

## A JOGÁLLAMISÁG MÉRÉSE INDEXEK SEGÍTSÉGÉVEL

JAKAB András

igazgató (MTA TK Jogtudományi Intézet);

Schumpeter Fellow (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht)

A közbeszédben és a szakirodalomban is gyakran elhangzanak olyan átfogó kijelentések, hogy a jogállamiság helyzete ‘romlik’ vagy éppen ‘javul’. A jogállamiság kialakult dogmatikája és a nemzetközi standardok alapján jogásként egy-egy konkrét jogi változásra vonatkoztatva ugyan rendszerint valóban meg tudjuk mondani, hogy az javulás-e vagy romlás, de ha számos és egymással részben ellentétes irányú változással szembesülünk, akkor az összegzett változási irány megállapítása már gyakran önkényesnek tűnik. A hagyományos jogászias eszköztáron túl ilyenkor érdemes inkább társadalomtudományi módszerekhez folyamodnunk, amelyekkel számszerűsíthetőek a változások. Az ezzel kapcsolatos módszertani kérdéseknek kiterjedt nemzetközi szakirodalma van, és a jogállamiság mérésére is számos indexet használnak már különféle intézmények Európában és az USA-ban is (pl. Freedom House, Bertelsmann Stiftung, Világbank, World Justice Project). A jelen írás a fogalmi előkérdések, az adatfelvétel, az adatok aggregációja, az eredmények értelmezése, valamint az országok és időállapotok közti összehasonlítás során felmerülő főbb módszertani nehézségekbe nyújt bevezetést.

### 1. Miért mérjük a jogállamiságot?

A jogrendszerekre vonatkozóan újabb és újabb indexekkel találkozunk a szakirodalomban és a műveltebb közbeszédben is.<sup>1</sup> Ez számos okra vezethető vissza. Egyrészt

---

<sup>1</sup> Az indexek számának növekedése kapcsán már ‘indicator fatigue’-ről beszél: Linn HAMMERGREN: Indices, Indicators and Statistics: A View from the Project Side as to Their Utility and Pitfalls. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2011. 305–316., kül. 311. Terminológiai és tartalmi tanácsokért hálás vagyok Bencze Mátýásnak, Gajdushek Györgynek, Jóri Andrásnak, Lőrincz Viktornak, Medgyesi Mártonnak, Szalai Ákosnak és Váradai Balázsnak.

egyetlen mutató sokkal *egyszerűbben* képes információt adni bonyolult kérdésekről,<sup>2</sup> így a nem-szakemberek és a sajtó számára könnyebben emészthető és sűrített információt jelent.<sup>3</sup> Ez a közérthetőség nem lenézendő jellegzetesség, hanem fontos érték, mert a demokratikus elszámoltathatóságot segítheti. Másrészt a tipikusan interpretációs küzdelmekkel jellemezhető jogi vitákra az indexek *külső mérceként* alkalmazhatók (így reformcélok meghatározására vagy kormányzati teljesítmény mérésére is használhatók), és ezáltal a kívánatos politikai irányt is kijelölhetik.<sup>4</sup> Ezen iránykijelölő funkció miatt nemzetközi szervezetek és civilszervezetek alkalmasnak gondolják az általuk jónak tartott megoldások terjedésének ösztönzésére, ha nemzetközi összehasonlító pontozási rendszereket alakítanak, amelyekben a preferált országok magas pontszámot kapnak.<sup>5</sup> E funkció egy kellemetlen mellékhatása lehet, ha a kormányzati cselekvés kifejezetten csak az indikátor változását célozza (hogy aztán azt eredményként lobogtathassák), az alapul szolgáló társadalmi probléma kezelése nélkül.<sup>6</sup> Harmadrészt a politikai, gazdaságtani összefüggések tesztelésére (pl. 'javítja-e a gazdasági teljesítményt, ha jobb a jogállam egy országban') számszerű adatokra van szükségük a közgazdászoknak, és az ilyen számításokhoz nyújthat alpanyagot egy megfelelően kidolgozott index.

A nyilvánvaló nehézség abból adódik, hogy közvetlen módon nem megfigyelhető jelenségeket (pl. jelen tanulmány témáját, a jogállamiságot) szeretnénk mérni.<sup>7</sup> Szerencsére azonban a statisztikában bevett módszerek vannak az ilyen helyzetek kezelésére, az elkövetkezőkben – kifejezetten jogászoknak szólva, a matematikai kérdésekben nem elmélyülve – ezekről is szó lesz. Jelen írásban elsősorban a jogállamiság mérésére szolgáló indexekkel foglalkozom, de az alapvető módszertani problémák nagyon hasonlóak a jogrendszerre vonatkozó egyéb indexek esetében is.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Michaela SAISANA – Andrea SALTELLI: Rankings and Ratings: Instructions for Use. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2011. 247–268., kül. 248.

<sup>3</sup> Ennek kapcsán az egyik veszély az lehet, hogy a kedvezőtlen mérési eredmény aztán a valóságra is negatív hatást gyakorol. Pl. egy korruptnak mért társadalomban a mérési eredmény közzététele növeli a korrupció elfogadottságát, és evvel a korrupció szintjét. Ld. Tom GINSBURG: Pitfalls of Measuring the Rule of Law. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2011. 269–280., 270.: „Perceptions can produce their own reality”, 279.: „a bad image can become a self-fulfilling prophecy”.

<sup>4</sup> Juan Carlos BOTERO et al.: Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2011. 153–169., kül. 153., 159–160.

<sup>5</sup> Ennek gyakorlatáról és a legitimációs kérdésekről bővebben lásd Kevin E DAVIS et al.: Indicators as a technology of global governance. *International Law and Justice – ILLJ Working Paper*, 2010/2.; Armin von BOGDANDY – Matthias GOLDMANN: The Exercise of International Public Authority through National Policy Assessment. *International Organizations Law Review*, 2008. 241–298.; Tor KREVER: Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neo-Liberal Common Sense. *Third World Quarterly*, 2013. 131–150.; AnnJanette ROSGA – Margaret L. SATTERTHWAI: The Trust in Indicators: Measuring Human Rights. *Berkeley Journal of International Law*, 2009. 253–315.

<sup>6</sup> BOTERO (2011) i. m. 159. Általában a kérdéstről lásd Andrea SALTELLI: Composite indicators between analysis and advocacy. *Social Indicators Research*, 81., (2007) 65–77.

<sup>7</sup> Daniel KAUFMANN et al.: The World Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2011. 220.: 'inherently unobservable nature'.

<sup>8</sup> Ld. pl. Jos BLANK et al.: *Bench Marking in an International Perspective: An International Comparison of the Mechanism and Performance of the Judiciary System*, ecorys 2004., elérhető: <http://siteresources>.

A hagyományos jogászai módszertől eleve idegen a számokkal való mérés,<sup>9</sup> de maga az is ellentmondásos, hogy a jogászok miként tekintenek ezekre a statisztikai módszerekkel (jellegzetesen nem jogászok által) előállított számokra: részben az egyszerűsítések miatt lenézik (és néha egy-egy nehezen hihető részeredménnyel megpróbálják magát az index-építést mint olyat diszkreditálni), részben azonban irigységgel vegyesen csodálják a számukra alig érthető matematikai megoldásokat. Ez az írás azt a célt tűzte ki maga elé, hogy a két, gyakran egyszerre jelen lévő szélsőség helyett a maguk helyén kezeljük az ilyen indexeket: hasznos kiegészítő információkként, amelyek segíthetnek ugyan az összkép megértésében és a megfelelő kérdések feltevésében, de amelyeket nem szabad kritikátlanul kezelnünk.

Egy terminológiai megjegyzés az elején: indikátor alatt mutatószámokat fogok érteni, index alatt pedig kompozit mutatószámokat (vagyis olyan mutatószámokat, amelyeket több mutatószámból képeztünk összegzés, átlagolás vagy valamilyen más módszer alapján).

## 2. Módszertani lépések

Ebben a pontban részben jogi indexképzési szakirodalom, részben a 2008-as *OECD Handbook on Constructing Composite Indicators* alapján mutatom be a főbb módszertani nehézségeket.<sup>10</sup> Általános szabály, hogy az index képzésének módszertana transzparens legyen, valamint hogy a módszertani döntéseket érdemben meg kell indokolni, máskülönben könnyen felmerül a gyanú, hogy előbb volt meg az eredmény, és csak utána készült ahhoz alátámasztásul index – ami azonban ha kiderül, akkor természetesen az esetleges percepciók célokat is jó eséllyel eleve meghiúsítja.<sup>11</sup> Vagyis transzpa-

---

worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Benchmarking.pdf. A leghíresebb azonban valószínűleg a Világbank Doing Business indexe, amely hipotetikusan esetek alapján bináris kódokkal (0 vagy 1) értékeli a jogi szabályozást az üzleti vállalkozások szempontjából helyi jogi szakértők (túlnyomórészt ügyvédek) segítségével. A módszertanhoz lásd részletesen Kevin E DAVIS – Michael B KRUSE: Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project. *Law & Social Inquiry*, 32/4., (2007), letölthető: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1089549](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1089549).

<sup>9</sup> Noha a jogösszehasonlító elemzésekhez hasznos interdiszciplináris adalékokkal szolgálnának a jogrendszerekre vonatkozó nemzetközi összehasonlító indexek, ld. Ralf MICHAELS: Comparative Law by Numbers? Legal Origins Thesis – Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law. *American Journal of Comparative Law*, 2009. 765–796. A jogászok egy része idegenkedik az indexektől, és ha esetleg a saját jogrendszerüket lepontozzák, akkor különös előszeretettel hangsúlyozzák az indexek módszertani problémáit, ld. Bénédicte FAUVARQUE-COSSON – Anne-Julie KERHUEL: Is Law an Economic Contest? French Reactions to the Doing Business World Bank Reports and Economic Analysis of the Law. *American Journal of Comparative Law*, 2009. 811–830.

<sup>10</sup> *OECD Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*. OECD – European Commission JRC, 2008. 20–21.; letölthető: <http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>. [A továbbiakban: OECD (2008)]

<sup>11</sup> OECD (2008) i. m. 13–14. Ezt a gyanút súlyosbíthatja, ha politikai befolyásoltságú (pl. kormányzati) szerv készíti az indexet, lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: A Jó Állam jogállami követelményei. In: KAISER Tamás – KIS Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége*. NKE, 2014. 267–290., 279–280. Ilyen jellegű kifogásokhoz a Jó Állam Indexszel (KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2015*. NKE, 2015. elérhető: [http://www.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/jo-allam-jelentes.original](http://www.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original).

rens és indokolt módszertan nélkül az indexek képzésének haszna igencsak korlátozott. Az alábbiakban azokat a kérdéseket vesszük sorra, amelyekben egy indexet kritizálni lehet, vagyis a lehetséges támadási felületeket fogjuk végignézni.

Előzetes megjegyzésként kiemelném az index-építés itt látható egyik nehézségét: van olyan lépés, amihez alapos jogdogmatikai tudásra is szükség van (ti. konceptualizáció); és van olyan lépés, amely magas szintű statisztikai tudást igényel (adatok statisztikai kezelése és aggregációja). Olyan szakértő azonban nem nagyon van, aki mindkét területen egyaránt otthon lenne, ezért az ilyesfajta index-építés tipikusan csapatmunka: olyan csapat tudja csak színvonalasan megtenni, amelyben egyaránt van jó jogdogmatikus és jó statisztikus is. A koordinációt nehezíti, hogy a két szakma olyannyira más nyelvet beszél, hogy még az egy csapaton belüli munka is külön energiát igényel a résztvevőktől.

## 2.1. Konceptualizáció

Mielőtt az index összeállításába belefognánk, tisztázni szükséges, hogy valójában mit is mérünk. Jogászok leginkább ezen a területen mozognak otthonosan: a jogászai munka igen jelentős része (sokak szerint a legfontosabb része) a fogalmi elemzés. Ha például egy jogállamiságra vonatkozó indexet szeretnénk építeni, akkor első lépésben a 'jogállam' fogalmát kell definiálnunk.<sup>12</sup> Az ilyen definíciók mércéje leginkább a szakmai közvélemény: ha a célközönség (esetünkben alkotmányjogászok) túlnyomó többsége a definíciót elfogadhatónak (a saját szokásos fogalomhasználatának megfelelőnek) gondolja, akkor megfelelő a definíció.<sup>13</sup> Külön problémát jelentenek persze az olyan esetek, ahol fogalmi viták vannak,<sup>14</sup> és a jogállam fogalma sem mentes ezektől (sőt, a kapcsolódó értékviták miatt nem is lehet a teljes konszenzusban reménykedni),<sup>15</sup> de mégiscsak létezik egy *mainstream* fogalom, aminek használatára vállalkozhat az index építője.<sup>16</sup> Ezt azonban különféle szerkezetben és szofisztikációval lehet használni

pdf) kapcsolatban ld. pl. <http://444.hu/2015/07/06/magyarorszagon-tokeletes-a-kormanyzas/>, [http://hvg.hu/itthon/20150703\\_Allamnak\\_jo\\_lesz\\_furcsasagok\\_a\\_Jo\\_Allam](http://hvg.hu/itthon/20150703_Allamnak_jo_lesz_furcsasagok_a_Jo_Allam).

<sup>12</sup> GÁRDOS-OROSZ–SZENTE (2014) i. m. 267–279.

<sup>13</sup> SAISANA–SALTELLI i. m. 249.

<sup>14</sup> Az általános jelenséghez (kompozit indikátorok esetén definíciós nehézségek és konszenzushiány) ld. pl. LAURENS CHERCHYE et al.: One Market, One Number? A Composite Indicator of EU Internal Market Dynamics. *European Economic Review*, 2007. 749–779.

<sup>15</sup> BOTERO (2011) i. m. 166.: „composite indicators are value laden constructs”. Bővebben az indexek szükségszerű politikai tartalmáról ld. RENÉ URUEÑA: Indicadores, derecho internacional y el surgimiento de nuevos espacios de participación política en gobernanza global. *Revista colombiana de derecho internacional*, 2014. 543–584.

<sup>16</sup> Ezekhez lásd bármelyik magyar alkotmányjogi tankönyvet, az AB gyakorlatát, az EU vagy éppen az Európa Tanács különféle dokumentumait. Szakirodalmi áttekintéshez további utalásokkal ld. pl. JAKAB András: Jogállamiság és terrorfenyegetés. Az alkotmány normativitásának és az életmentő kényszer megengedhetőségének kérdése. In: FEKETE Balázs et al. (szerk.): *Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 240–262., kül. 241–244. A *mainstream* álláspontokat kritizálja ellenben és a fogalmat szűkíteni VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.

ni, az egyes jogállamiság-indexek el is térnek ennek fényében. Erre a későbbiekben az egyes indexek kapcsán még visszatérünk. A jogállamiság-indexek rendszerint a *de facto* jogállamiságot mérik: vagyis a szép jogszabályokkal rendelkező, de a gyakorlatban korrump, elnyomó vagy egyszerűen nem hatékony jogrendek alacsony pontszámokat kapnak.<sup>17</sup>

## 2.2 Adatok kiválasztása

Ha megvan, hogy mit is akarunk lemérni, akkor a következő problémánk, hogy miként találunk adatot hozzá. A jogállamiságot mint olyat közvetlenül nem tudjuk mérni, ezért szükségszerűen csak ún. *proxy*-kat (közelítő adatokat) tudunk mérni: valakiknek – szakértőknek vagy a lakoságnak – a véleményét (*soft data*) vagy közelítő tényadatokat (*hard data*, pl. büncselekmények száma, bírósági költségvetés, jogszabály-módosítások gyakorisága, nemzetközi emberi jogi fórumok előtti elmarasztaló ítéletek száma).<sup>18</sup>

A szakértői vélemények legfontosabb problémája egyrészt a szakértők kiválasztása, másrészt szakértők által adott vélemények szubjektivitása. Ez különösen érzékeny kérdés politikailag polarizált országokban.<sup>19</sup> Ennek legalábbis részleges orvoslására olyan transzparens módszerű kiválasztás javasolt, amely vagy valamilyen módszerrel eleve kiegyensúlyozott (pl. nemzetiségi konfliktusokkal terhelt országokban a szakértők is tükrözzék a nemzetiségi arányokat), vagy minél nagyobb létszámú szakértőt vesz igénybe (pl. nagy adatbázisból véletlenszerű kiválasztás, vagy minden elérhető szakértő megkeresése).<sup>20</sup> Ugyancsak probléma, hogy az igazán általános kérdéseknél (mint amilyen a jogállamiság) nem nagyon lehet olyan szakértőt találni, aki mindegyik részterületen szakértői szintű tudással rendelkezik (pl. a jogállamiság fontos része a büntetőeljárás garanciák kérdése, amelyekről kontinentális jogrendszerekben az alkotmányjogászok rendszerint csak igen keveset tudnak).<sup>21</sup> Egyes országokban a szakértői tevékenység rizikóval is járhat a szakértők számára (ha kritikusak az államhatalommal szemben), ami megnehezíti a megbízható vélemények beszerzését, sőt egyáltalán

<sup>17</sup> Elrettentő ellenpéldaként említhető a *Global Right to Information Rating* (<http://www.rti-rating.org>), amelyben két civil szervezet az információszabadság állapotát vizsgálta, egészen furcsa. A pontszámai szerint Moldova megelőzi az Egyesült Királyságot, Oroszország pedig az USA-t. Ez ebben a formában minden disclaimer ellenére (ti. 'az implementáció eltérítheti a jogot') kiváló példa arra, hogy az átgondolatlan célkitűzéssel és konceptualizációval összeállított indexek teljesen haszontalanok lehetnek.

<sup>18</sup> Jim PARSONS: *Developing Clusters of Indicators: An Alternative Approach to Measuring the Provision of Justice*. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2011. 170–185., 175–176.

<sup>19</sup> *The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools*. UN, 2011. 1., letölthető: [http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf). [A továbbiakban: UN (2011)] Erősen polarizált országokban (mint pl. Magyarországon) a közvélemény-kutatási adatok is torzulhatnak: népszerű kormányzat esetén a független intézmények (bíróóságok) iránti bizalom is növekszik, és fordítva.

<sup>20</sup> GAJDUSCHEK György: Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 2014/3. 97–116., 110.

<sup>21</sup> A problémához általánosan lásd UN (2011) i. m. 24.

a vélemények beszerzését is (még anonim módon is).<sup>22</sup> A szakértők általános előnye a másik két forrással szemben, hogy a *hard data* nem elérhetőek egyes országokban, közvélemény-kutatás pedig igencsak drága.

A közvélemény-kutatási adatok használata sokat segít a sérülékeny csoportok helyzetének figyelembevételéhez (ezek ugyanis gyakran sem a szakértői véleményekben, sem a *hard data*-ban nem jelennek meg). A valóság és a *hard data* közti különbségre is rávilágíthatnak a közvélemény-kutatási adatok: pl. a valódi bűncselekményszámokra rendszerint nincsenek statisztikák, csak a feljelentések számára, a kettő alakulása pedig könnyen eltérhet egymástól.<sup>23</sup> Fontos probléma azonban a közvélemény-kutatásokkal kapcsolatban, hogy az adatfelvétel drága, a feltehető kérdések köre viszonylag szűk (hiszen a lakosság túlnyomó része specifikus kérdéseket nem fog tudni megválaszolni), egyes területek (*no-go zones*) vagy népcsoportok (sérülékeny, társadalomból kizárt, vagy az interjúztatók számára veszélyes csoportok) nehezen mérhetőek evvel, és ráadásul a közvélemény néha aktuális sajtóhírek hatására hirtelen és erősen változhat.<sup>24</sup> Azt is fel szokták vetni, hogy nehéz közvélemény-kutatási adatokat országok között összehasonlítani az eltérő történeti mentalitások miatt.<sup>25</sup>

A *hard data* használata objektív ugyan, de igencsak korlátozott a mérési köre. A legtöbb olyan kérdést, amit mérni szeretnénk, egyszerűen nem lehet még *proxy hard data* segítségével sem megmérni (illetve elvileg meg lehetne ugyan mérni egyes kérdéseket, de adott esetben még sincs mért adat róla az adott országban). Azokkal az adatokkal is óvatosan kell bánni, amik megvannak: (1) néha a hatóságok által szándékosan torzítottak (bűncselekmény-felderítési adatokat közismerten úgy javítja a rendőrség több országban, így nálunk is, hogy a kis jelentőségű de reménytelen eseteknél eltanácsolják az áldozatokat a feljelentéstől); (2) néha a mérendő jelenséggel való közvetlen összefüggését csak szélsőséges esetekben lehet kimutatni (pl. bírósági költségvetések alakulásának hatása a jogállamiságra); (3) néha egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy egy objektív mutató emelkedése kedvező-e a mért jelenség szempontjából vagy sem (pl. a váderedményességi mutató túl magas volta autoriter igazságszolgáltatási hagyományokat jelez, a túl alacsony ellenben ügyességi inkompetenciát); és végül (4) az adatok szükségszerűen részleges mivolta miatt (ti. objektív adat csak néhány részkérdésre van, nem az átfogó nagy kérdésekre) különösen kényes az adatok kiválasztása, vagyis az önkényesség gyanúja az adatok mérése vagy aggregálása helyett (amik ugyebár objektíve adottak számszerűen, *hard data*) egy lépéssel korábbra, az adatkiválasztásra tevődik.

Egyes indexek kombinálják a különféle adatforrásokat, ezáltal egyrészt robusztusabbá téve az eredményeket (lásd például alább a WJP indexet), másrészt így az adatforrások egymást is ellenőrzik (*triangulation*).

---

<sup>22</sup> UN (2011) i. m. 28.

<sup>23</sup> PARSONS i. m. 177.

<sup>24</sup> PARSONS i. m. 178.

<sup>25</sup> PARSONS i. m. 179.

### 2.3 Adatok statisztikai kezelése és aggregációja<sup>26</sup>

A felvett adatok különféle típusúak lehetnek: 1 vagy 0 (igen–nem) jellegűek, előre meghatározott skálán számszerűsített (pl. a *Freedom House* a szakértőit egy 1-től 7-ig terjedő skálán való értékelésre kéri az egyes kérdések kapcsán), százalékos adatok (pl. lakossági bizalmi indexek) stb. Ahhoz, hogy a különféle jellegű adatokat egy végső indexbe lehessen összegezni, azokat normalizálni kell (vagyis egynemű adattá alakítani).<sup>27</sup>

Ha országok közti összehasonlításról van szó, akkor egyes esetekben az adatokat az ország méretének megfelelően egy skálán korrigálni kell. Ha például tízszer nagyobb lakosságú országról van szó, akkor egyes incidensek előfordulásának is eleve tízszer nagyobb az esélye, vagyis egy skála segítségével az adatokat összehasonlíthatóvá kell tenni, mielőtt az indexbe beépítenénk őket.<sup>28</sup>

Az esetlegesen hiányzó adatok kezelésére számos statisztikai megoldás létezik. A legegyszerűbb az adott adatsor törlése: ha egy szakértő a 25 kérdésből csak 24-et válaszolt meg, akkor az ő válaszait vagy teljes egészében figyelmen kívül hagyjuk, vagy csak a 25. kérdésnél. A probléma azonban az, hogy egyrészt a hiányzó adatok esetleg nem véletlenszerűek (pl. egyes a szakértők nem merik megválaszolni a kérdést), ami az egyszerű figyelmen kívül hagyással erősen torzítaná az eredményeket, másrészt pedig minél több adatsort törölünk, annál megbízhatatlanabb lesz a végső eredmény (az ún. standard hiba növekszik).<sup>29</sup> Ezért általában ha az adatok 5%-ánál több hiányzik, akkor adatpótlási (imputációs) módszert alkalmazunk.<sup>30</sup> Ha például egy szakértő a 25 kérdésből csak 24-et válaszolt meg, akkor a 25. kérdésre a pótoltt (imputált) válaszát vagy a saját addigi válaszaiból, vagy a többi (esetleg csak a többi kérdésre hasonló válaszokat adó, vagyis azonos klaszterba tartozó) interjúalany válaszainak átlagából lehet pótolni (vagy valami más, bonyolultabb statisztikai módszerrel). Mindegyik pótlási módszernek más és más előnyei és hátrányai vannak, de így csökkenthető az eredmények torzulása (amely az interjúalany teljes adatsorának törlésével bekövetkezne).

Külön kell azt is vizsgálnunk, hogy az index alapját képező egyes indikátorok nem önkényesen kerültek-e kiválasztásra.<sup>31</sup> A sok, de rossz indikátorokból épített indexeket

<sup>26</sup> Ennek az alpontnak nem az a funkciója, hogy egy jogászt megtanítsan az itt említett (gyakran igen bonyolult) statisztikai módszerekre, hanem az, hogy elrettentse a jogászokat az amatőr index-építéstől. Színvonalas munkához ugyanis olyan szintű statisztikai tudás kell, amellyel egyetlen általam ismert jogász sem rendelkezik, ezért meggyőződésem szerint statisztikus (vagy statisztikában jól képzett közgazdász, szociológus) segítségével nélkül reménytelen vállalkozás.

<sup>27</sup> Pl. mindet egy százas skálán mutatott adattá: a 0–1 típusú változónál a 0-ból 0, az 1-ből 100 lesz; az 0-tól 4-ig terjedő változóból pedig 0-nál 0, 1-nél 25, 2-nél 50, 3-nál 75, 4-nél 100 lesz. Egy másik bevett megoldás az ún. sztenderdizáció, amikor a változókat mind 0 átlagú, 1 szórású változóvá alakítjuk, és így aggregáljuk őket.

<sup>28</sup> SAISANA–SALTELLI i. m. 251.

<sup>29</sup> SAISANA–SALTELLI i. m. 252.

<sup>30</sup> Ld. Roderick J. A. LITTLE – Donald . RUBIN: *Statistical Analysis with Missing Data*. Wiley. 2<sup>nd</sup> ed. 2014.: „filling in for missing values”.

<sup>31</sup> Ehhez részletesen a demokrácia-indexek kapcsán lásd pl. Thomas MÜLLER – Susanne PICKEL: *Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptualität von Demokratie-Indizes*. *Politische Vierteljahresschrift*, 2007. 511–539.

nevezik ‘indikátorban gazdag, de információban szegény’ indexeknek.<sup>32</sup> Ennek statisztikai tesztelése az ún. többváltozós elemzés: az egyes indikátorok egymással való összefüggését, valamint a végeredményre gyakorolt befolyásukat deríthetik fel ezzel. Mindig ki kell próbálni (modellezni kell), hogy az egyes változók mekkora hatással vannak a végső index alakulására (robosztusság vizsgálata).<sup>33</sup>

Mindig külön foglalkozni kell a kilógó (a többitől nagyon eltérő, kiugró) adatokkal (*outliers*), amelyek sok esetben valamilyen (mérési, adatbeviteli, szándékos manipulatív stb.) hibát jeleznek. Ha valóban hibát állapítunk meg, akkor annak kezelésére statisztikai technikák vannak (törlés, természetes logaritmussal az adatok szórásának csökkentése, fent említett imputációs technikák); de természetesen előfordulhatnak valódi *outlierek* is, amelyeket ilyenként kell a számolás során figyelembe venni.

A következő kérdés, hogy a különféle adatokat súlyozzuk-e, vagy mindegyik ugyanannyit fog érni az összegzéskor. A súlyozás mellett az szólna, hogy egyes jellegzetességek nyilván fontosabbak (pl. a jogállamiság szempontjából fontosabb, hogy a rendőrség nem lóhat le büntetlenül véletlenszerűen kiválasztott ártatlan civileket, mint az hogy a bírósági perek egy éven belül befejeződjenek),<sup>34</sup> de ellene szól, hogy a pontos súlyok meghatározása nem nagyon lehetséges objektív módszerrel (részben tudáshiány miatt, részben ezzel összefüggésben a szakértői konszenzus hiánya miatt).<sup>35</sup> Ha súlyozás nélkül összegzünk, akkor a fent említett többváltozós elemzés eredményének fényében egyes mutatókat csupán kivehetünk vagy betehetünk az indexbe, ha ellenben súlyozást is használunk, akkor ezen felül az egyes mutatók súlyát is igazíthatjuk. A súlyozás alapjául szolgáló előfeltevéseket világosan és explicit módon közölni kell.<sup>36</sup> A súlyozás néha lehet implicit is: ha például egymással erősen korreláló indikátorokat teszünk az indexbe, akkor implicit módon az adott kérdést súlyozzuk.

Bevett módszer a súlyozás elkerülésére, de a szélsőségesen rossz eredmények erősebb befolyásának érvényesítésében (tehát a példánknál maradva: hogy ne kaphasson jó végső indexet egy olyan ország, ahol a rendőrség önkényesen megöl embereket, akkor sem, ha más jellegzetességeket tekintve jó működik a jogállam), hogy nem egyszerű számtani, hanem mértani átlagot számolunk: itt ugyanis a kilógó adatoknak erősebb a befolyásuk a végső eredményre (vagyis példánknál maradva: a rendőrségre vonatko-

<sup>32</sup> OECD (2008) i. m. 25.

<sup>33</sup> A korábban említett többváltozós elemzés az egyes indikátorok egymáshoz való viszonyát (belső korrelációs struktúráját) hivatott feltárni, a robosztusság-vizsgálat ellenben az egyes indikátorok és a módszertani választások (normalizálás, súlyozás) hatását az indexre.

<sup>34</sup> Egy súlyozásos jogállamiság-indexhez ld. pl. Y. T. Tai BENNY: Developing an Index of the Rule of Law: Sharing the Experience of Hong Kong. *Asian Journal of Comparative Law*, 2007/1. 1–19.

<sup>35</sup> Ld. SAISANA–SALTELLI i. m. 254. a súlyozás szükségszerűen szubjektív jellegéről. Hasonlóan szkeptikus a súlyozással szemben UN (2011) i. m. 5. A használható súlyozási módszerekről lásd OECD (2008) i. m. 31–33. és Andrew SHARPE – Brendon ANDREWS: An Assessment of Weighting Methodologies for Composite Indicators: The Case of the Index of Economic Well-Being. *CsLS Research Report*, No. 2012-10., elérhető: <http://www.csls.ca/reports/csls2012-10.pdf>. Súlyozás nélküli indexet épített az iszlám alkotmányok ‘iszlamitási’ fokára pl. Dawood I. AHMED – Moamen GOUDA: Measuring Constitutional Islamization: The Islamic Constitution Index. *Hastings International and Comparative Law Review*, 2015. 1–74.

<sup>36</sup> SAISANA–SALTELLI i. m. 255.



zó igen alacsony érték a végső értéket is jobban lehúzza).<sup>37</sup> Különbőféle átlagok helyett faktoranalízis is használható az index képzésére: ezek magyarázata meghaladja a jelen tanulmány kereteit.<sup>38</sup>

Az egyes indikátorokat érdemes részindexekbe rendezni, és ezekkel dolgozni, mert így egyrészt csökkenteni lehet félreértéseket és torzításokat, amelyek egyes indikátorok izolált használatakor jelentkeznének, másrészt így intézményi működések komplex és sokoldalú jellegzetességeit jobban mérhetjük.<sup>39</sup> Az egyes részindexekből a végső indexnél alacsonyabb, de az egyes indikátoroknál magasabb absztrakciós szintű mutatók képezhetők (dimenziók): pl. a jogállamiság esetében ilyen lehet a bíróságok, vagy a bűnüldöző szervek működése. Az egyes dimenziók egymáshoz való viszonyát is szükséges statisztikailag tesztelni, hogy megállapítsuk egyrészt az egymáshoz való viszonyukat, másrészt a végső indexre gyakorolt hatásukat (ezek módszere lehet pl. faktoranalízis, főkomponens-analízis vagy *Cronbach alpha* tesztje).<sup>40</sup> Az elemzés fényében korrigálandó az eredeti indikátorok listája (vagy súlyozás esetén a súlyuk) és részindexekbe rendezése is (ti. hogy ne ugyanazt mérjék, de mégis hasonló dolgokat: vagyis a korreláció meglegyen, de ne legyen teljes). A végső index képzésekor figyelni kell továbbá arra, hogy azok alkalmasak legyenek dekompozícióra is, vagyis az alapul fekvő adatokhoz vagy indikátorokhoz is el lehessen jutni belőlük.<sup>41</sup>

#### 2.4. Eredmények értelmezése, bemutatása és összehasonlítása

Az eredményeket legteljesebben és legprecízebben táblázatos formában lehet bemutatni, ezek értelmezéséhez pedig szöveges magyarázatra van szükség. Fontos ésszben tartanunk, hogy a kauzalitás (ok-okozati összefüggés) megállapítására nem alkalmasak a számok (azok csak korrelációt vagy együttmozgást mutatnak),<sup>42</sup> a kauzalitáshoz mindig addicionális tartalmi megfontolásokra van szükség.

Látványos eredménybemutatáshoz hasznosak lehetnek a grafikonok is, sőt evvel az eredmények értelmezését is lehet befolyásolni (pejoratíve: manipulálni).<sup>43</sup> Ha több or-

<sup>37</sup> SAISANA–SALTELLI i. m. 256. Vagyis az adatokat nem összeadjuk és elosztjuk az elemszámmal (számtani közép), hanem összeszorozzuk és az elemszám fokának megfelelő gyököt vonunk (mértani közép).

<sup>38</sup> Ehhez részletesen lásd pl. Howard ROSENTHAL – Erik VOETEN: Measuring Legal Systems. *Journal of Comparative Economics*, 2007. 711–728.

<sup>39</sup> UN (2011) i. m. 3.

<sup>40</sup> Részletesen lásd OECD (2008) i. m. 25–27., 63–82.

<sup>41</sup> OECD (2008) i. m. 16.

<sup>42</sup> Klasszikus *ad absurdum* példa arról, hogy az erős korreláció sem jelent kauzalitást: ‘Minél több gólya van egy országban, annál több gyermek születik. Ez arra utal, hogy a gólyák jótékony *hatással* vannak a termékenységre.’ Valójában az erősen iparosodott országokban a gólyák a természetes élőhelyük és vadászterületük (mocsaras vidékek) csökkenése miatt alacsonyabb a számuk. Evvel párhuzamosan az erősen iparosodott országokban a termékenység is rendszerint alacsonyabb. Vagyis valójában nincs kauzális hatás a gólyák jelenléte és a termékenység között.

<sup>43</sup> Bővebben ld. pl. Alexandru C. TELEA: *Data Visualization. Principles and Practice*. AKPeters, 2014.; Steffen-Peter BALLSTAEDT: *Visualisieren*. UVK, 2012.

szágra terjed ki a vizsgálat, akkor az országok klaszterekbe (csoportokba) rendezése és térképen ábrázolása bevett módszer.

Amennyiben az adott témában más index is létezik, akkor annak eredményeit (pl. ország-rangsorát) össze kell hasonlítani a sajátunkkal, és a különbségekre (pl. alacsony korrelációra) meg kell próbálnunk magyarázatot adni.

### 3. A nemzetközileg bevett jogállamiság-indexek

Az alábbiakban négy, nemzetközileg bevett jogállamiság-indexet fogok bemutatni. Ezek a *Freedom House* ('*Freedom in the World*', *FIW*), a *Bertelsmann Stiftung* ('*Bertelsmann Transformation Index*', *BTI*), a Világbank ('*Worldwide Governance Indicators*', *WGI*) és a *World Justice Project* ('*Rule of Law Index*', *WJP RLI*) lesznek.<sup>44</sup> Az egyszerű áttekinthetőség érdekében táblázatos formában mutatom be a hasonlóságokat és különbségeket.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Az első háromhoz jó áttekintést ad: Peter THIERRY et al.: *Wie misst man Recht? Möglichkeiten und Grenzen der Messung von Rechtsstaatlichkeit. Kongressbeiträge 'Wie wirkt Recht'* [http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/fileadmin/06060200/user\\_upload/Thiery\\_Sehring\\_Muno\\_GZD4\\_1\\_.pdf](http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/fileadmin/06060200/user_upload/Thiery_Sehring_Muno_GZD4_1_.pdf) 141–160.

<sup>45</sup> A táblázat alapja az első három indexnél Svend-Erik SKAANING: *Measuring the Rule of Law. Political Research Quarterly*, 2010/2. 449–460.; Peter F. NARDULLI et al.: *Conceptualizing and Measuring Rule of Law Constructs 1850–2010. Interdisciplinary Journal of Law and Courts*, 2013. 139–192.; THIERRY i. m., Daniel KAUFMANN et al.: *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5430 (<http://ssrn.com/abstract=1682130>), valamint az indexek saját weboldala. A WJP RLI esetében *Developing Indicators to Measure the Rule of Law: A Global Approach. A Report for the World Justice Project*, 2008 Vera Institute of Justice; Juan C. BOTERO et al.: *Measuring the Rule of Law. The World Justice Project Working Paper Series*, 2010/1.

	FIW	BTI	WGI	WJP RLI
Cél (mit mér?) <sup>46</sup>	az alapjogok ( <i>political rights and civil liberties</i> ) összehasonlító globális értékelése	vizsgálja és értékeli, hogy a 'fejlődő és átalakuló' országok ( <i>Entwicklungs- und Transformationsländer</i> ) vajon változnak-e (és ha igen, akkor mennyiben) társadalmilag a demokrácia és a piacgazdaság irányában	jelentés gazdaságok összehitt és egyedi kormányzati mutatóiról	a jogállam működésének mérése, ahogy az emberek megapaszallják azt (de facto mérés, nem a jogszabályok mérése)
Mióta és milyen gyakran?	1972 óta évente, jelenleg 195 ország (+15 különleges vagy vitatott státuszú terület)	2006 óta 2 évente (illetve kísérleti jelleggel első alkalommal 2003-ban), jelenleg 129 'fejlődő és átalakuló' ország (i.e., minden ország, amely 1989-ben nem volt OECD-tag, feltéve hogy 2 milliónál nagyobb a lakossága), közte Magyarország	1996 óta, 2002 óta évente, jelenleg 215 ország	2011 óta évente (illetve 2012/13 egy egyesített kétéves jelentés volt), 99 országra (vagyis eddig összesen 3 jelentés, de a 2011-esből még hiányzott Magyarország, vagyis ránk csak 2 jelentés van)
Konceptualizáció	politikai jogok: (1) választások, (2) politikai pluralizmus és részvétel, (3) működő kormányzat  polgárijogok: (1) vallás- és lelkiismereti szabadság, (2) egyetlenségi szabadság, (3) jogállam [jogállam <i>common sense</i> értelmezése, kissé véletlenszerű elemekkel], (4) személyi autonómia és egyéni jogok	a végső index ('státuszindex') egyrészt a demokrácia-indexből, másrészt a piacgazdaság-indexből képződik  a demokrácia-index alapja egy explicit és filozófiai kidolgozott demokrácia-fogalom: (1) államiság, (2) politikai részvétel, (3) <i>jogállamiság</i> , (4) demokratikus intézmények stabilitása, (5) politikai és társadalmi integráció	a kormányzást hat dimenzióban méri: (1) politikai részvétel és elszámoltathatóság, (2) politikai stabilitás és erőszak hiánya, (3) kormányzat hatékonysága, (4) szabályozás minősége (5) <i>jogállam</i> , (6) korrupció ellenőrzése	Elsősorban ENSZ dokumentumokra támaszkodva a jogállamot olyan rendszerként definiálják, amelyben a következő négy elv érvényesül: (1) A kormányzat, valamint annak tisztviselői és képviselői, továbbá magánszemélyek és társaságok is elszámoltathatók jogilag. (2) A jogszabályok világosak, közé vannak téve, stabilak és igazságosak; védik az alapjogokat, beleértve a személyek biztonságát és tulajdonát.

<sup>46</sup> THIERRY i. m. 154. szerint a FIW és a BTI közt nagyon magas a korreláció (0,938), de a WGI-vel csak a FIW és a BTI csak 0,664 és 0,663 korrelációt mutat. Ez arra utal, hogy a WGI valami mást mér, mint a másik kettő. A WJP RLI-re vonatkozóan nem ismerek korrelációs számításokat.

FIW	BTI	WGI	WJP RLI
<p>Konceptualizáció (folyt.)</p> <p>szerepel:</p> <p>(1) Függetlenek a bíróságok?</p> <p>(2) Érvényesül a jog uralma a polgári és büntető ügyekben?</p> <p>A rendőrség közvetlen civil kontroll alatt van?</p> <p>(3) Van védelem a politikai terrorral, a jogtalan bebörtönzéssel, a száműzetéssel vagy kizárással szemben, függetlenül attól, hogy a rendszert támogató vagy ellenző csoportról van szó? Van szabadság háborúval és felkeléssel szemben?</p> <p>(4) A törvények, más normák és a gyakorlat garantálja a lakosság különféle részeinek egyenlő elbármását?</p>	<p>jogállam négy összetevőjét méri [hagyományos jogdogmatika szerint részben egymást átfedő kérdések]:</p> <p>(1) hatalmi ágak elválasztása, (2) bíróság függetlensége, (3) hatalommal való visszaélés üldözése, (4) alapjogok</p>	<p>a jogállam használt definíciója: egyrészt biznak a szabályokban, másrészt követik azokat, -különös tekintettel a szerződéseik kikényszerítésének minőségére, a tulajdonjogokra, a rendőrségre és a bíróságokra, valamint a bűncselekmények és az erőszak valószínűségére,</p> <p>igen gyenge konceptualizáció,<sup>47</sup> túlnyomó részben formális kritériumok</p> <p>a jogállamot 23 adatforrásból (közte BTI, FIW, WJP részindexeiből, de nem azok végső indexeiből; a magyart jelenleg csak 14-ből) származó összesen 86 adatból (ebből 44 reprezentatív, 42 nem-reprezentatív: reprezentatív az az indikátor, amely olyan országok csoportját fedi, amelyek a teljes világhoz hasonló eloszlású minitádnak: nem-reprezentatív például a regionális indikátorok – ennek a számlálásnál lesz jelentősége, lásd alább)</p>	<p>(3) Az eljárások, amikben a jogszabályokat elfogadják, alkalmazzák és kikényszerítik, érthető, tisztességesek és hatékonyak.</p> <p>(4) Az igazságszolgáltatás gyorsan történik, hozzáférő, erkölcsös és független emberek által, akik pártatlanok, elegendőnek, megfelelő forrásokkal rendelkeznek, és összetételükben tükrözik azokat a közösségeket, amelyeket szolgálnak.</p> <p>A fenti elvek fényében 9 faktort (és azon belül 47 alfaktor) mérnek:</p> <p>(1) a kormányzati hatalom korlátai,</p> <p>(2) a korrupció hiánya,</p> <p>(3) nyílt kormányzat,</p> <p>(4) alapjogok,</p> <p>(5) rend és biztonság,</p> <p>(6) szabályozások kikényszerítése,</p> <p>(7) polgári bírásokodás,</p> <p>(8) büntető bírásokodás,</p> <p>(9) informális (hagyományos) igazságszolgáltatás</p>

47 Különösen kritikus GINSBURG i. m. 271.

Adatok kiválasztása	szakértői vélemények, amelyek 1-től 7-ig terjedő pontszámmal értékelnek számos kérdést; csupán általános <i>codebook</i> van, amely nem az egyes kérdésekre lebontva definiálja csak a fokozatokat	nagy részt szakértői vélemények egy standardizált <i>codebook</i> alapján, 1-től 10-ig terjedő pontszámmal (minden egyes kérdésre külön instrukciókkal); nem csak számok, hanem szöveges jelentés is készül (sőt, mindig két jelentés készül minden országról: egy külföldi és egy belföldi szakértő, a második kommentálja is az elsőt); a szakértők listája nyilvános (Ágh Attila és Herbert Kupper), de nem transzparens	több száz (!) más indikátorból képezik, amelyek 32 különféle forrásból származnak	minden országban 1.000 fős reprezentatív közvélemény-kutatási minták + összesen 2.500 fő helyi szakértő (ahol azonos dolgot mértek, ott fele a szakértői vélemény, fele a közvélemény-kutatás volt az eredménynek)  szakértők kiválasztása: összeállítottak egy átfogó tág listát ügyvédi irodákról, civilszervezetekről, egyetemekről és abból véletlenszerűen kiválasztottak szakértőket
Adatok kiválasztása	az adatok 8 csoportban mérnek összesen 27 kérdéssel	kisebb részben <i>hard data</i> (infláció, képzettségi adatok)  az adatok 17 kritériumot mérnek 49 különféle kérdéssel		azok a szakértők, akik hozzájárultak, feltüntetésre kerülnek (legutóbbi jelentésben: Baruch Gábor – Baruch Ügyvédi Iroda;  Jalovszky Pál – Jalsovszky Ügyvédi Iroda; Süle Ákos – Süle Ügyvédi Iroda; Szeceky András – Szeceky Ügyvédi Iroda; Zengődi Zsolt – Zengődi Ügyvédi Iroda; további anonim szakértők)
Aggregálás módszere	számítási közép	számítási közép	Az aggregálás öt lépésben következik be: 1) Az egy forrásokból származó indikátorokat országokként és forrásonként egyetlen súlyozatlan részindexbe számolják össze. 2) A részindexeket normalizálják és reprezentatív, illetve nem-representatív részindexként jelölik meg (lásd fent).	Az eredmények aggregálása öt lépésben következik be: (1) a kérdőívekre kapott eredmények kódolása számadatokra (2) az egyes kérdésekre indikátorokat számoltak az egyes országokra (a szakértői vélemények, illetve a közvélemény-kutatás alapján)

FIW	BTI	WGI	WJP RLI
<p>Aggregálás módszere (folyt.)</p>		<p>3) A reprezentatív részindexeket súlyozzák és számtani középként aggregálják. Minél nagyobb két részindex között a korreláció, annál nagyobb lesz a súlya a kérdéses két részindexnek. Így kapnak egy még-nem-végleges-indexet.</p> <p>4) Ezek után a nem-reprezentatív részindexeket regressziós analízis segítségével kombinálják a reprezentatív részindexekből nyert még-nem-végleges-indexszel, szórást számolnak, majd ennek fényében a fent leírt módszerrel súlyozzák a nem-reprezentatív részindexeket is. Ez végeredményben végül ahhoz vezet, hogy jelenleg a kereskedelmi jellegű 'üzleti információs források' (Business Information Provider) adják nagyjából a végső index 67%-át, a(z üzleti) közvéleménykutatások csak 10%-át, a civil szervezetek 10%-át, az állami szervek pedig 12%-át.</p> <p>5) Ezek után az egyes eredeti mutatókat egy skálán átszámítják úgy, hogy az átlagérték mindig 0-nál legyen, és minden ország jogállamiság-értéke -2,5 és +2,5 essen. Ennek fényében legvégül meghatározzák, hogy az országok közötti rangsorban százalékosan hova tartozik (100 a legjobb).</p>	<p>(3) normalizálták az adatokat (4) a normalizált adatokat alfaktorokban és faktorokban összegezték (számtani közép) (5) a normalizált értékek alapján meghatározták a végső indexet (számtani közép) és az országok rangsorát</p>

Transzparencia foka	alacsony (nem minden adat kereshető vissza a honlapon), bár javult (a jogállamiságra vonatkozó egyes részindexek nem elérhető)	magas (minden, a számoláshoz használt adat a honlapon elérhető, mellettük odavágó szöveges magyarázat az országlejlesztésből)	nagyon magas a számolásban, de az eredeti források intranszparenciáját továbbbővíti (és a források némelyike fizetős szolgáltatás eredetileg)	magas
Erősségek	(1) adatok 1972-ig visszamenőleg megvannak, (2) közismert márkánév	(1) transzparencia, (2) a másod-jelentéstevő ellenőrző szerepe, (3) konceptualizáció alaposabb a FIW-nél, (4) utolsó lépésben egy szakértői bizottságban regionális és globális korrekciók a nemzetközi összehasonlíthatóság végett	(1) transzparencia a számolásban, (2) sokrétű adatforrás, ezért robusztus (egy-egy indikátorok változása önmagában kevésbé befolyásolja a végeredményt)	külön koncentráltak az olyan csoportok jogállam-tapasztalására, amelyek sérülékenyek (pl. szegénységben élők)
Kifogások, kritikák	(1) mértani közép jobb lenne a számtaninál, (2) transzparencia hiánya (a kódolás az alkategóriák szintje alatt még mindig intranszparens), (3) a hétfokú skála egyes fokozatai közti különbségek nem egyértelműek, (4) időben változik a kérdéssor, ezért az időbeli konzisztencia kérdéses, (5) az egyes dimenziók közötti határ sem világos, néhány dolog akár a másikba is kerülhetne, (6) szakértők kiválasztása nem transzparens	(1) mértani közép jobb lenne a számtaninál, (2) szakértők kiválasztása nem transzparens, (3) a státusz-index képzése implikálja, hogy a politikai és a gazdasági fejlődés együtt járnak, ami egyesek szerint nem nyilvánvaló (vö. Kima)	(1) az eredeti források hibáit továbbbővítik; (2) elfogultság a sokféle piaci mutató miatt a piacgazdasági értékelélfogás felé; (3) időben és országok közti összehasonlítás sem igazán lehetséges, hiszen a források is változnak; (4) gyenge konceptualizáció; (5) nincs szöveg, csak számok	(1) nincs szöveg, csak számok (pontosabban a legutóbbi jelentésben már van összesen egy bekezdés, amit nem a szakértők írnak, hanem a számokat értelmezve a WJP fogalmaz meg), (2) fogalmilag esiszolando a WJP-ben a hatalommegosztási index (al-index a WJP-ben), mert túlzottan a prezidenciális alkotmányjogi rendszerre van szabva
Általános ítélet az indexről	módszerintileg elavult és intranszparens	módszerintileg fejlett és transzparens átfogó index, amelyek része a jogállamiság	szubjektív elemeket minimalizáló (az indikátorok kiválasztását leszámítva azt elimináló) módszer, nem specifikusan a jogállamiságra kifejlesztve	módszerintileg a legkifejezettebb, specifikusan a jogállamiság kérdéseire

#### 4. Magyarországi index-fejlesztések

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet (EKINT) a HVG-vel együttműködve 2010 májusa és 2011 áprilisa között *Jogállamfigyelő* néven rendszeres (havi) jelentéseket adott ki a hazai jogállamiság állapotáról, és ennek részeként egy önálló indexet is közzétettek.<sup>48</sup> A jelentések célja az volt, hogy – különös tekintettel a 2010 tavaszi parlamenti választások nyomán kialakult kétharmados többségre, és a szerzők szerint ebből kifolyólag az alkotmányos értékek potenciális veszélyeztetettségére – a közhatalmon kívül álló, a kormányzattól és az ellenzékétől is független megfigyelőként rendszeres jelentésekben elemezze ‘az alkotmányosság alapvető követelményeinek érvényesülését.’

Az alkotmányosság (a fogalmat a szerzők a jogállamisággal szinonim értelemben használták) szempontjából az alábbi hat alapelv mentén fogalmaztak meg kérdéseket:

1. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem elért szintje nem csökkenthető.
2. A közhatalom független intézményeinek a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen kell működniük, csak így őrizhetik meg arcukat, a közhatalom gyakorlását pedig a valóban független intézmények folyamatos kontrolljának kell legitimálnia.
3. Fontos, hogy a parlamentáris rendszer határozza meg továbbra is alkotmányos berendezkedésünket, a kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményei nem gyengíthetők.
4. A közhatalom gyakorlása legyen átlátható, a közhatalmat gyakorló szervezetek és személyek pedig legyenek számon kérhetőek, az információszabadság elért szintje fejlesztendő, a visszalépés nem elfogadható.
5. A szólás szabadsága csak az alapvető jogok védelmében, és csak arányos mértékben korlátozható, a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadságát biztosítani kell.
6. Minden ember individuumként és közössége részeként is egyenlő méltósággal rendelkezik, ennek minden állami megnyilvánulást át kell hatnia.

Az adatokat szakértői véleményekből kapták, ami bevallottan nem volt reprezentatív. A szakértőnek felkértek köre meglehetősen tág volt: a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének minden tagja kapott ilyen megkeresést, rajtuk kívül pedig további, a szakmában (pl. tudományos munkájuk miatt) elismert személyek, PhD hallgatók és gyakorlati szakemberek is. A szakértők listája nyilvános volt, de a válaszaik anonimek maradtak.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Ezek az EKINT honlapja mellett azóta nyomtatásban is megjelentek, az indexképzés módszertanával együtt. Ld. MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elveszejtett alkotmány*. L'Harmattan–EKINT 2011. 13–62.

<sup>49</sup> A szakértők listája: Ádám Antal, Antal Attila, Balogh Zsolt, Bencze Mátyás, Dénes Iván Zoltán, Erdei Marianna, Fleck Zoltán, Gárdos-Orosz Fruzsina, Györfi Tamás, Hajas Barnabás, Hanák András, Jakab András, Kegye Adél, Kis János, Kiss Barnabás, Koltay András, Kovács György, Körtvélyesi Zsolt, Láposy Attila, Mátyás Ferenc, Mészáros Szilárd, Mező István, Nagy Boldizsár, Nagy Gusztáv, Novoszádek Nóra, Orbán Balázs, Pap András László, Polyák Gábor, Smuk Péter, Straub Dániel, Sulyok



A szakértők az elektronikus kérdőíven szereplő kijelentések helytállóságát a *Freedom House*-hoz hasonlóan 1-7 közötti skálán értékelték (1 volt a legrosszabb, 7 pedig a legjobb érték). A 10 kérdésre adott pontszámok súlyozatlan számtani átlaga képezte a jogállamiság-index adott havi értékét. A könnyebb érthetőség kedvéért az eredményeket egy tízes skálára átszámolva tették közzé.

A 10 (állandó) értékelendő állítás a következő volt: (1) A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek. (2) Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek. (3) Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága. (4) A kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik. (5) A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható. (6) A személyek egyenlő méltóságát individuumként és valamely közösség tagjaként is a köztársaság intézményei megfelelően biztosítják. (7) A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlóit számon kérhetők. (8) A jogsértő közhatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek. (9) Az alkotmányvédelem stabil. (10) Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem jelenlegi szintje megfelelő.

Az indexalkotás módszere a fenti indexek közül leginkább a *Freedom House* indexére hasonlít (számtani átlag az 1-től 7-ig, szakértők által értékelt kérdésekben), de annak bizonyos módszertani gyengeségeit (különösen a szakértők széles körből való és nyilvános kiválasztása és nyilvánossága, valamint a részindexek közzététele terén) láthatóan megpróbálták orvosolni az EKINT munkatársai.

Az indexszel szemben felhozható legfontosabb kritikák a konceptualizációra (és az ebből adódó 10 kérdésre),<sup>50</sup> az egyes (1-től 7-ig terjedő) fokozatok közti pontos határ bizonytalanságára, valamint a szakértők körére vonatkozhatnak. Az index erőssége részben pont az volt, amit néhányan kritizáltak benne: fókuszált kérdésfeltevéssel, világos céllal építettek indexet, vagyis nem tűztek ki maguknak elérhetetlenül bonyolult (és/vagy drága) célt (mint amilyen egy minden részterületet lefedő jogállamiság-index lett volna),<sup>51</sup> mindezt pedig nagyon gyorsan tették (a komolyabb nemzetközi indexek

---

Márton, Szabó Krisztián, Szalai Éva, Szegevári Péter, Szigeti Tamás, Tordai Csaba, Tóth Balázs, Tóth Zoltán, Varga Zs. András, Zsebik Katalin. A szakértői lista minden (életkori, szakmai, világnézeti) szempontból meglehetősen diverz volt.

<sup>50</sup> GÁRDOS-OROSZ-SZENTE i. m. 284.: „Az értékelés szempontjai véletlenszerűnek tűnnek, illetőleg a napi politikai érdeklődés által leginkább figyelemmel kísért intézményi, működési jellemzőkre utalnak, míg a jogállamiság hagyományos, technikai paramétereire (mint amilyen a jogbiztonság, a jogalkotás módja) a felmérések nem terjedtek ki.”

<sup>51</sup> Egyes, minket aktuálisan érdeklő részkérdésekre érdemes lehet Magyarországon indikátorokat készíteni, de a bevett nemzetközi indexek fent leírt módszertani bonyolultsága remélhetőleg mindenkit elrettent egy önálló új jogállamiság-index kifejlesztésétől. Ez egyrészt szörnyen bonyolult (és drága), másrészt mások már megcsinálták magas színvonalon. Ahogy úrsiklókat sem kell Magyarországon gyártani, úgy jogállamiság-indexeket sem. De ahogy a NASA-nál is szívesen veszik a magyar fizikusok javaslatait és úrsikló-alkatrészek is készültek már Magyarországon (sőt, a magyar munkatársak is dolgoznak Floridában), úgy alkotmányjogászként is hozzájárulhatunk a meglévő nagyobb nemzetközi projektekhez módszertani javaslatokkal. Mind a Bertelsmann Alapítvány, mind a WJP kifejezetten nyitott külső szakértők kritikái megjegyzéseire, és örömmel válaszolnak kérdésekre (ezt a jelen sorok szerzője is megerősítheti).

átfutási ideje 1-2 év, ami a 2010/11-es gyors közjogi változások idején a kontroll szerepet ellehetetlenítette volna). A gyorsaság persze a módszertani előkészítést illetően nyilván *trade-off*-ot is jelentett, ennek megfelelően hiányzott a tesztfázis (különösen a többváltozós elemzés), de az index konkrét kitűzött célja (és az ehhez kapcsolódó gyors reagálás szükségessége) ezt legitim módon magyarázhatja. Annyi kritikaként megfogalmazható, hogy szerencsésebb lett volna egy olyan elnevezés, amely egyértelművé teszi, hogy nem egy általános (a dogmatikai kidolgozottság kritériumainak megfelelő) jogállamiság-indexről van szó, hanem egy specifikus történelmi helyzet szülte érdeklődésről.

Egy második index-fejlesztésről kell még röviden szót ejtenünk, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen készült Jó Állam Indexről. Az eredeti tervek szerint ez tartalmazott volna egy jogállamiság-részindexet is,<sup>52</sup> de végül ezt teljesen kihagyták az első elkészült jelentésből.<sup>53</sup> Ez meglepő egy Jó Állam Indextől, a hiány okáról hivatalos magyarázat híján csak találgathatunk.

Végül egy nemrégiben készült hasznos indikátor-gyűjteményt említenék meg (indexképzés nélkül), amelyek a jobbiztonságot jellemzik: a *Corruption Research Center Budapest* azt vizsgálta meg, hogy az 1998 és 2012 közti időszakban kormányokra lebontva, évente és havonta átlagban mennyi új törvény keletkezett, ezeket ki kezdeményezte, hány nap telt el a törvényjavaslat benyújtása és elfogadása között, és hogy relatíve mennyit módosítottak a kihirdetés utáni egy éven belül.<sup>54</sup>

Mindegyik magyar fejlesztésű index közös problémája, hogy csak azt tudják megállapítani 'romlott-e vagy javult-e a helyzet', de azt nem tudják megmondani, hogy mennyivel. Ahhoz, hogy reális képet kapjunk a helyzet minőségéről, egyszerűen műfajilag nem mellőzhető a komparatív elem. Ezért jelen sorok szerzője kifejezetten szkeptikus az egyetlen országra kifejlesztett indexekkel szemben.

<sup>52</sup> Ld. GÁRDOS-OROSZ–SZENTE i. m.

<sup>53</sup> KAISER i. m.

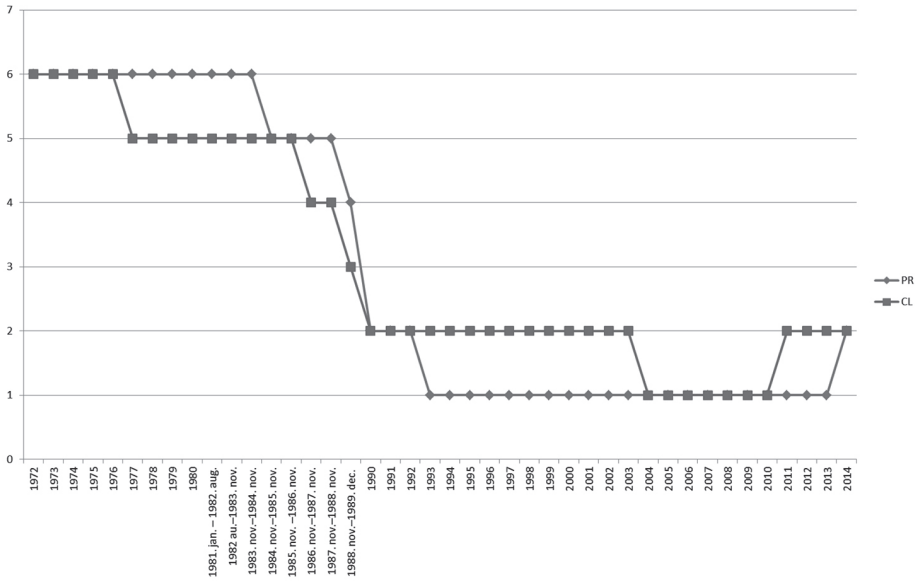
<sup>54</sup> *A magyar törvényhozás minősége 1998-2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények.* Corruption Research Center Budapest, [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh\\_2013\\_ripot\\_140214\\_1410.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_ripot_140214_1410.pdf) (2014. február).

**Függelék: Magyarországra vonatkozó index-értékek**

## A. Freedom in the World

<i>Year(s) covered</i>	<i>Edition</i>	<i>Political Rights</i>	<i>Civil Liberties</i>
1972	1973. jan.–febr.	6	6
1973	1974. jan.–febr.	6	6
1974	1975. jan.–febr.	6	6
1975	1976. jan.–febr.	6	6
1976	1977. jan.–febr.	6	6
1977	1978	6	5
1978	1979	6	5
1979	1980	6	5
1980	1981	6	5
1981. jan. – 1982. aug.	1982	6	5
1982. au.–1983. nov.	1983–84	6	5
1983. nov.–1984. nov.	1984–85	6	5
1984. nov.–1985. nov.	1985–86	5	5
1985. nov.–1986. nov.	1986–87	5	5
1986. nov.–1987. nov.	1987–88	5	4
1987. nov.–1988. nov.	1988–89	5	4
1988. nov.–1989. dec.	1989–90	4	3
1990	1990–91	2	2
1991	1991–92	2	2
1992	1992–93	2	2
1993	1993–94	1	2
1994	1994–95	1	2
1995	1995–96	1	2
1996	1996–97	1	2
1997	1997–98	1	2
1998	1998–99	1	2
1999	1999–2000	1	2
2000	2000–2001	1	2
2001	2001–2002	1	2
2002	2003	1	2
2003	2004	1	2
2004	2005	1	1
2005	2006	1	1
2006	2007	1	1
2007	2008	1	1
2008	2009	1	1
2009	2010	1	1
2010	2011	1	1
2011	2012	1	2
2012	2013	1	2
2013	2014	1	2
2014	2015	2	2

Freedom in the World index, Magyarországra vonatkozó adatok, 1972–2014<sup>55</sup><sup>55</sup> A legjobb eredmény 1, a legrosszabb 7. Az 1 és 2 értékelés 'szabad' országot jelez.



Freedom in the World index grafikonon ábrázolva, Magyarországra vonatkozó adatok, 1972–2014<sup>56</sup>

<sup>56</sup> A legjobb eredmény 1, a legrosszabb 7. Az 1 és 2 értékelés 'szabad' országot jelez. A PR a politikai jogokat (political rights, pl. sajtószabadság, választójog), a CL a polgári jogokat (civil liberties, pl. vallásszabadság, tulajdonvédelem) jelenti.

## B. Bertelsmann Transformation Index

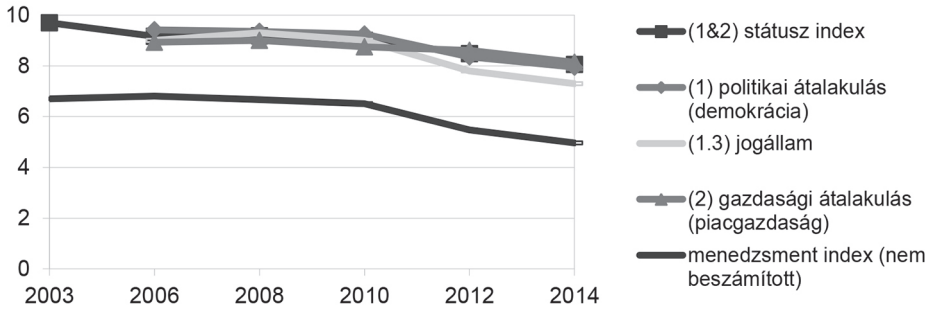
BTI jelentés évszáma <sup>57</sup>	index	pontszám <sup>58</sup>	rangsor <sup>59</sup>	trend
2003 <sup>60</sup>	<b>(1&amp;2) státusz index</b>	<b>9,7</b>		
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	5,0		
	(1.3) jogállam	5,0		
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	4,7		
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,7		
2006	<b>(1&amp;2) státusz index</b>	<b>9,16</b>		
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	9,40		
	(1.3) jogállam	9,00		
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,93		
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,81		
2008	<b>(1&amp;2) státusz index</b>	<b>9,18</b>	5 (125-ből)	
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	9,35	7 (125-ből)	stagnál
	(1.3) jogállam	9,30		
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	9,00	7 (125-ből)	stagnál
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,67	18 (125-ből)	
2010	<b>(1&amp;2) státusz index</b>	<b>9,00</b>	8 (128-ből)	
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	9,25	10 (128-ből)	stagnál
	(1.3) jogállam	9,00		
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,75	8 (128-ből)	stagnál
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,51	20 (128-ből)	
2012	<b>(1&amp;2) státusz index</b>	<b>8,48</b>	12 (128-ből)	
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	8,35	17 (128-ből)	romlik
	(1.3) jogállam	7,8		
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,61	11 (128-ből)	stagnál
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	5,47	48 (128-ből)	
2014	<b>(1&amp;2) státusz index</b>	<b>8,05</b>	16 (129-ből)	
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	7,95	21 (129-ből)	stagnál
	(1.3) jogállam	7,3	16 (129-ből)	
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,14	14 (129-ből)	stagnál
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	4,96	65 (129-ből)	

<sup>57</sup> A jelentések rendszerint nem a kiadás évét, hanem egy korábbi időszakot elemeznek és értékelnek. Pl. a 2014-es jelentés a 2011. január 31. és 2013. január 31. közti időszakot fedi le.

<sup>58</sup> 1 a legrosszabb, 10 a legjobb pontszám.

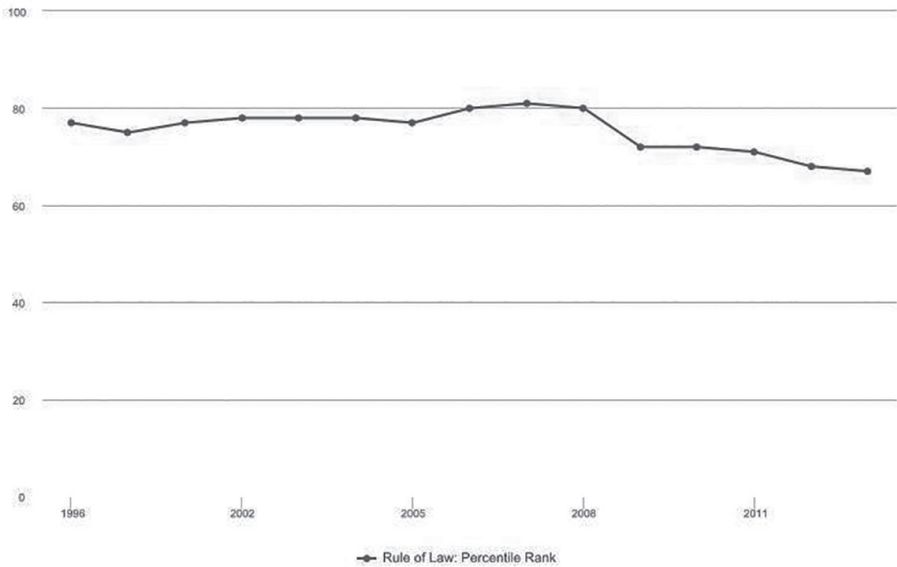
<sup>59</sup> Rangsort csak a 2008-as jelentést követően találunk az egyes jelentésekben.

<sup>60</sup> A 2003-as jelentés módszertana eltért a későbbiektől. Más eltérések mellett az egyes részindexek (demokrácia és piacgazdaság) 1-től 5-ig kerültek értékelésre, a státusz index pedig ezek összege (és nem átlaga) lett. A vizsgált periódus 1998 és 2003 közti időszakot elemzi. A honlap nem tartalmazza a 2003-as jogállamiság-indikátort sem, ezért a táblázatból kimaradt. A 2003-as adatok a jelentős módszertani változások csak enyhén módosítva hasonlíthatók össze a későbbi eredményekkel: a 2003 utáni módszertannal számolva 2003-ban nem 9,7, hanem 9,71 lett volna a magyar státusz index; a jogállamisági részindex pedig 5 helyett 10 (ez utóbbit a grafikonon nem jelöltem, mert csak zavaró lett volna).



Bertelsmann Transformation Index, Magyarországra vonatkozó adatok 2003–2014

### C. Worldwide Governance Indicators Rule of Law Index



Country : Hungary

Source: Worldwide Governance Indicators

Created on: 08/31/2015

WGI Rule of Law Index, Magyarországra vonatkozó adatok, 1996-2013<sup>61</sup>

<sup>61</sup> A vonal mutatja, hogy az országok rangsorában százalékosan hova tartozik az ország: a 80-as érték például azt jelenti, hogy a felső 20%-ba tartozik.

D. World Justice Project Rule of Law Index

# HUNGARY

Budapest, Debrecen, Miskolc

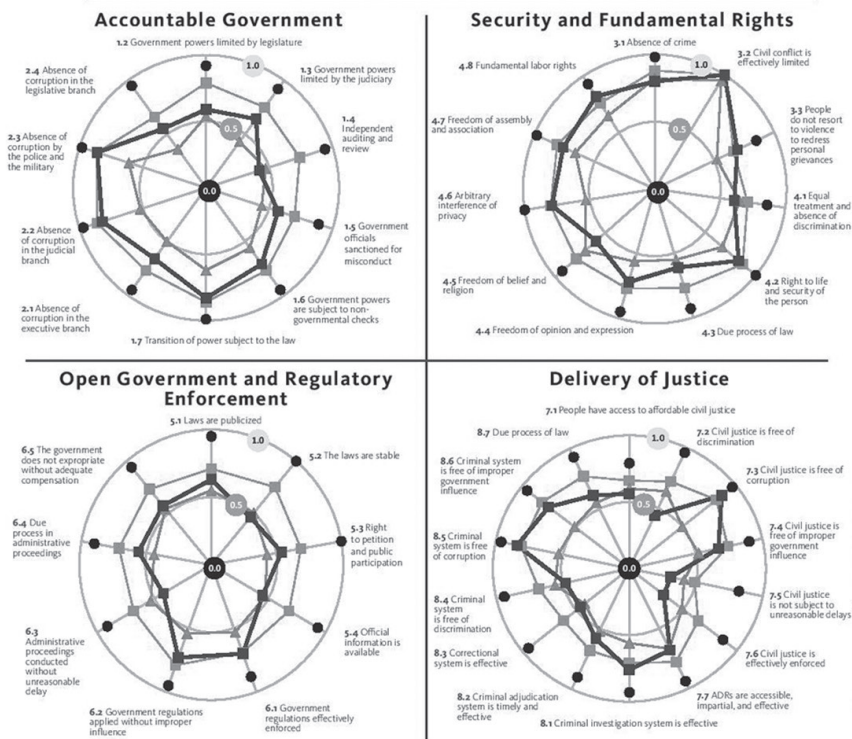
## 1. WJP Rule of Law Index

	WJP RULE OF LAW INDEX FACTORS	SCORE	GLOBAL RANKING	REGIONAL RANKING	INCOME GROUP RANKING
<b>Income High</b> <b>Region Eastern Europe &amp; Central Asia</b> <b>Population 10M (2012)</b> 70% Urban 37% in three largest cities	Factor 1: Limited Government Powers	0.63	33/97	5/21	27/29
	Factor 2: Absence of Corruption	0.72	26/97	3/21	22/29
	Factor 3: Order and Security	0.83	21/97	3/21	18/29
	Factor 4: Fundamental Rights	0.72	30/97	6/21	26/29
	Factor 5: Open Government	0.52	37/97	7/21	25/29
	Factor 6: Regulatory Enforcement	0.60	27/97	4/21	23/29
	Factor 7: Civil Justice	0.55	45/97	10/21	28/29
	Factor 8: Criminal Justice	0.64	27/97	5/21	25/29

## 2. Scores for all WJP Rule of Law Index sub-factors

In each graph, a sub-factor is represented by a radius from the center of the circle to the periphery. The center of each circle corresponds to the lowest possible score for each sub-factor (0.00); the outer edge of the circle marks the highest possible score (1.00).

Key — Hungary (square) ● Top Score (circle) ■ High income (triangle) ▲ Eastern Europe & Central Asia (diamond)



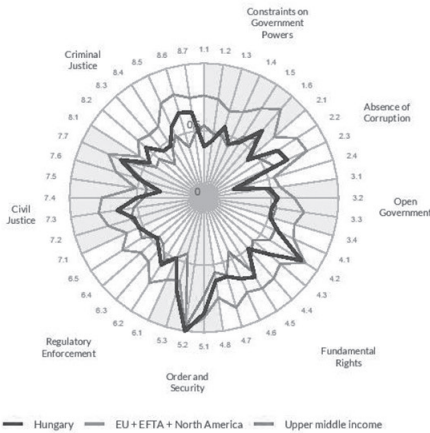
COUNTRY PROFILES | HUNGARY

A WJP RLI 2012-es jelentésének Magyarországra vonatkozó oldala<sup>62</sup>

<sup>62</sup> A pontszám minél magasabb, annál jobb. Maximum 1 pont érhető el, minimum 0. A grafikonok és a táblázatok azt is mutatják, hogy az adott földrajzi régió többi országához, valamint az adott gazdaságú országok csoportjában bárhol a világon miként viszonyul (rangsorol) az ország.

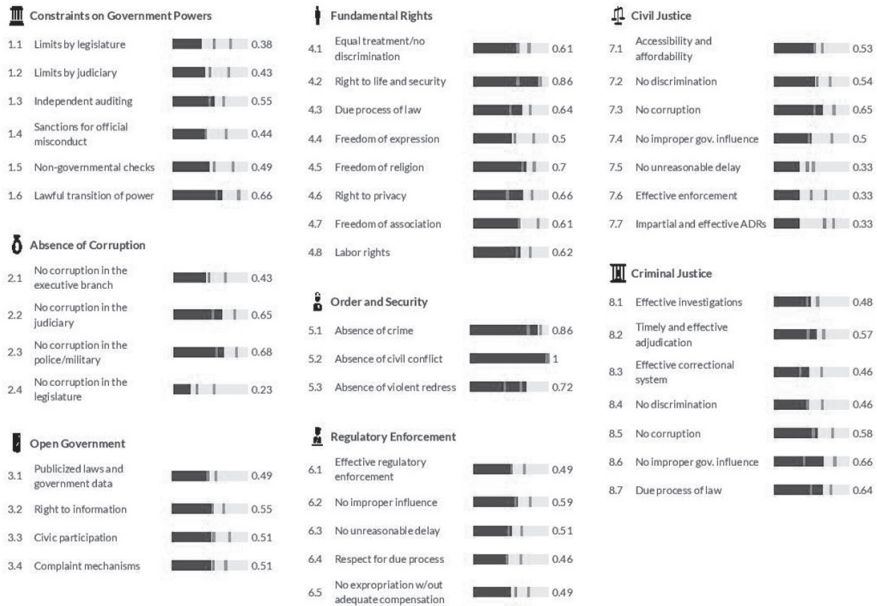
# Hungary

Budapest, Debrecen, Szeged  
Region: EU + EFTA + North America | Income group: Upper middle income



Overall Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
0.58	23/24	5/31	37/102

Factor	Trend	Factor Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
Constraints on Government Powers	▼	0.49	24/24	18/31	66/102
Absence of Corruption	▼	0.5	23/24	13/31	45/102
Open Government	—	0.51	24/24	17/31	56/102
Fundamental Rights	—	0.65	24/24	7/31	37/102
Order and Security	—	0.86	11/24	2/31	20/102
Regulatory Enforcement	▼	0.51	22/24	14/31	48/102
Civil Justice	—	0.53	24/24	12/31	47/102
Criminal Justice	—	0.55	22/24	5/31	33/102



Country profile available at: <http://data.worldjusticeproject.org/#index/HUN>

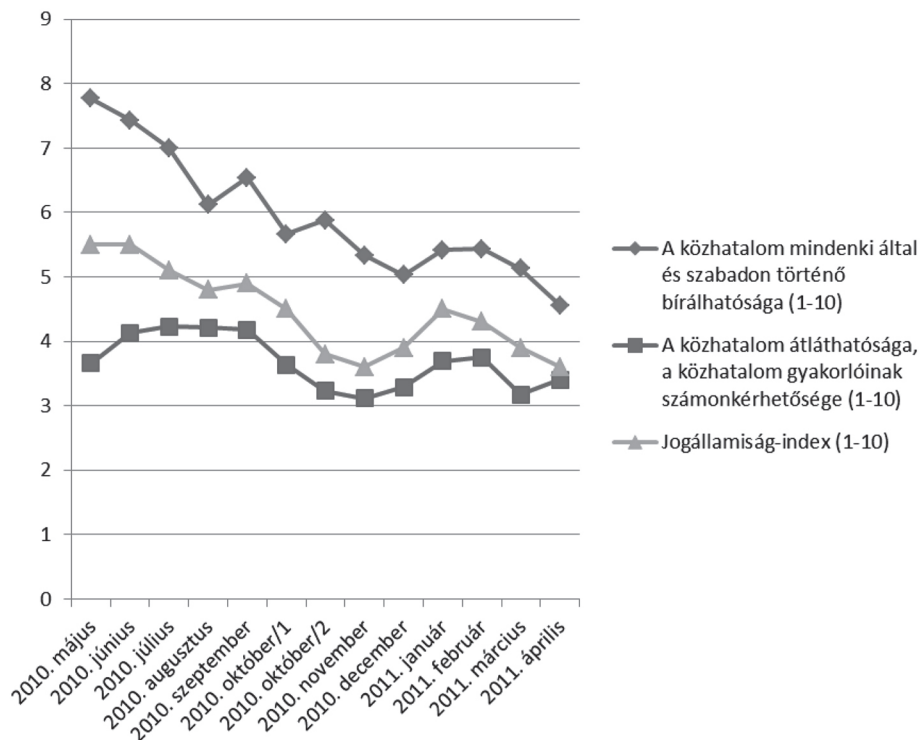
WJP Rule of Law Index® 2015

A WJP RLI 2014-es jelentésének Magyarországra vonatkozó oldala<sup>63</sup>

<sup>63</sup> A 2014-es jelentésben összesen egy bekezdésnyi szöveg szerepel Magyarországról (a 2012-esben nem volt még ennyi szöveg sem): 'Magyarország a világ felső harmadában van a jogállam legtöbb dimenziójában, de elmarad mind a regionális, mind a jövedelmi csoportja szerinti többi országtól. Az ország a



## E. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a HVG jogállamiság-indexe



Az EKINT és a HVG közös jogállamiság-indexe, 2010. május – 2011. április<sup>64</sup>

magas jövedelmű országok csoportjában hátulról a harmadik a kormányzati hatalom hatékony ellenőrzése szempontjából, részben köszönhetően az egyik kormányzati hatalmi ág másikba való beavatkozása miatt. A tavaly óta történt enyhe romlás dacára a korrupció relatíve alacsony maradt (29. hely összességében), és a közigazgatási szervek relatíve hatékonyak a szabályok kikényszerítésében (30. hely összességében). Az ország relatíve biztonságosnak mondható bűnözési szempontból. A polgári bíráskodás azonban csak 55. (és utolsó) helyet ért el a magas jövedelmű országok között főleg az ügyek eldöntésének lassúsága, a bírói döntések végrehajtásának nehézségei, a kirekesztett csoportok diszkriminációja, valamint a bírói döntésekbe való politikai beavatkozás miatt. A rendőri nyomozások terén tapasztalható hiányosságok és a bünelkövetők bíróság elé állításának nehézségei további figyelmet érdemlő területek.

<sup>64</sup> A legmagasabb elérhető grafikonérték 10, a legalacsonyabb 1.

