Az elsősorban jelző itt arra utal, hogy megfigyelhetünk más olyan tényezőket is, amelyek befolyásolják az értékdual szerinti elrendeződést. Ilyen például a választást követő koalíciós tárgyalás a politikai szereplők között.

A politikai versenyt befolyásoló további tényezők lehetnek magának a népképviselői szervnek a felépítéséből, megválasztásának módjából adódó egyes sajátosságok. Egyrészt lényeges, hogy egy- vagy kétkamarás-e a törvényhozás, ugyanis ha időben eltolják egy népképviselői alapú második kamara tagjainak választását az alsóház tagjainak megválasztásához képest, az szintén élénkíti a politikai versengést. További fontos tényező a politikai verseny szempontjából, hogy van-e rotáció a népképviselői szervben, azaz bizonyos időközönként a törvényhozás egy része cserélődik-e. Elképzelhető továbbá, hogy ötvözik az említett két politikai versenyt erősítő módszert. Ilyen a Cseh Köztársaság törvényhozó hatalmának berendezkedése, ugyanis a törvényhozásnak van egy népképviselői alapú második kamarája – vagyis az alsóházhoz hasonlóan közvetlenül a választópolgárok választják a tagjait, eltérő választási rendszer alapján –, és ezen túlmenően a felsőház tagjai folyamatosan rotálódnak. Bár a szenátus 81 tagjának hat évre szól a mandátuma, kétévente rendeznek szenátusi választásokat, amikor a képviselők egyharmadát választják meg. Mindez olyan környezetet eredményez, amelyben szinte folyamatos az éles politikai versenyhelyzet.⁸

A politikai verseny szempontjából az sem közömbös, hogy unitárius vagy föderális az állam szerkezete, ugyanis föderális berendezkedésű államban a szövetségi szint mellett időben eltolva tagállami szintű parlamenti választásokat is rendeznek, amelyekben többnyire az országos pártok mérettetnek meg. Németországot említhetjük példaképp, ahol a tartományi választások – annak ellenére, hogy egyes tartományokban valamely politikai oldal hagyományosan erősebb – gyakran országos figyelmet kapnak, és jelentőségük politikai szempontból is országos. Lényeges továbbá az önkormányzati ciklus viszonya a parlamentivel, előbbinek ugyanis – mivel eddig csupán néhány hónappal követte a parlamenti választásokat – eddig lényegében nem volt versenyélénkítő hatása a magyar rendszerben. Nemzetközi összehasonlításban azonban több példát is láthatunk az önkormányzati ciklus eltolására. Végül, a politikai verseny színtereinek tárgyalása során megemlítendő az európai uniós országokra, s így hazánkra is vonatkozó különleges népképviselői szerv, az európai parlamenti választás, ahol országonként arányos-listás rendszerben mérkőzhetnek meg a politikai pártok. Habár ezt Magyarországon – és több más országban is – hagyományosan alacsonyabb választói érdeklődés kíséri, s emiatt a politikai versenyben egyfajta mellékhadiszíntérnek is tűnhet, mégis megemlítendő tényező a politikai verseny témakörében.

Az előzőekben tárgyaltuk azokat a lehetséges politikai versenyhelyszíneket, amelyeket egy politikai versenyt elemző írásnak vizsgálnia szükséges. Mindezek alapján Magyarországon csupán három esemény, az országgyűlési, az önkormányzati, valamint az európai parlamenti választások vizsgálata lenne indokolt – e három tényezőtől a két előbbi azonos évben, néhány hónap különbséggel követi egymást. Ez alapján az rajzolódik ki előttünk, hogy tényleges politikai verseny hiányában két parlamenti/önkormányzati választási év között eltelik további három, amikor legjobb esetben is csak egy EP-választás jelenthet éles versenyhelyzetet, tehát két év mindenképp verseny nélkülivé válik. Jelen hatásterületi vizsgálat időpontja is éppen ilyen, az előzőekben körülírt „választáshiányos” időszakra esik. Semmiféleképp nem lenne indokolt már korábban elemzett választásokról nagyságrendileg ugyanazon észrevételeket megtenni, ezért a kutatócsoport a kutatás időszakához igazodva a politika-verseny-időszak specifikus vizsgálatának lehetőségét vette figyelembe.

A politikai ciklus kevésbé mozgalmasabb éveiben is tere lehet éles politikai versenynek, elsősorban az időköziség, de a politikailag motivált népszavazások útján is. Mivel azonban ilyen politikailag motivált népszavazás utoljára 2008-ban volt – és az elmúlt 25 évben pedig

⁸ Azért is, mert a példaként említett Csehországban még az államfőt is közvetlenül választják.

mindösszesen kettő, amelyeket már elemeztek is korábban –, a kutatás elsősorban az időköziség mint politikai versenyformáló tényező vizsgálatára összpontosított. A kutatócsoport megállapításai szerint a választási ciklus közbeni időközi választások inkább a politikai részvétel dimenziójában vizsgálhatók, azonban az időközi választások száma meglehetősen esetlegesen alakul különböző nem befolyásolható tényezők miatt (pl.: képviselő halála).

A politikai verseny másik lényeges aspektusa a választások mellett annak első számú alanyai, a pártok. A kutatás ezért a mérhető, 1%-os támogatottságot elért pártokat vette figyelembe. Az 1%-os támogatottság jogi értelemben is azért jelent „lélektani határt”, mivel a jogalkotó ehhez a támogatottsági arányhoz köti az állami támogatást. A kutatócsoport indokoltan tartotta, hogy ezt az utóbbi aspektust, vagyis az állami támogatás költségvetés-arányos mértékét is megjelenítse a jelentésben, mivel ez fontos, a demokráciát elősegítő intézmény, amelyen keresztül a valós – legalább 1%-os – mérhető támogatottságú kisebb pártok működését segíti az állam. Ugyancsak fontos a politikai verseny szempontjából a pártok parlamenten belüli aktivitása, amelyet a kutatócsoport megállapításai alapján leginkább a parlamenti interpellációk fejezhetnek ki. Ez jellemzően a mindenkori ellenzék eszköze, ugyanakkor a mindenkori kormánypárt képviselői is alkalmazzák. Összességében kijelenthető, hogy az interpelláció a népképviselőten alapuló törvényhozó hatalom egyik ellenőrzési módja a mindenkori végrehajtó hatalommal szemben, így a Demokrácia hatásterületen mindenképp indokolt mérni.

Az Eurobarométer bizalom a pártokban mutatója egy reprezentatív kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összehasonlításban is rendelkezésre áll. A bizalom a pártokban mutató a kutatócsoport álláspontja szerint fontos aspektusa a politikai verseny dimenziójának, mivel ez egyfajta minőségi mércéje a politikai verseny főszereplőinek, a pártoknak. Ez a szubjektív felmérés a kutatócsoport véleménye szerint megfelelő mértékben árnyalná, kiegészítené az adminisztratív adatokon alapuló, objektívebb, számos indikátorokat, anélkül hogy az egész dimenziót túlságosan szubjektívvé tenné, így indokoltan láttuk beemelni.

A kutatócsoport hosszasan vizsgálta új, illetve újszerű mutatók felhasználásának lehetőségét, amelyekkel a hatásterületi vizsgálat innovatívabbá, előremutatóbbá válhat, és amelyek növelik a *Jó Állam Jelentés* tudományos értékét. A kutatócsoport a politikai verseny vizsgálata kapcsán megkísérelte mérni magának a versenynek az intenzitását, mégpedig a legnagyobb közvélemény-kutatók által mért párttámogatottságok ingadozása alapján. Mindez módszertanilag is új hátteret igényelt, mivel nemzetközi összehasonlításban sem találtunk hasonló indikátort. Továbbá – részben az előző mutatóhoz kapcsolódva – a kutatócsoport vizsgálta, hogy van-e lehetőség mérni a közélet politikai tematizációját, vagyis hogy mennyire képes egy adott párt vagy téma uralni, tematizálni a közbeszédet. Az előzőhöz hasonlóan ez kétségtelenül újszerű és előremutató kutatási irány, amelyet a kutatócsoport hosszú távon szeretne vizsgálni, módszertanát megalapozni, és a jövőben szerepeltetni az indikátorok között.

Javasolt indikátorok

Az 1%-os támogatottságot meghaladó politikai pártok száma Magyarországon

A politikai pártok a modern demokratikus államok kulcsfontosságú szereplői. A pártok közvetítő szerepet játszanak a társadalom és az állam között; megjelenítik az állampolgárok érdekeit és igényeit; lehetőséget adnak és motiválnak a közéletben való részvételre; emellett a politikai tisztségviselők kiválasztásának és pozícióba juttatásának legfontosabb csatornáit. Az országgyűlési választásokon elért 1%-os támogatottság jogi értelemben is azért jelent „lélektani határt”, mivel a jogalkotó ehhez a támogatottsági arányhoz köti az állami

költségvetésből a politikai pártok részére biztosított támogatást.

A pártok, pártalapítványok (rendszeres) állami támogatása az adott évi költségvetés arányában

A politikai pártok állami támogatása olyan megoldás a modern demokráciák politikai szervezeteinek finanszírozási igényeire, amely korlátozni igyekszik az egyfajta erőfölénnyel (például jelentős tagsággal és tagdíjbevételekkel, tehető adományozói körrel) rendelkező pártok előnyét a politikai versenyben. A politikai verseny mérésekor mindenképp vizsgálni kell ezt a tényezőt mint olyat, amely kiegyenlítő hatásával a tényleges politikai verseny fenntartását hivatott elősegíteni. A hatásterületi vizsgálat során a kutatócsoport a tárgyévi állami költségvetés kiadási főösszegét vette alapul a költségvetéshez viszonyított arányosság kiszámolásához, mivel a pártokra, pártalapítványokra fordított összeg is a költségvetés kiadási oldalának része.

A parlamenti interpellációk száma, megoszlása az ellenzék és a kormánypártok között

Az indikátor a politikai verseny parlamenten belüli megnyilvánulását, aktivitását kívánja mérni az interpellációkon keresztül. Az interpelláció jellemzően a mindenkori ellenzék eszköze, ugyanakkor a mindenkori kormánypárt is alkalmazza. Összességében kijelenthető, hogy az interpelláció a népképviselőten alapuló törvényhozó hatalom egyik ellenőrzési módja a mindenkori végrehajtó hatalommal szemben, így mérése a Demokrácia hatásterületen mindenféleképp indokolt. A hatásterületi vizsgálat során a kutatócsoport az interpellációk összesített száma mellett az ellenzéki és kormánypárti interpellációk megoszlását is figyelembe vette. Az ellenzéki interpellációkról kijelenthető, hogy politikai szempontból klasszikus területet jelentenek az ellenzék számára, ahol a kormánnyal szembeni kritikáját kifejezésre juttathatja. Az ellenzéki interpellációk száma alapján a kormánnyal szemben álló politikai csoportosulások parlamenten belüli aktivitásának mértékére következtethetünk. A kormánypárti interpellációk különlegességét az adja, hogy általa a kormánnyal azonos politikai tömbbe tartozó törvényhozó hatalmi funkciót gyakorló képviselők ellenőrizhetik a végrehajtó hatalmat kezében tartó kormányt. A kormánypárti interpellációk alapján a kormánnyal politikailag rokonszenvező parlamenti többség aktivitására következtethetünk a kormány ellenőrzése terén.

A bizalom a pártokban mutató

Az Eurobarométer mutatója reprezentatív kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összehasonlításban is rendelkezésre áll. A *bizalom a pártokban* mutató a kutatócsoport álláspontja szerint a politikai verseny dimenzió fontos aspektusa, mivel ez a politikai verseny főszereplőinek, a pártoknak egyfajta minőségi mércéje. Az Eurobarométer-méréskor feltett kérdés magyar fordítása így hangzik: „*Menyire bízik ön egyes intézményekben? Inkább bizik vagy inkább nem bízik a politikai pártokban?*”

A politikai verseny kimeneti mutatói

Az indikátor a politikai verseny intenzitását méri, mégpedig a legnagyobb közvélemény-kutatók által mért párttámogatottságok ingadozása alapján. A pártok versengését,⁹ a közvélemény-kutatási adatok¹⁰ alapján három mutatóval jellemezzük: (1) a biztos pártválasztók aránya, (2) a pártok népszerűségének koncentráltasága, (3) a legnépszerűbb párt

⁹ A mutatók az NKE ÁKFI Mérési és Módszertani Laborjának közreműködésével készültek.

¹⁰ A pártpreferencia-adatok 2010 júniusától 2015 decemberéig állnak rendelkezésre, a mutatóban felvett értékük a négy nagy közvélemény-kutató (Ipsos, TÁRKI, Nézőpont, Medián) méréseinek átlaga.

„előnye”. Az összes mutató számításánál a biztos pártválasztók¹¹ arányát vettük figyelembe. Az összes biztos pártválasztó aránya kifejezi, hogy a demokratikus pártok összességében mennyire eredményesek a választói szimpátiáért folytatott küzdelemben. Minél magasabb az értéke, annál nagyobb arányban vannak mobilizált és kikristályosodott pártpreferenciával rendelkezők a választásra jogosultak körében. Feltételezésünk szerint minél nagyobb a biztos pártválasztók aránya, annál eredményesebb a pártok közötti verseny.

A pártok népszerűségének koncentrátságát a normalizált Herfindahl–Hirschman-indexszel (HHI) fejeztük ki. A feltételezés szerint minél több párt verseng sikerrel a szavazatokért, és minél egyenletesebben oszlanak meg a szavazatok közöttük, annál nagyobb a politikai verseny. Az index 0 és 1 között vesz fel értékeket: amennyiben egy párt birtokolja a szavazatok 100%-át, akkor a mutató értéke 0, azaz nincs politikai verseny. A legnépszerűbb párt „előnye” a legnépszerűbb és a második legnépszerűbb párt közötti különbséget ragadja meg egy 0 és 1 közötti mérőszámmal (minél magasabb az érték, annál nagyobb a politikai verseny).¹² Az elméleti feltételezés szerint minél kisebb a legnépszerűbb párt előnye a második legnépszerűbbel szemben, annál nagyobb a politikai verseny. Amennyiben egy párt szerzi a szavazatok 100%-át, akkor a mutató értéke 0, azaz nincs politikai verseny. A mutatók értelmezéséhez fontos tudni, hogy mind „kimeneti” jellegű, azaz nem foglalkoznak a verseny természetével, társadalmi, médiabeli, jogszabályi környezetével. Az utóbbi két mutató a közvélemény-kutatók által mért népszerűségből indul ki, ezért nem foglalkozik olyan aspektusokkal, hogy a népszerűségből hogyan lesz szavazat, illetve a szavazatból országgyűlési mandátum. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a Herfindahl–Hirschman-indexet elsősorban a közgazdaságtan területén használják, és gyakorlati alkalmazását számos kritika érte (Roberts, 2014; Berger, 2014).

2.2. A politikai részvétel dimenziója

A politikai részvétel dimenziójához tartozó kormányzati képesség úgy definiálható, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében előmozdítja annak egyik alapvető feltételét, vagyis azt, hogy biztosított legyen a részvétel a közügyek intézésében, befolyásolásában és a politikai döntéshozatalban. Ez a kormányzati képesség elsősorban a választások, a népszavazások jogi-eljárási kereteinek kialakításán, szabályozásán keresztül érvényesíthető. A politikai részvétel a közjó meghatározásában, a közügyek intézésében és a közösséget érintő döntések meghozatalában való részvétel – a verseny – mellett a demokráciadefiníciók másik alapvető eleme.

A részvétel szempontja úgyszintén szükséges, de önmagában nem elégséges feltételként jelenik meg a meghatározó demokráciafelfogásokban, és valamilyen formában a demokráciamérések többségében is szerepet kap. A politikai versenyhez hasonlóan az is elmondható róla, hogy ugyancsak kiemelt figyelmet élvez, és széles körben tárgyalják a politikatudományi irodalomban. Láthatjuk, hogy a politikai részvétel szoros kapcsolatban áll az előző indikátorral, a politikai versennyel. A politikai részvétel szinterei is nagyságrendileg azonosak a politikai versenyével, tehát elsősorban itt is az országgyűlési, illetve az önkormányzati választások és a népszavazások vizsgálata indokolt.

Az országgyűlési és önkormányzati választások a politikai részvétel fő szinterei,

¹¹ Biztos pártválasztóknak nevezzük azokat, akik (1) biztosan elmennének szavazni és (2) megnevezett pártpreferenciával is rendelkeznek.

¹² A mutatót a szavazati arányok különbségének és az összes szavazaton belüli arányának az inverzével fejezzük ki. Az inverzióra lényegében azért van szükség, hogy itt is a magas értékek jelentsék a nagyobb politikai versenyt.

a politikai versenyről szóló fejezetben kifejtett ciklikusság tehát itt is jellemző, mint ahogy – időszaki sajátosságként – idei kutatásunkra az időköziség is, amelyet előtérbe helyeztünk a politikai részvétel vizsgálatakor. Az időköziség vizsgálatában új szempontot jelenthet a különböző ciklusok időközi választásainak egymáshoz viszonyított részvételi aránya, illetve a rendes választások és az ugyanazon ciklusban (és választási körzetben) megrendezett időközi választás részvétele közötti különbségek, tehát a rendes választások és az időközi választások közötti részvételi kedv, hajlandóság elemzése.

A szubjektív felméréseken alapuló mutatókat vizsgálva kiemelendő az Eurobarométer egy másik mutatója, a *demokrácia működésének értékelése*. Ez egy reprezentatív kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összevetésben is rendelkezésre áll. Kiemelendő még a European Election Studies *Voter Study* mutatója, amely az előzőhöz hasonlóan kérdőíves vizsgálatból készül. Ennek egyik kérdése: „*Vett-e részt politikai tüntetésen az elmúlt 12 hónapban?*” A kutatócsoport lényegesnek tartotta a választásokon kívüli politikai részvételt is bevonni a dimenzió mérésébe, mivel nyilvánvaló, hogy ennek van választáson kívüli, választások közötti tényezője is, amelynek leglényegesebb megnyilvánulása a politikai demonstráció.

A népszavazási részvétel kétségtelenül a politikai részvétel egyfajta mérőszáma, mivel azonban ezeket az adatokat korábban részletesen elemezték, és azóta további országos népszavazást sem rendeztek, a kutatócsoport idén nem érezte indokoltnak megtartani egy olyan indikátort, ahol nem tud új adattal szolgálni, és a korábbi kutatásokhoz képest nem tudja továbbfűzni az esetleges tendenciákat. Ugyanakkor a népszavazások politikai részvétellel kapcsolatos mérésének érdekes aspektusa lehet a népszavazási kezdeményezések száma, mivel ez a társadalom részéről egyfajta politikai aktivitás iránti igény mérőszámaként szolgálhat. A helyi népszavazási kezdeményezések, helyi népszavazások számának vizsgálata ugyancsak az országos népszavazási kezdeményezések kapcsán leírtakkal indokolható.

Javasolt indikátorok

A rendes országgyűlési választások és a 10 ezernél nagyobb települések önkormányzati választásai, valamint ugyanott az időközi választások közötti részvételi arány különbségei

Az indikátor a rendes és az időközi választások közötti választói részvétel különbségét jeleníti meg az egyéni országgyűlési képviselő, valamint a tíz főnél nagyobb települések önkormányzati választásai során (vizsgálódásunk tárgyai az önkormányzati választások esetén a képviselő-testületi egyéni választókerületi és a polgármester-választások). Az országgyűlési választások vizsgálata különösebb magyarázatra nem szorul, hiszen ezek a politikai élet legfontosabb megmérettetései.

Az önkormányzati választások esetén a kutatócsoport elvi határt húzott, amelynek alapján a 10 ezer főnél kisebb lélekszámú települések eredményeit nem tette vizsgálat tárgyává. Ennek politológiai indoka az, hogy a 10 ezer fő alatti települések önkormányzataiban a pártpolitikusok aránya lényegesen kisebb, mint a 10 ezer főnél népesebb települések esetén. A 10 ezer főnél kisebb lélekszámú települések önkormányzati választásai során jellemzően független jelöltek jutnak mandátumhoz, az ilyen településeken az önkormányzati választások során az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján jobban számít a helyi ismertség, elismertség, mint a pártpreferenciák. Az ilyen településeken az önkormányzati választások tehát kisebb mértékben jelentenek politikai részvételt a szavazók részéről. Másfelől a jogi indok a kutatócsoport részéről az, hogy a 10 ezer fő alatti településeknél az önkormányzati választásokkor a nagyobb településektől eltérő „kislistás” vagy egyéni listás rendszert használják, tehát maga a jogrendszer is különbséget

tesz a 10 ezer fő feletti és alatti települések között.

Az indikátor kiszámításának módszere azon alapul, hogy összegyűjti azokat a körzeteket, ahol az adott ciklus során időközi választásokat rendeztek, és összeveti a körzetek rendes választáshoz kapcsolódó átlagos részvételi arányát az időközi választások átlagos részvételi értékével. Amennyiben az indikátor értéke pozitív, akkor a rendes választásokon volt nagyobb a részvétel. Az indikátor külön jeleníti meg az országgyűlési és a 10 ezer főnél nagyobb lélekszámú településeken tartott önkormányzati választások részvételi arányának különbségeit, így a választások részvételi aránykülönbségét külön-külön idősorosan, valamint egymáshoz viszonyítva is vizsgálhatjuk. Az indikátor segítségével alapvetően a rendes választások közötti politikai részvétel mértékére következtethetünk, s ez különösen azért lényeges, mert jelen tanulmány épp egy politikai ciklus közepén, két rendes választás közötti időszakban készült.

A demokrácia működésének értékelése mutató

Az Eurobarométer mutatója, a *demokrácia működésének értékelése* reprezentatív kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amely idősorosan és nemzetközi összevetésben is rendelkezésre áll. Ez a mutató a kutatócsoport álláspontja szerint a politikai részvétel dimenzió fontos aspektusa, mivel ez a politikai részvételen alapuló demokrácia egyfajta minőségi mércéje. A politikai részvétel fontos ismérve, hogy a választók mennyire elégedettek a demokrácia működésével. Az Eurobarométer reprezentatív kérdőíves vizsgálatakor a következő kérdéssel fordult a választásra jogosult felnőtt lakossághoz: „Összességében teljesen elégedett, nagyjából elégedett, nem igazán elégedett vagy egyáltalán nem elégedett a demokrácia működésével az Ön országában?”

European Election Studies: Voter Study

A European Election Studies *Voter Study* elnevezésű mutatója szintén kérdőíves vizsgálat eredményét tárja elénk, amelynek egyik kérdése arra irányul, hogy a válaszadó részt vett-e politikai tüntetésen az elmúlt 12 hónapban. A kutatócsoport lényegesnek tartotta a választásokon kívüli politikai részvételt is bevonni a dimenzió mérésébe, mivel nyilvánvaló, hogy a politikai részvételnek vannak választáson kívüli, választások közötti tényezői is, amelyek leglényegesebb megnyilvánulásai a politikai demonstrációk. A mutató nemzetközi összevetésben is rendelkezésre áll. Beemelésének indoka az előző indikátoréval egyező: szubjektív mutatóként kiegészíti az adminisztratívabb, objektívebb számsorokon alapuló mutatókat. A 2014-es reprezentatív kérdőíves vizsgálat nemzetközileg összehasonlíthatóvá teszi a demonstrációkon való állampolgári részvételt.

Az országos népszavazási kezdeményezések, illetve a jóváhagyott kezdeményezések aggregált mutatója

A népszavazás a demokrácia, a néphatalom közvetlen gyakorlása, ezért véleményünk szerint mindenféleképp indokolt mérni ezt a közvetlen hatalomgyakorlási módszert a politikai részvétel kapcsán. Mint ismeretes, a rendszerváltást követően három alkalommal, 1990-ben, 2004-ben és 2008-ban került sor az állampolgárok aláírásaival kezdeményezett, két ízben, 1997-ben és 2003-ban pedig parlamenti döntés nyomán kiírt népszavazásra. A népszavazások részvételi arányát, számát ismerjük, az adatokat pedig korábban már elemezték. Mivel azóta nem rendeztek népszavazást, így ezek ismételt elemzése nem szolgálna újdonsággal, ugyanakkor a népszavazási kezdeményezések képet adnak a közvetlen demokrácia gyakorlása iránti igényről, aktivitásról. Ezzel az indikátorral a demokrácia egyik sarokkövének tekinthető közvetlen hatalomgyakorlás mértékét vizsgáljuk. Az indikátor egyaránt méri a kezdeményezéseket – tehát a közvetlen hatalomgyakorlás iránti igényt – és a hitelesített kezdeményezések számát (kitűzött

népszavazás 2008 óta nem volt).

A helyi népszavazási kezdeményezések, illetve a kitűzött népszavazások aggregált mutatója

A népszavazás általában a demokrácia, a néphatalom közvetlen gyakorlása, a helyi népszavazás pedig a helyi közügyek közvetlen gyakorlásának egy módja. Az előző indikátorhoz hasonlóan itt is a közvetlen hatalomgyakorlás mértékét vizsgáljuk. Jelen indikátor többek között a kezdeményezéseket, vagyis a közvetlen hatalomgyakorlás iránti igényt méri. Az indikátor a kezdeményezések mellett méri a hitelesített kezdeményezéseket, valamint a kitűzött helyi népszavazások számát, arányát is.

2.3. A társadalmi párbeszéd dimenziója

E dimenzióban azt szükséges megvizsgálni, hogy az államon kívüli társadalmi szervezetek, érdekképviselők, nem kormányzati szervezetek (NGO-k) hogyan és milyen hatékonysággal tudják véleményeiket, szakmai javaslataikat a politikai (political), valamint a kormányzati döntéshozatal (public policy) felé közvetíteni, azaz végső soron a döntéshozatal részévé tudnak-e válni. Habermas (1993) megállapította, hogy a demokratikusan szervezett államok egyik legfontosabb alapkövetelménye a társadalmi nyilvánosság: többek között ennek segítségével válik a döntéshozatal átláthatóvá és végső soron legitimmé. Ennek megfelelően a *political* és a *public policy* döntéshozatali szervei, valamint a különböző társadalmi alrendszerek szereplői közötti kapcsolat a nyilvános párbeszéd intézményén alapul, ahol is mindegyik fél igyekszik álláspontját a közvélemény előtt megméretetni és elfogadtatni.

Az indikátorképzés hazai és nemzetközi háttere

Különbséget kell tenni a jóléti állam követelményei mentén működő szociális párbeszéd, valamint az ezen túlmutató társadalmi párbeszéd intézménye között. Az előbbinek kiterjedt és intézményes, tudományosan is megfelelően kutatott eszközrendszere van, vizsgálódásunk így tudatosan az utóbbira szorítkozik. A társadalmi nyilvánosság, valamint ezen belül is a nyilvános párbeszéd minden demokratikusan szervezett állam nélkülözhetetlen feltétele. Éppen ezért kiemelten fontos vitát indított el a 2013. július 3-án elfogadott Tavares-jelentés, amely a demokrácia – mint az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében említett egyik alapvető érték – egységesen alkalmazható és mérhető kritériumait tartalmazza. Ezzel együtt azonban elmondható, hogy nincs olyan dedikált nemzetközi indikátor, amely megfelelően alkalmazható lenne a hazai viszonyokra. Vannak azonban olyan releváns nemzetközi kutatások, amelyek jó kiindulási alapok lehetnek a *Jó Állam Index* (JÁX) társadalmi párbeszéd indikátorának megalkotásához.

Az Eurobarométer standard kérdése, hogy mennyire számít a megkérdezett „szava”, témánk szempontjából szintén lényeges. Az Eurobarométer-felmérés rendszeresen megvizsgálja, hogy az egyes tagországok lakói milyen arányban érzik, hogy figyelembe veszik őket a saját országukban. A mutató képet fest arról, hogy az adott államban milyen állapotban van a demokratikus joggyakorlás az állampolgárok véleménye szerint. Jelentős a 129 országot vizsgáló Bertelsmann Alapítvány Transzformációs Indexe (BTI). Itt a kutatás központjában azok az országok szerepelnek, amelyekben társadalmi és gazdasági átalakulási folyamatok zajlanak. Az indexet a politikai, valamint a gazdasági transzformációs folyamatok értékeinek átlagából képezik. A társadalmi részvétel kapcsán a kutatás leginkább azt vizsgálja, hogy szabadok és korrektek-e a társadalmi átmenet részének tekintett parlamenti választások. Az Economist Intelligence Unit demokráciaindex szintén méri a társadalmi részvételt a döntéshozatali folyamatok területén három fő pillér mentén: a társadalmi vitákba való bekapcsolódás, a választási részvétel, valamint a pártokba való belépés. A nyilvános párbeszéd intézményét érinti még a Nézőpont Intézet jó kormányzás

indexe (*Good Government Index*). A kutatás három területen vizsgálódott: politikai stabilitás (*Political Stability*), társadalmi viszonyok (*Social Relations*), valamint gazdasági perspektíva (*Economic Perspective*). E három területből a politikai stabilitás, valamint a társadalmi viszonyok utalhatnak a nyilvános párbeszéd minőségére.

Javasolt indikátorok

A politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek száma

A társadalmi párbeszéd kormányzati képessége abban mutatkozik meg, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és releváns szervezett érdekcsoportok, valamint nem kormányzati véleménye és szakmai javaslatainak sora milyen mértékben tud artikulálódni, a társadalmi nyilvánosság előtt megjelenni, és a politikai rendszer különböző szintjein a döntéshozatali folyamat során a különböző *public policy* és *politics* típusú döntések részévé válni. Ahhoz, hogy ez a vélemény kifejezésre jusson, és elérjen a társadalom képviselőitől a politikai döntéshozókhöz, olyan szervezetekre van szükség, amelyek felvállalják ezt az érdekartikulációt és érdekképviselést. Természetesen fontos megjegyezni, hogy az ilyen nonprofit szervezetek száma önmagában nem jelent kellő garanciát a hatékony érdekképviselést megvalósítására, a többi mutatóval együtt értelmezve azonban biztos kiindulópontot jelent.

Politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetekben önkéntes munkát végzők

A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetekben folytatott önkéntes munka fontos adat, amely mutatja az állampolgárok demokratikus rendszerbeli részvételi hajlandóságát, aktivitását.

Politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek állami támogatása

A politikai, szakmai és gazdasági érdekképviselési nonprofit szervezetek állami támogatása közvetlenül hozzájárul a szervezetek működéséhez, s ezáltal közvetve lehetővé teszi a társadalmi párbeszédet, amely a demokratikus politikai rendszerek egyik alapeleme. A mutató értelmezéséhez fontos kiemelni, hogy a támogatásokat nem osztják el egyenletesen a politikával, érdekképviseléssel foglalkozó nonprofit szervezetek között.

A helyi (megyei, fővárosi) önkormányzat döntés-előkészítő munkájában aktívan részt vevő nonprofit szervezetek száma

A helyi (megyei, fővárosi) önkormányzat döntés-előkészítő munkájában aktívan részt vevő nonprofit szervezetek a helyi társadalmi párbeszéd megvalósításának sarokkövei. Általános, hogy helyi ügyekben könnyebben és nagyobb arányban mozgósíthatók az állampolgárok és a nonprofit szervezetek, mint országos ügyeknél. Erre vezethető vissza az is, hogy a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján a helyhatósági választásokon általában magasabb a részvételi arány, mint az országgyűlési választásokon.

Mennyit számít a megkérdezett „szava”?

Az Eurobarométer-felmérés rendszeresen megvizsgálja, hogy az egyes tagországok lakói milyen arányban érzik, hogy figyelembe veszik őket a saját országukban. A mutató képet fest arról, hogy az adott államban milyen állapotban van a demokratikus joggyakorlás az állampolgárok véleménye szerint. A mutató idősorosan és nemzetközileg is rendelkezésre áll. A mérés szubjektív állampolgári benyomásokon alapul, azaz nem ténylegesen a képviselési demokrácia minőségét, hanem azt méri, hogy az állampolgárok hogyan látják azt.

2.4. A demokratikus joggyakorlás dimenziója

A kormányzati képességek fontos része a demokratikus alapértékek és szabadságjogok védelme. Ennek elengedhetetlen része a nemzetközi egyezményekbe foglalt ellenőrző mechanizmuson keresztül az egyenlő bánásmód és az alapvető emberi jogok gyakorlati megvalósulását biztosító és ellenőrző intézményrendszerek működtetése, illetve a működtetéshez szükséges eszközök biztosítása. Az államról való jogi és politikai gondolkodás középpontjában a jó állam feltételrendszerének megalkotása áll, vagyis egy olyan politikai – nemzeti – közösség létrehozása, ahol az állampolgári és emberi jogok ki tudnak teljesedni, ezáltal biztosítva az állampolgár számára a lehető legnagyobb mértékű szabadságot. Ez tulajdonképpen nem jelent és nem is jelenthet mást, mint a jó és boldog élet közjogi feltételeinek megteremtését.

Paczolay (2013: 9) értelmezése szerint a jó állam gondolata összefügg a jó jog gondolatával, és ez a jogállamban kristályosodik ki a legtisztábban, vagyis abban, ha az államot a jog uralma alá helyezik. A jogállam fogalmának meghatározásával ugyanakkor a jogtudomány a mai napig adós maradt, tehát a sokszor és sokat emlegetett alapérték feltöltése tényleges jogi tartalommal csak közvetett módon valósítható meg. Egyik oldalról nézve ez jelentheti a jog oldaláról és a joggal való kormányzást, másik oldalról nézve összefüggést mutathat valamilyen idealisztikus eszmerendszerrel (pl. igazságosság). Lamm (2009: 804) szerint jelentheti továbbá az állami intézményeknek mint az állami szervezetrendszer felállításának elemeit, illetve az ezen elemekre vonatkozó eljárási formák összességét. Formális jogállamnak tekinthetjük azt, amikor a közhatalom gyakorlásának korlátozása a jog uralmán keresztül valósul meg, vagyis a kormányzás alkotmányos kormányzásnak tekinthető. Ebben az értelemben a jog nem más, mint olyan elem, amely ideális és nélkülözhetetlen a jó állam szervezeti felépítésében.

A jogállam materiális megközelítése mindazonáltal túllép a formális követelményeken, és elsősorban a tartalomra figyel. Ez pedig gyakorlatilag nem más, mint a nemzetközi egyezményekben lefektetett emberi jogok érvényesülése. Raz (1995: 128–130) álláspontja értelmében a joguralom „jóformán mindig nagy erkölcsi értékkel bír”, és célja az, hogy „a lehető legkisebbre csökkentse a szabadsággal és a méltósággal szembeni sérelmeket, amelyeket a jog saját céljait követve okozhat”. Mohl (1995: 32–36) szerint ebből az álláspontból az következik, hogy a jogállam ideális esetben a lehető legkisebb mértékben, és csakis annyira korlátozza az állampolgár egyéni szabadságát, amennyi elengedhetetlen a többi állampolgár szabadságjogainak kiteljesedéséhez. Ezzel biztosítja a *törvény előtti egyenlőséget, továbbá lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását*. Ebből Petrétei (2011: 143) szerint az az alapkövetelmény következik, hogy az állam mindenkor és feltétel nélkül tiszteletben tartsa az alapvető emberi jogokat, és csak a lehető legszükségesebb mértékben korlátozza az ember szabadságát.

A joguralomnak és a jogállamnak a fentiek értelmében nincs más célja, mint előmozdítani az egyén szabadságát, és tiszteletben tartani annak méltóságát. „Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt.” (ABH 1992: 77, 80) Tehát az alapjogok védelmének minden állami eljárásban privilegizált helyzetben kell lennie nem csak kifejezetten az alapjogvédelemre koncentráló intézmények eljárásainak vonatkozásában, hiszen az állam létjogosultságaként is értelmezhető alapvető szabadságjogok biztosításának kötelezettségéből minden egyes ágazati jogszabálynak és jogintézménynek levezethetőnek kell lennie. Patyi és Varga Zs. (2012) megállapította, hogy a jogállamiság igazi biztosítéka az, ha a speciális jogvédelmi eljárásokra csak kivételes eszközként van szükség. Paczolay (2013: 21) szerint a jogállam sikeressége a működtetőitől függ, vagyis a rendszer

egészt csak a jogállami intézmények stabil és elvárásokat teljesítő működése igazolhatja.

A jó állam fogalmának meghatározásakor tekintettel kell lenni a kormányzatra vonatkozó társadalmi elvárásokra is. Figyelembe véve azt, hogy a kormányzati szektor gazdaságösztönző intézkedései elsődlegesen hatnak a gazdasági folyamatok alakulására is, a jó állam kritériumait nem lehet lefektetni a jó kormányzás mibenlétének ismerete nélkül. Ennek megfelelően kell összehangolni az egyes állami feladatok (pl. igazságszolgáltatás) és intézményrendszerek működését az egyes társadalmi alrendszerek szükségleteivel, és a hatalomgyakorlásnak megengedhetetlenul szem előtt kell tartania a közérdek és a közjó szolgálatát, amely elengedhetetlen a hatalmi ágak elválasztásában. A jogalkotás és a jogvédelem csak a társadalom erőteljes részvételével érheti el a kitűzött célokat. Azzal pedig, hogy a társadalom nagyobb szerephez jut a közérdek szolgálatában, fejleszthetők az állami funkciók, így a jogalkotás és a jogvédelem is. Több kutatás is foglalkozott a témával, de mind közül talán a legjelentősebb a REFGOV Project (Reflexive Governance in the Public Interest, Schutter-Lenoble, 2010). A jogbiztonság értelmezéséhez foglalkozni kell a jog mint eszköz igazságtartalmának vizsgálatával, a jogintézményekbe vetett bizalommal, vagyis hogy a jog tartalmilag mennyire felel meg az állami igényeknek.

A demokratikus joggyakorlás dimenzióin belül alapvetően két fő terület határozható meg: a demokratikus jogalkotás és a demokratikus jogalkalmazás. A kutatócsoport a hatásterületi vizsgálatkor kiemelt figyelmet fordított az utóbbira is. A jogalkalmazás Magyarországon elsődlegesen a bíróságok feladata. Amennyiben egy bíróság azt állapítja meg, hogy az alkalmazandó jogszabály Alaptörvény-ellenes, úgy normakontrollt kezdeményez az Alkotmánybíróságon.

A szerzők álláspontja szerint a demokratikus jogalkalmazás a jogszabályok Alaptörvénynek megfelelő értelmezésén alapul. Ennek megfelelően, amennyiben az eljáró ügy ítéli meg, hogy az alkalmazandó jogszabály Alaptörvény-ellenes vagy alkalmazása adott esetben Alaptörvénybe ütközik, nagyon fontos, hogy utólagos normakontrollt kezdeményezzen az Alkotmánybíróságon. A „bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll” indikátor egyrésztől egyfajta tükröt tart a jogalkotó irányába azzal, hogy megmutatja, milyen mértékben tartották a bíróságok a jogalkotást Alaptörvény-ellenesnek, másrésztől képet adhat a bírák Alaptörvény-tudatos ítélkezéséről. A hatásterületi vizsgálat jövőbeni célja lehet az indikátor aggregálása, beépítése a javasolt mutatók közé, tekintettel arra, hogy széles körű értelmezése és az értelmezés eredményeinek használata a teljes jogalkalmazási gyakorlatban csak a többi indikátorral együtt célszerű.

A hatásterületi vizsgálat során felmerült még a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria által jóváhagyott népszavazási kezdeményezések számának indikátora, amely megmutatná, hogy a legfelsőbb bírói fórum milyen arányban tartja törvényellenesnek a Nemzeti Választási Bizottság határozatait. Ez azért fontos mérőszám, mert a Kúria határozatain keresztül kikristályosodó joggyakorlat hat a társadalom jogtudatosságára, meghatározva ezzel a közvetlen hatalomgyakorlásra irányuló népszavazási kezdeményezések jogi irányait. Az indikátor pontos kidolgozása és esetleges aggregálása, beemelése a hatásterületi vizsgálat távlati céljai közé tartozhat.

Javasolt indikátorok

A gazdasági szabadság érvényesülése

A gazdaságilag szabad társadalmakban az egyénnek joga van a munkához, a fogyasztáshoz, a termeléshez vagy akár a befektetésekhez; a munkaerő, a tőke és a javak szabadon, korlátozás nélkül áramlanak. A The Heritage Foundation a gazdaság szabadsága (Economic

Freedom Index) elnevezésű indexe azt méri, hogy egy ország jogrendszere mennyiben biztosítja a gazdaság szabadságát. A mutató figyelembe veszi többek között a magántulajdon kisajátítására vonatkozó szabályokat, és a magánszemélyek és vállalkozások között megkötött szerződések betartását. Fontos kiemelni, hogy a gazdaság szabadsága önmagában nem fejezi ki a demokrácia működésének színvonalát – az arab diktatúrák esetében a tulajdonhoz való jog biztosított, demokráciáról mégsem beszélhetünk –, azonban Európában az alapvető szabadságjogok közé tartozik, hiszen a magántulajdon létezése – a többi mutatóval együtt értelmezve – a polgári állam alapja. A mutató százalékos formában érzékelteti, hogy a gazdaság szabadsága mennyiben érvényesül egy országban – a magas értékek jelentik a pozitív értékelést. Magyarországon az elmúlt években nem változott a gazdaság szabadsága, értékelése a visegrádi országokéhoz hasonló.¹³

Bizalom a jogrendszerben

Az indikátor lényegében azt fejezi ki, hogy mennyire átlátható a kormányzás. A World Justice Project Rule of Law indexének Open Government (III.) dimenziója az első erőfeszítés a kormányzati transzparencia mérésére. A mérés szubjektív állampolgári benyomásokon alapul. Az index az egyes aldimenziók pontszámai alapján rangsort állít fel az országok között. A kormányzati transzparenciát a következő aldimenziókon keresztül mérik: a) nyilvánosságra hozott törvények és kormányzati adatok (publicized laws and government data), b) az információhoz való jog (right to information), c) a civil szervezetek részvétele a kormányzásban (civil participation) és d) panaszeljárások vizsgálata (complaint mechanisms).¹⁴

Jogállamiság és alapvető emberi jogok

A World Justice Project Rule of Law indexének Fundamental Rights (IV.) dimenziója a jogállamiságot és az alapvető emberi jogok helyzetét fejezi ki.¹⁵ Az index a következő aldimenziókon keresztül vizsgálja a jogállamiságot és az alapvető emberi jogok helyzetét: törvények hatékony végrehajtása, amely biztosítja a megfelelő jogvédelem megvalósulását (4.1); az élethez és a személyes biztonsághoz való jog érvényesülése (4.2); a tisztességes eljáráshoz való jog és a terhelt jogainak érvényesülése (4.3); a személyi szabadság és a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülése (4.4); lelkiismereti és vallásszabadság érvényesülése (4.5); a magánélethez való jog tiszteletben tartása (4.6); a gyülekezési és egyesülési jog tiszteletben tartása (4.7); továbbá az alapvető munkaügyi jogok megvalósulása, beleértve a kollektív tárgyaláshoz való jogot, továbbá a kényszer- és gyermekmunka, valamint a hátrányos megkülönböztetés megszüntetését (4.8). A mérés szubjektív állampolgári és szakértői benyomásokon alapul, azaz nem ténylegesen méri az alapvető jogok érvényesülését, hanem azt mutatja meg, hogy az állampolgárok és szakértők hogyan látják azt. Az index 0 és 1 között vehet fel értékeket – a magas értékek jelentik a pozitív benyomásokat.

A gyülekezési jog gyakorlása Magyarországon – bejelentett békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések

A demokratikus joggyakorlás egyik legfontosabb eleme a gyülekezési jog, amellyel az állampolgárok tevőlegesen és aktívan vesznek részt a közéleti kérdésekben, és kifejezik véleményüket. Ez a választások közötti időszakokban kristályosodik ki a legtisztábban, mivel

¹³ Elérhető: www.heritage.org/index/book/methodology. Letöltve: 2016. szeptember 12.

¹⁴ Elérhető: <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

¹⁵ Elérhető: <http://worldjusticeproject.org/factors/fundamental-rights>. Letöltve: 2016. szeptember 12.

a gyülekezési joggal való élés ebben a helyzetben az egyik legfontosabb véleménynyilvánítási eszköz, így a demokratikus joggyakorlás dimenzióban mindenféleképp indokolt ezt mérni.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok és az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett bírósági határozatok száma

Az Alaptörvény és az ahhoz kapcsolódóan elfogadott alkotmánybírósági törvény hatályba lépésével lehetőség nyílt – az alapjogsértő jogszabály alkalmazásával szemben már korábban is előterjeszhető típus mellett – az ún. *valódi alkotmányjogi panasz* előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság a valódi alkotmányjogi panasz intézményének köszönhetően megvizsgálhatja az eseti bírói döntések és az Alaptörvény összhangját, vagyis az Alaptörvény megsértése esetén hatályon kívül helyezheti azokat. Ez a hatáskör az igazságszolgáltató hatalmi ág felé tolja el az alkotmánybíróság intézményét. Az indikátor képet adhat az igazságszolgáltatás alkotmányosságáról, amely értelemszerűen összefügg a demokratikus jogalkalmazással, hiszen egy jogalkalmazás csak annyiban lehet demokratikus, amennyiben alkotmányos is egyben.

2.5. A sajtó- és szólásszabadság dimenziója

A politikai, kormányzati döntéshozatal, valamint a társadalom közötti párbeszéd máig legjelentősebb eszköze a sajtó, amely nagyfokú befolyásolási képességével folyamatosan hatalmi tényezővé vált, sőt Cservák (2002) megállapítása szerint gyakran – bár ez alkotmányjogilag erősen vitatható – egyenesen negyedik hatalmi ágként hivatkoznak rá. E hatalmi jelentősége folytán a sajtó, valamint a sajtóhoz fűződő legfontosabb alapvető jog, a sajtószabadság nem kerülhető meg a demokrácia minőségének kutatása során.

Elméleti megalapozóként John Stuart Mill (1859) a sajtószabadság korlátlan érvényesülése mellett érvel, kiemelve, hogy az előnyös a mindenkori kormányzat számára. Egyrészt segít elkerülni a népszerűtlen tévedéseket, másrészt erősítheti a saját igazságát, de ami a legfontosabb, hogy a „vélemények piacán” (*marketplace of ideas*) az értékteremtő vita révén felszínre törhet az objektív igazság. Az amerikai Robert Dahl (1971) szintén a sajtószabadság mellett foglal állást. Kiemeli, hogy az informált társadalom, valamint az olyan alternatív hírforrások, amelyeket nem sajátított ki a politikai, kormányzati döntéshozatal, minden demokratikus társadalom nélkülözhetetlen elemei. Hazánkban a sajtószabadság mint kiemelt, a nemzeti függetlenséggel, szuverenitással összefüggő kérdés először az 1848-as áprilisi törvényekkel jelent meg (1848. évi XVIII. törvénycikk), ezt követően hasonló igények fogalmazódtak meg 1956 forradalmi eseményei, valamint a rendszerváltás során is.

A sajtószabadságnál az indikátorképzés legfőbb kérdése a mérhetőség, mert míg például a politikai versenynél vagy a politikai részvételnél egzakt adatok alapján lehet megfelelő következtetéseket levonni, addig a sajtószabadság területén ilyen egzakt adatok, felmérések nem állnak rendelkezésre vagy azok nem kellően hitelesek. A sajtószabadság kizárólag külső és belső szubjektív mutatókat is magában foglaló módon mérhető, tekintettel arra, hogy a médiának gazdasági, politikai és hatalmi funkciója is van. Bár vannak tényezők, amelyek szolgálhatnak objektív eredményekkel – például a tulajdonosi viszonyok megmutatják a médiabirodalmak terjedelmét –, de számos tényező szól az objektív mérhetőség ellen: a befektető profittörekvése, politikai kapcsolatai és elvárásai, az öncenzúra kérdése, és így tovább.

A hatásterületi vizsgálat során felmerült, hogy több nagy presztízsű mutatót külön-külön emeljünk be, azonban a kutatócsoport arra a megállapításra jutott, hogy érdemesebb egy mutatóba aggregálni a két felmérést, mivel így reprezentatívabb képet kaphatunk.

Demokráciakutatásunk sajtószabadság-indikátorával kapcsolatosan elsősorban a politikai-gazdasági tematikájú sajtót kell alapul vennünk. Ennek egyik alapvető mércéje lehet a politikai-gazdasági típusú média aránya a teljes médián belül, így a kutatócsoport úgy látta, hogy ezt mérni kell a sajtószabadság dimenzióban, mint ahogy azt is fontosnak tartotta, hogy a tavalyi jelentéshez hasonlóan megjelenítse az ellenzéki médiahasználat arányát a főbb hírműsorokban. A kutatócsoport lényegesnek vélte továbbá, hogy a tavalyi kutatással összhangban mérje a „sajtószabadság közegének”, azaz magának a médiának az infrastrukturális fejlettségét, pluralitását, mégpedig mennyiségi szempontból, a vállalkozások száma alapján.

A Sajtószabadság hatásterületen a kutatócsoport az idei évre egy igazán új mutató, újszerű látásmód beemelésének gondolatával is foglalkozott. A hatásterületi vizsgálat során felmerült az információkhoz való hozzáférés mint lehetséges mérési szempont. Több nemzetközi példát is találhatunk hasonló kutatásokra, amelyeket a *right to information* jelzővel illethetünk. Ezek a mutatók többnyire azt mérik, hogy az emberek milyen körülmények között (időtartam, költségek stb.) juthatnak hozzá az államtól bizonyos információkhoz, ez ugyanis a sajtószabadság témakör fontos aspektusa.

Javasolt indikátorok

A hírekkel, aktualitásokkal, politikával és gazdasággal foglalkozó műsorok aránya az összes éves műsoridőből a televíziós és rádiós műsorszolgáltatóknál (%)

Demokráciakutatásunk sajtószabadság-indikátorával kapcsolatosan elsősorban a politikai-gazdasági témájú sajtót kell alapul vennünk. Ennek egyik alapvető mércéje lehet a politikai-gazdasági típusú média aránya a teljes médián belül. Az adatok a műsoridőt veszik figyelembe, nem a nézettséget, illetve a hallgatottságot, így a népszerűbb csatornák azonos súllyal jelennek meg, mint egy-egy kevés nézőt-hallgatót elérő szolgáltató. Fontos, hogy az itt megjelenített adatok egyszerre tartalmazzák a kereskedelmi és közszolgálati csatornákat is.

Az ellenzéki politikusok médiahasználatának aránya a parlamenti pártok főbb hírműsorokban elhangzó beszédeidejéből (%)

Az ellenzéki politikusok médiaszereplése egy demokratikus államban nélkülözhetetlen, egyrészt ellenőrzik a mindenkori kormányzatot, emellett politikai alternatívát kínálnak a kormánypárt álláspontja mellett. Az indikátor ennek megfelelően az ellenzéki sajtóhasználat arányát kívánja mérni. Az adatok értelmezését kissé nehezíti, hogy a választási években nem egyértelmű, hogy mely pártok számítanak ellenzékinek.

Összevont sajtószabadság-mutató

Több sajtószabadságot mérő nemzetközi index ismert. A *Freedom House* Freedom of the Press és a *Reporters without Borders* Word Press Freedom indexének kétségtelen előnye, hogy hosszabb múltra tekintenek vissza, és egységes módszertan szerint értékelik az országok gyakorlatát – így használatukkal lehetővé válik az idő- és térbeli összehasonlítás. Ezeket a népszerű és magas presztízsű indexeket azonban gyakran éri kritika, hogy túlnyomóan vagy teljes egészében szakértői értékeléseken alapulnak, de a szakértői bázis nem tekinthető függetlennek. Az értékelő szakértők száma alacsony, az értékek nemritkán egy ember álláspontját tükrözik. A szabad sajtó fogalmának konceptualizálása egylépcsős, operacionalizálása sokszor elnagyolt. A válaszlehetőségek több esetben is arányskálával „ragadják meg” a szakértői véleményt (például tízes skálán), az ordinális skálák esetében pedig nincs leírás, kitöltést segítő magyarázat az egyes válaszlehetőségekhez (vagy ha van, nem nyilvános). Ezért, bár az indexek érvényességéhez nem férhet kétség,

a megbízhatóságuk aggályos, mert a módszertan nem ellensúlyozza megfelelően a szubjektív elemeket. Kritikaként szokták említeni továbbá azt is, hogy bár az indexet alkotó dimenziók súlyozási képletei ismertek, kialakításuk elvei viszont nem. A tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy az ilyen aggregált indexek esetében a súlyozás módszertana kevésbé érinti a „legjobbkat” és „legrosszabbakat”, ellenben a módszertan függvényében a „közép” pontos pozíciója jelentősen változhat. Többen felvetik, hogy az aggregált index egyes intervallumaihoz rendelt minősítések mennyiben tudják meghaladni a „hüvelykujjszabály-jelleget”. Annak érdekében, hogy csökkentsük az érvényességből fakadó problémákat, összevontuk a Freedom House Freedom of the Press, a Reporters without Borders Word Press Freedom indexét és a The Economist Intelligence Unit Democracy Indexének Civil Liberties alindexét, úgy, hogy a százas skálán a magas értékek jelentik a sajtó szabadságát. Az indexek egyenlő súlyú összegzése egyfajta robusztusságot eredményez: bár a kisebb elmozdulások nem értelmezhetők, de a nagyobb különbségek érvényességéhez nem férhet kétség. Az aggregált index egyes értékeihez vagy intervallumaihoz nem rendeltünk minősítő jelzőket (pl. „szabad”, „részben szabad” stb.), az értékek értelmezéséhez inkább referenciaországokat jelenítünk meg. Így a magyar 71–73 pontos adat értelmezéséhez viszonyítási alapként szolgál mind a törvényi szabályozás, mind a joggyakorlat szempontjából a liberális demokráciaként működő Norvégia, amely 94 ponttal jellemezhető. Ellenkező pólusnak pedig a vallási autokrata Irán tekinthető, amely 18 pontot ér el az összevont sajtószabadság-mutatón.

Az Environmental Democracy Index első alindexe, a Right to information a környezetvédelemmel kapcsolatos adatokban

A mutató (Environmental Democracy Index) a környezetvédelem témakörében méri az információkhoz való jog érvényesülését. Az index egy nemzetközi viszonylatban is egyre fontosabb területen négy témában – átláthatóság, hozzáférés, részvétel és igazságosság – méri az információhoz jutás lehetőségét. Talán épp ez napjaink, illetve a jövő egyik legkardinálisabb témája.

A lapkiadással, műsor-összeállítással és műsorszolgáltatással foglalkozó vállalkozások száma (db)

Az indikátor a média infrastrukturális fejlettségét méri, és mennyiségi jellemzőként járul hozzá a sajtószabadság feltérképezéséhez.

3. Összefoglalás

A kutatócsoport a Demokrácia hatásterületen végzett kutatásaiban egyszerre tartotta szem előtt az állandóságot és folytonosságot, valamint hogy reflektáljon az időszak-specifikus aktualitásokra. Mindkét tényező elengedhetetlen ahhoz, hogy minőségi kutatást végezzünk a hatásterületen. Ha a hatásterület indikátorait minden évben radikálisan megváltoztatnánk, hosszú távon parttalaná válna a kutatás, mivel évek távlatából nem tudnánk folyamatot mérni ugyanazon indikátorok kapcsán. Mindez azonban a kutatócsoport álláspontja szerint nem jelenthet merevséget, szem előtt kell tartani a folyamatos fejlődés-fejlesztés lehetőségét. A Demokrácia hatásterület azért is különleges, mert a választások ciklikussága miatt vannak olyan időszakok – ilyen időszak a tanulmány megírásának ideje is –, amikor a hagyományos választásokat és nézőpontot figyelembe véve új megállapítást nemigen tehetünk, legfeljebb újraelmezhetnénk a korábban már elemzetteket. Ez is nyilvánvalóan hátrányosan befolyásolná a kutatást, mivel annak lényegétől, az újdonságtól fosztana meg bennünket.

A kutatócsoport az indikátorok vizsgálatokor külön foglalkozott a nemzetközi kitekintés

kérdésével vagy inkább problematikájával. Egy megalapozott kutatásnak nyilvánvalóan el kell helyeznie hazánk eredményeit nemzetközi összevetésben, és reagálnia kell a világ más országaiban végbemenő folyamatokra, azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a nemzetközi példák véletlenszerű kiválasztása parttalanra teheti a nemzetközi összehasonlítást, továbbá felveti a kérdést, hogy milyen egységes szempontrendszer alapján határozzuk meg azokat az államokat, amelyekkel összevetjük Magyarországot. A Demokrácia hatásterület kutatócsoportja a nemzetközi kitekintéskor elsősorban a visegrádi országok (Magyarországon kívül Szlovákia, Csehország és Lengyelország) csoportját kívánta alapul venni. A választás a közös történelmi, társadalmi gyökerek miatt esett a V4-tagállamokra. A kutatócsoport véleménye szerint a Demokrácia hatásterület mérésének nemzetközi összevetésében stabil alapot ad a közös szocialista múlt, a demokratikus átmenet, illetve az, hogy a rendszerváltás, valamint az EU- és NATO-integráció azonos időben ment végbe.

A kutatócsoport hosszasan vizsgálta új, illetve újszerű mutatók beemelésének lehetőségét, amellyel a hatásterületi vizsgálat innovatívabbá, előremutatóbbá válhat, és amely növeli az egész *Jó Állam Jelentés* tudományos értékét. A kutatócsoport sokat foglalkozott a szokásostól eltérő nézőpontok lehetőségével a politikai részvétel dimenzióban, mivel ez a terület van leginkább kitéve a választási rendszerek ciklikusságának. A szerzők álláspontja szerint az időközi választások, az „időköziség” mérése nem szakad el az alapoktól, ugyanakkor friss adatokkal szolgálhat olyan években is, amikor nincs rendes országgyűlési vagy önkormányzati választás.

A kutatócsoport a politikai verseny vizsgálatokor megkísérelte magának a versenynek az intenzitását felbecsülni, mégpedig a legnagyobb közvélemény-kutatók által mért párttámogatottságok ingadozása alapján. Mindez módszertanilag is új háttérrel igényelt, mivel nemzetközi összevetésben sem találtunk hasonló indikátort. Továbbá – részben az előző mutatóhoz kapcsolódva – a kutatócsoport vizsgálta a közéleti politikai tematizáció mérésének lehetőségét, a napirendkutatást, vagyis azt, hogy mennyire képes egy adott párt vagy téma uralni, tematizálni a közbeszédet.

A demokratikus joggyakorlás dimenzióban a kutatócsoport közjogi rendszerünk egészét áttekintve szintén talált olyan új aspektusokat, amelyek mérése indokolt lehet, azonban az állandóság jegyében a kutatócsoport úgy véli, hogy fokozatosan kell megjeleníteni az új nézőpontokat a végleges indikátorok között. A szerzők álláspontja szerint a demokratikus jogalkalmazás a jogszabályok Alaptörvénynek megfelelő értelmezésén alapul. A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontroll indikátora egyrésztől tükröt tart a jogalkotónak azzal, hogy megmutatja, milyen mértékben tartották a bíróságok a jogalkotást Alaptörvényellenesnek, másrésztől pedig képet adhat a bírák Alaptörvény-tudatos ítélkezéséről. A hatásterületi vizsgálat jövőbeni célja lehet az indikátor aggregálása, beépítése a javasolt mutatók közé, tekintettel arra, hogy az indikátor széles körű értelmezése és az értelmezés eredményeinek kivetítése a teljes jogalkalmazási gyakorlatra csak a többi indikátorral együtt célszerű. A sajtószabadság és társadalmi párbeszéd dimenzióknak is megvannak a maguk sajátosságai, azonban a kutatócsoport az állandóság jegyében nem változtatott radikálisan az indikátorokon, illetve az előző évben végzett megalapozó vizsgálat eredményein. Ezeket az aspektusokat gondosan mérlegelve alakította ki a kutatócsoport az indikátorokat, amelyek egyrészt az állandóság jegyében biztos alapot nyújthatnak a hosszú távú elemzésekhez, másrészt a kutatás időszakának sajátosságaihoz igazodva gazdagodtak új, aktualitásokra reagáló nézőpontokkal.

Felhasznált irodalom

11/1992. (III. 5.) AB határozat

- Berger, Elizabeth (2014): „Survival of the Fittest: An Assessment of the Herfindahl Index and Product Market Competition”. FMA, MFA. Elérhető: http://eab7.web.rice.edu/research/HHI_SSRN2014Full.pdf. Letöltve: 2016. szeptember 12.
- Cservák Csaba (2002): „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása”. *Jogelméleti szemle*, 1.
- Cservák Csaba (2010): *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. PhD-dolgozat. Szeged, SZTE.
- Dahl, Robert A. (1971): *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- Habermas, Jürgen (1993): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Kaiser Tamás (2016): „Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében”. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1, NKE.
- Lamm Vanda (2009): *Jogi Lexikon*. Budapest, Complex.
- Mill, John Stuart (1859): *On Liberty*. West Strand, London, John W. Parker and Son.
- Mohl, Robert von (1995): „Jogállam”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- Paczolay Péter (2013): „Jó állam – jó jog”. In: Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre Miklós – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Budapest–Szeged, MJÁT–Gondolat.
- Patyi András – Varga Zs. András (szerk.) (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Petrétei József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Pokol Béla (1988): „A társadalom rendszerei – A szociológiai rendszerelmélet kategóriái”. *Szociológia*, 4.
- Raz, Joseph (1995): „A joguralom értéke”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- Roberts, Toby (2014): „When Bigger Is Better: A Critique of the Herfindahl-Hirschman Index’s Use to Evaluate Mergers in Network Industries”. *Pace Law Review*, Vol. 34. No. 2., 893–946.