
**MTA Law Working Papers
2014/54**

**Miért korlátozzák az országok a
szuverenitásukat?
Joggazdaságtani és közösségi döntések
elméletén nyugvó magyarázatok**

Szalai Ákos

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Miért korlátozzák az országok a szuverenitásukat?

Joggazdaságtani és közösségi döntések elméletén nyugvó magyarázatok

Szalai Ákos⁺

Az egyes államok nemzetközi szerződéseket kötnek, nemzetközi egyezményekhez csatlakoznak, amely miatt a továbbiakban nem tehetnek meg káros következmények, szankciók nélkül bizonyos lépéseket. Az elmélet a mai napig nem adott egyértelmű választ arra, hogy miért teszik ezt, miért kötik és főleg miért tartják be a szerződéseket. Léteznek olyan – ún. realista – modellek¹, amelyek vitatják azt is, hogy ezek a lépések valóban önkorlátozóak lennének: a nemzetközi szabályokat az egyes államok csak addig tartják be, amíg az érdekükben áll; amint ellentétes a nemzeti érdekükkel megszegik azt. Ez a nézet nagyrészt arra hivatkozik, hogy azok az indokok, amelyek egy polgári jogi szerződés megkötésére ráveszik a feleket – mindenekelőtt az, hogy a szankció felvállalása az ára annak, hogy a másik felet is szankcióval lehessen fenyegetni, ha megszegi az ígértét – a nemzetközi jogban nem tűnnek túl erősnek. A nemzetközi bíróságok ugyanis valós szankciók híján, gyengék. Valós szankciófenyegetés – például egy erősebb állam részéről – pedig akkor is érkezik, ha a fenyegetett fél semmiféle ígértét nem tett, semmiféle szerződést nem kötött.

A kérdésre sok nemzetközi jogász egyszerűen azzal válaszol, hogy a létező, és a felek által nyilvánvalóan betartott nemzetközi jogi egyezmények, szerződések tömegére hívja fel a figyelmet. „Valószínűleg az a helyzet, hogy majdnem minden nemzet a nemzetközi jog majdnem minden elvét, és majdnem minden rá háruló kötelezettségét majdnem mindig betartja” – mondja *Louis Henkin*.² A probléma ezzel az ellenérvvel az, hogy nem cáfolja az előző modellt: a realista magyarázat is azt állítja, hogy azok a nemzetközi jogi egyezmények maradnak fenn, amelyek a résztvevők nemzeti érdekeit szolgálják. Az tehát, hogy léteznek ilyen egyezmények csak azt mutatja, hogy vannak olyanok, amelyek azt a tevékenységet írják elő, amelyet az államok akkor is folytatnának, ha nem lenne ilyen nemzetközi jogi kötelezettségük.³

A következőkben ezt a „szankciótlanság” érvet fogjuk körüljárni. Megpróbáljuk belátni, hogy a nemzetközi jog akkor is fenyeget szankciókkal, amikor a nemzetközi bíróságok ehhez

⁺ Egyetemi docens PPKE JÁK Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézet, tudományos Munkatárs MTA TK JTI.

Ez az írás az *MTA TK Jogtudományi Intézete* és a K 108790 számú OTKA-program *Államtudományi Kutatócsoportja* által szervezett, *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című tudományos konferencián (2014. március 21.) elhangzott előadás szerkesztett változata.

A Szerző sokat köszönhet Ádány Tamásnak, Hoffmann Tamásnak és Sulyok Gábornak, akik az írás korábbi változatairól adott kritikáikkal sok homályos, vitás pontra rámutattak. A mostani szövegben maradt ilyen hibák természetesen egyedül a Szerző rovására írandók.

¹ Lásd például AUSTIN, John: *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*. Vol. I. Fifth edition. London: John Murray, 1873

² HENKIN, Louis: *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. New York : Published for the Council on Foreign Relations by Columbia University Press, (1979) 2d ed. 47.

³ Hasonlóan érvel *Kal Raustiala* és *Anne-Marie Slaughter*, akik különbséget tesznek mély és sekély szabályok között – előbbiek erősebben befolyásolják, jobban megváltoztatják a magatartást. Állításuk szerint a nemzetközi jogban megjelenő elvek sekélyek. Lásd RAUSTIALA, Kal and SLAUGHTER, Anne-Marie: *International Law, International Relations and Compliance*, in CARLSNAES, Walter - RISSE, Thomas and SIMMONS, Beth A. (eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, Ltd., 2002, p. 543.

gyengék. Innentől a szuverenitáskorlátozás⁴ magyarázata abban rejlik majd, hogy mifélek ezek a szankciók. A szankciókat vizsgálva két modellt érdemes elkülöníteni. Az egyik esetén az egyes államokat egységes egésznek tekintjük, azt feltételezzük, hogy létezik egyértelműen definiált „nemzeti érdek”, amelyet ők követnek.⁵ Ez a modell sok átfedést mutat a szerződési jog joggazdaságtani kérdéseivel: miért kötnek az egyes emberek, vagy az egyes vállalatok, szervezetek magánjogi szerződéseket. Tudjuk, hogy ott sem csak a bírósági, jogi kikényszerítés miatt születnek ezek meg. A másik modell már nem tekinti az államot egységes egésznek, hanem azon belül szereplőket (politikai pártokat, választókat, lobbikat, többé kevésbé-független közigazgatást, bíróságokat) tételez fel. Ez a megközelítés a közösségi döntések elméletének [*public choice*] modelljei segítségével akarja magyarázni a szerződést kötő kormányok (vagyis itt már nem államok, hanem kormányok) lépéseit.

I. Miért korlátozzák magukat az államok?

Robert Ellickson modellje, amely azt vizsgálja, hogy miért tartják be az emberek a szabályokat háromféle kikényszerítési módról beszél. Az *első személy általi kikényszerítés* esetén a jog megváltoztatja a döntéshozók preferenciáit: ha nem léteznének az adott szabályok, akkor nem ugyanazt a döntést hoznák, mivel a szabálynak megfelelő döntés felértékelődik, egy szabályellenes leértékelődik a szemükben. Nem azért, mert utóbbi esetén valamilyen szankció fenyeget, hanem pusztán amiatt, mert az szabályellenes. Ez tehát valamilyen belülről jövő – emberek esetében azt mondanánk, hogy erkölcsi – ösztönző. A *második személy általi kikényszerítés* lényege az, hogy a szabályok megsértésével egyben másoknak kárt is okozunk – elsősorban azoknak, akik az adott szabály követésére számítanak, a saját döntéseiket erre a várakozásra alapozzák. Az ő részükről várhatunk közvetlen szankciókat, és az ez tart vissza a szabályszegéstől. A *harmadik személy általi kikényszerítés* esetén nem a közvetlen károsult lép fel a szabályszegővel szemben, hanem valamilyen harmadik, a szabályt betartatni akaró fél. Magánjog esetén ez általában a bíróság – de ott is ismerünk egyéb szankciókat. Például a reputációvesztést. Ebben az esetben a szabályszegő nehezebben talál a továbbiakban partnert különböző tervei megvalósításához. A közösség egésze (pontosabban a potenciális partnerek összessége) az, aki szankcionálja a szabályszegőt.⁶

Ebben az alfejezetben a nemzetközi jog kapcsán megjelenő külső, vagyis a második és a harmadik személy általi kikényszerítési módokat, az ezekből származó szankciókat, és ezek hatásait elemezzük. Az első személy általi kikényszerítés a következő fejezet témája lesz. Mindenekelőtt azonban érdemes átgondolni, hogy miért is (és mikor) van szükség szankciókra egy szabály kikényszerítéséhez.

⁴ A szuverenitást tehát itt, a politikai filozófiában ismert autonómia-fogalomhoz hasonlóan aktuális döntési lehetőségként fogjuk fel. Ez egyszerű *terminus technicus* itt. Maga a szerző is úgy véli, hogy a szuverenitás sokkal pontosabb megfogalmazása lenne az, ha szuverenitáskorlátozásnak éppen azt tekintenénk, ha valaki a saját kezét nem köthetné meg, valamilyen döntési jogot nem adhatna ki a kezéből.

⁵ A modell itteninél részletesebb kifejtéséért lásd a joggazdaságtani irodalmat – például: GOLDSMITH, Jack L. and POSNER, Eric A.: A Theory of Customary International Law. *The University of Chicago Law Review*, 66 (1999) 1113-1177. GUZMAN, Andrew T.: A Compliance-Based Theory of International Law. *California Law Review* 90 (2002) 1823 -1887. GUZMAN, Andrew T.: *How International Law Works*. Oxford: Oxford University Press, 2008. GUZMAN, Andrew T. and MEYER, Timothy L. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, 2 (2010) 171-225. POSNER, Eric A., and SYKES, Alan O. : *Economic Foundations of International Law*. Harvard University Press. 2013

⁶ ELLICKSON, Robert: *Order Without Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1991

1. Miért kell kikényszerítés?

Amikor az államok szerződéseket kötnek, nemzetközi egyezményekhez csatlakoznak, akkor – feltéve, hogy elfogadjuk, hogy létezik olyan, hogy nemzeti érdek, államérdek – ugyanaz vezérli őket, mint az embereket: kooperációs és koordinációs problémákat akarnak megoldani.

Kooperációs probléma. Tételezzük fel, hogy két vagy több állam egy olyan problémát szeretne megoldani, amely mindegyiküket bántja, vagyis, ha mindegyikük részt venne a probléma megoldásában (és ezzel kivenné a részét a megoldással járó gondokból, költségekből is), akkor mindegyikük jobban járna, mintha a probléma fennmarad. Csakhogy a helyzet olyan, amit a társadalomtudomány fogolydilemmaként szokott leírni:

- (i) ha valamely államnak egyedül kellene lépnie, mert a többiek nem mozdulnak, akkor nem csinálna semmit (mert túl magas a probléma elhárításának a költsége), de
- (ii) ha a többiek megmozdulnak, ő akkor sem tesz semmit, mert a többiek sikere esetén a probléma megoldódik, ő pedig megússza a költségeket.

Ez a helyzet vezet a társadalomtudományi irodalomban jól ismert potyázás problémához: az adott probléma ellen senki nem tesz semmit, koordinált nemzetközi akció nem indul – holott, mint eleve feltettük, mindenki jobban járna, ha a problémát közösen felszámolnák.

Egy szankciókat tartalmazó, kikényszeríthető szerződés ebben a helyzetben azért segíthet, mert megváltoztatja a potyázás hasznát: a potyázónak, ha egyszer elígérkezett, szankciót kell elviselnie, amennyiben visszalép a közös munkától. És ezzel eljutottunk a lényeghez: a szankció lényege, hogy ha mindenki elígérkezik, akkor innentől (a szankció miatt) senkinek nem lesz érdeke megszegni azt (vagy csak speciális esetekben – például többiek kárait megtérítve). A szankció, a kikényszerítés elsősorban nem azért fontos, mert innentől bízhatunk abban, hogy a többiek teljesítenek, hanem azért, mert a többiek innentől bízhatnak bennünk, és ezért lesznek hajlandóak felvállalni ugyanazt a szankciót (amely miatt pedig mi merünk velük szerződni). A kooperációs probléma a potyázás szankciója nélkül nem oldható fel.⁷

Koordinációs probléma. Ugyanúgy tegyük fel, mint az előbb, hogy a közös munka esetén mindenki jobban jár, mintha senki nem tesz semmit és a probléma fennmarad. Most azonban legyen az a helyzet⁸, hogy

- (i) ha a másik elkezdi a munkát, akkor nekünk érdemes csatlakozni,
- (ii) ha a másik nem tesz semmit, akkor nekünk egyedül nem érdemes belevágni.

Olyan regionális környezetszennyezési problémára gondolhatunk például itt, amikor egy országnak egyedül nem érdemes védekeznie, egyedül nem érdemes korlátozni a termelést, mert ha így is tesz, a szennyezés a szomszédból a szennyezés úgyis áterjed. Viszont, ha a

⁷ Arról, hogy a magánszerződések esetén milyen más megoldások vannak, mikor nem a bírósági megoldás feltétlenül a legjobb megoldás ott sem és miért (például ajándékozási ígéret, vagy naturalis obligatio esetén) lásd SZALAI Ákos: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*. Széchenyi István Szakkollégium – L'Harmattan, Budapest, 2013, 25-29.

⁸ Ez a játékelméletben szarvasvadászat-játékként ismert. (Lásd BAIRD, Douglas G. – Robert H. GERTNER – Randal C. PICKER: *Game Theory and the Law*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1994. 35-36) A koordináció probléma másik klasszikus esete az ún. nemek harca játék – ezt itt nem elemezzük.

másik megteszi, akkor már az adott ország is jobban jár, ha megteszi a ráeső lépéseket. Másképp fogalmazva: egyedül lépve a költségek meghaladják az előnyt, viszont, ha a másik már kiveszi a részét a költségekből, akkor az adott ország számára elérhető előny⁹ meghaladja a rá eső költségeket. De könnyű belátni, hogy ide sorolható például a légitölekedés vagy a posta szabályozásának nagy része is: ha a többiek adott szabályt követnek, akkor senki nem jár jól, ha ő egyedül más protokollt alkalmaz.

Éppen emiatt elsősre nem is tűnik fontosnak, hogy van-e szankció a kilépőn vagy nincs: senkinek nem éri meg egyedül kilépni. Ugyanakkor az ilyen megállapodásokhoz is kapcsolódnak szankciók. Ennek okát az irodalom abban látja, hogy a felek attól tartanak, hogy valaki esetleg rosszul kalkulál és – ugyan később csatlakozva, de – megpróbálja a külön utat. Másrészt, abban sem lehetnek bizonyosak, hogy idővel a preferenciák, a nemzeti érdekek nem változnak meg, és az egyoldalú potyázás nem lesz valaki számára kifizetődő. Fenti példánkban: elképzelhető, hogy miközben kezdetben mindenkinek megérte korlátozni a hazai termelést (ha a többiek is ezt teszik), de idővel, mondjuk egy súlyos munkanélküliségtől sújtott időszakban, még a környezeti állapot romlása is elfogadható árnak tűnik számára a munkahelyteremtés érdekében. Az esetleges jövőbeli potyázást megelőzendő (a kooperációs helyzetekhez hasonlóan: a saját megbízhatóságát bizonyítandó) minden ország érdekelt lehet a szankciók felvállalásában.

Érdekes ezen a ponton egy kis kitérőt tenni: a kooperációs és a koordinációs cél szétválasztása azért is fontos, mert a fenti realista, optimista vitát is más megvilágításba helyezheti: nem az a kérdés ugyanis, hogy az államok kötnek-e és tartanak-e be szerződéseket *általában*, hanem az, hogy milyen szerződéseket kötnek és tartanak be: Konkrétabban: kötnek és tartanak-e be kooperációs problémákat megoldó szerződéseket. Ha a nemzetközi jog csak koordinációs problémákat kezel, akkor természetesnek tűnik, hogy a szerződésszegés nem jelent problémát, vagyis, hogy *Hankinnak* igaza van. De azért, mert eleve csak koordinációs problémákat kezelő, önkorlátozást nem, vagy alig tartalmazó megállapodások jönnek létre.

2. Második személy általi kikényszerítés

Andrew T. Guzman az ún. 3 R modellben¹⁰ fogalmazta meg, hogy a nemzetközi jogból gyakorlatilag hiányzó bírósági kikényszerítés helyébe milyen második és harmadik személy általi kikényszerítések lépnek. Eszerint a nemzetközi jogban a kikényszerítés három angolul r-betűs szóra alapul: a reputációra, a reciprocitásra és a megtorlásra [retaliation]. Ellickson modelljében ezek közül a reputáció harmadik, a reciprocitás második, míg a megtorlás (nagyreszt) második személy általi kikényszerítésnek számít. Ezekkel foglalkozunk most.

Megtorlás és reciprocitás közötti különbség. Guzman modelljében reciprocitás esetén a sértett fél sem teljesíti az adott szerződésből származó kötelezettségeit, míg megtorlás esetén más – ezen túli – szankciókhoz is nyúl. (Természetesen, megtorlással, vagyis a konkrét megállapodás nemteljesítésén túli lépéseket olyan fél is élhet, akinek ilyen kötelezettsége nincs is, vagyis megtorlás a harmadik fél reakciója is lehet.)

⁹ Ne feledjük: a példában, ha ilyenkor nem lép, akkor a környezetszennyezés fennmarad.

¹⁰ GUZMAN, Andrew T.: *How International Law Works*. Oxford: Oxford University Press, 2008 33-49

A második személy általi kikényszerítés problémái: költségei, hitelesség. Mind a reciprocitás, mind a megtorlás esetén felmerülhet az a probléma, hogy a szankciót érvényesítő második félre maga a szankció ró költségeket, amelyeket el kell viselnie. Klasszikus példa lehet erre egy olyan szabadkereskedelmi megállapodás, amelyben a másikra vámot kivető, vagy az importot más módon akadályozó felet a partner azzal fenyegeti, hogy a tőle származó árukat is hasonlóan fogja kezelni. Azonban, ha egy államnak az egyoldalú szabadkereskedelem is megéri (például mivel a másik országból származó élelmiszert, vagy nyersanyagot csak nagyon drágán tudja más forrásból helyettesíteni), akkor amennyiben a másik valóban megszegi a megállapodást, akkor már nem éri meg a vállalat szankció, nem éri meg megdrágítani az importot. És mind a két lépés racionális. Az ígéret megtételének, az egyezmény megkötésének pillanatában az ígéretet tevő fél számára a legjobb, ha az ígéretet megteszi, mert ezzel elriaszthatja a partnerét a kereskedelmet korlátozó lépéstől, de amikor a lépést valóban megtette, akkor a sértettnek nem éri meg a vállalt szankciót életbe léptetni. Ezt az eltérést nevezi a közgazdaságtan *időinkonzisztenciának*¹¹: ami a szerződés, az egyezmény megkötése, az ígéret-csere pillanatában előnyösnek látszik valamelyik fél számára, az akkor amikor az adott lépést valóban meg is kell tenni, már nem az. Ilyenkor a szankcióval való fenyegetés *nem hihető*.

E tekintetben természetesen a megtorlás hatásosabb eszköznek tűnik, mint a reciprocitás: a sértett többféle eszköz közül választhat, megtalálhatja azt, amelyet az adott pillanatban is megéri alkalmazni – és elég erős ahhoz, hogy a másik felet elriassza a szabályszegéstől.

Hosszútávú kapcsolatok. A szankció költségei lényegesen kisebbek, pontosabban a szankciók által elérhető hasznok lényegesen nagyobbak akkor, ha a két fél közötti kapcsolat *hosszabb távon* fennmarad.¹² Például, amennyiben az előző megállapodás két szomszédos állam között jött létre, akkor a szankció hozama nem csak az, hogy ráveheti a partnerét, szomszédját a döntése a szabálykövetésre, hanem az is, hogy megteremti a hihetőséget, a másik tudhatja, hogy a másik által ígért szankció valóban életbe is fog léptetni, és ezért ez a lépés egyben a későbbi szabály- és ígéretszegésektől is elriaszt.

A második személy általi kikényszerítés problémái: megfigyelhetőség. Az ilyen második személy általi szankció másik fontos problémája a *megfigyelhetőség*.¹³ Például, ha nem egyértelmű, hogy a másik fél leállított egy környezetvédelmi programot, akkor erről a sértett fél nem mindig, vagy csak nagyon későn értesülhet. Mire felismeri, a szankció is gyakran értelmetlenné válik: az adott cselekvést már nem fogja megváltoztatni a szankció (a programot nem lehet visszamenőleg újraindítani).

A második személy általi kikényszerítés problémái: sokszereplős helyzetek. Amennyiben a szankciót nem egy félnek, hanem többnek kellene érvényesíteni, akkor közöttük egy fogolydilemmához hasonló szituáció alakulhat ki: mindenki szeretné a szankciót, de egyik ország sem hajlandó vállalni annak a költségeit – szívesen potyáznának a szankciót és annak költségeit felvállaló többiekben. Például egy nemzetközi jogsértést követően bevezetett embargó esetén, maguk a sértett országok is próbálhatják azt kijátszani, mert a legjobban akkor járnak, ha sikeresen potyáznak: ha a többiek embargója sikeres, mert a szabályszegő

¹¹ Magyarul erről: MILGROM, Paul – John ROBERTS: *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005. 190-193.

¹² Magyarul erről: COOTER, Robert – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005. 244-245.

¹³ Lásd erről: BAIRD et al. (8. l.) 109-112.

megváltoztatja magatartását, vagy legalábbis a jövőben nem fog hasonló lépéseket tenni, miközben ők szabadon kereskedhetnek az illető (egyébként nekik is kárt okozó) országgal.

3. Harmadik személy általi kikényszerítés

Guzman modelljében a harmadik kikényszerítési forma a reputáció romlása. A mostani alfejezetben ezt elemezzük. Ugyanakkor nem feledkezhünk meg azokról a folyamatokról sem, amelyek – különösen az Európai Unió kapcsán – a bírósági kikényszerítést is egyre erősebbé tették.

Reputáció. A reputációs mechanizmus lényege hasonló ahhoz, amit az előbb a hosszútávú kapcsolatok esetén láttunk: egy szabályszegés a későbbi kapcsolatokat rontja meg.¹⁴ A szabályszegő hírébe került ország a későbbiekben megbízhatatlanabb partnernek számít, nehezebben tud kooperálni a többiekkel, azok nagyobb ellenszolgáltatást kérnek, nagyobb szankcióval fenyegetnek ígéretszegés esetére – és emiatt a kooperáció (és nem egyszerű koordináció) révén megoldható problémáit nem tudja elhárítani. Jól ismert példa erre az államadósság problémája: ezeket a nemzetközi kötelezettségeket az országok általában nem azért tartják-e, mert a konkrét szankcióktól félnek, hanem inkább amiatt, hogy a továbbiakban is viszonylag jó kondíciókkal hitelekhez juthassanak – adóbsorolásuk, a reputációjuk nem romoljon.

A fő különbség a reputáció és az előbb látott szankcióformák között az, hogy míg a második fél szankciója esetén legfeljebb a nem megfigyelhető szabályszegés jelenthet problémát, most a *bizonyíthatóság* is¹⁵. A szabályszegő fél majd mindig hivatkozhat arra, hogy ő nem is szegte meg az ígéretét, a másik egyszerűen csak rossz hírét akarja kelteni. A harmadik félt mindkét fél meg akarja győzni, és nem biztos, hogy a valóban sértett jár sikerrel.

A klasszikus reputációs mechanizmusokkal szemben a nemzetközi jogban sokkal fontosabb szerepet játszik a *reputáció újjáépítése* – például egy kormányváltás, rendszerváltás nyomán. Ezzel azonban már kilépünk a most elemzett modellből, és feltesszük, hogy a szerződéseket, megállapodásokat, egyezségeket nem államok, hanem azok kormányai kötik, amelyek ugyan a következő kormányokat is kötelezik, a szankciók nagysága azonban attól is függ, hogy ki van kormányon. (Például, hogy ő maga vagy elődje szegte-e meg a szabályt, az ígéretét.)

Bírósági út. Bár a nemzetközi jogot kikényszeríteni hivatott bíróságokat gyakran éri az a vád, hogy nem mernek kellően erőteljes döntéseket hozni, szankciókat kiszabni¹⁶, de a bírósági út az utóbbi időben mégis mind fontosabb lett. Egyrészt az Európai Bíróság egyértelműen más szintet képvisel – képes és mer is ügyeket érdemben eldönteni. Másrészt, amennyiben a nemzetközi jog nemzeti jogává válik, akkor azt a jobb kikényszerítési lehetőségekkel rendelkező nemzeti bíróságoknak is alkalmazni kell.

Nem feledkezhünk meg arról sem, hogy a nemzetközi jogban is megjelent, és terjed a magánkikényszerítés: míg nemzetközi konfliktus esetén korábban csak a sértett állam

¹⁴ Lásd erről: BAIRD et al. (8. lj.) 181-186.

¹⁵ Lásd erről: BAIRD et al. (8. lj.) 261-266

¹⁶ *Phoebe Okowa* értékelése szerint a bíróságok éppen a mögülik hiányzó kikényszerítő erő miatt nem mernek éles ügyeket eldönteni. Lásd OKOWA, Phoebe: Responsibility for environmental damage. in: FITZMAURICE, Malgosia – ONG, David M. –, Panos (eds.): *Research Handbook on International Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 307.)

léphetett fel, addig egyre több területen van lehetőség arra, hogy a közvetlen sértett (természetes személy, vagy vállalat) kezdeményezzen eljárást. Emiatt bár ma már jelentősen kisebb a perló állam és a valódi károsult közötti konfliktus szerepe¹⁷, de egyben megjelentek a nemzetközi jogban is a *magánkikényszerítés problémái*.¹⁸ Ilyen az, hogy a saját káráért perló fél általában nem veszi figyelembe azt, hogy a bírósági döntés a jövőben miképpen változtatja meg (megváltoztatja-e egyáltalán) mások viselkedését – ezért akkor is gyakran pert indít, amiért az állam nem indítana.¹⁹ Másik oldalról viszont a perlés költsége a gyakran akkor is elriasztja a magánszervezeteket, személyeket a tárgyalás megindításától, amikor pedig az indokolt lenne. És nem feledkezhetünk el a jogállás problémájáról sem: sok olyan nemzetközi jogsértés van, amikor gyakorlatilag nincs olyan szereplő, aki perelhetne. Olyan esetekben, mint például az ózonréteg elvékonyodása, vagy akár egy atomrobbantás miatti sugár- és légszennyezés nem lesz olyan fél, akinek bizonyíthatóan az adott cselekedet miatt keletkezett kára.

II. Miért korlátozzák országaik szuverenitását a kormányok?

Mint láttuk, az előző modellek feltették, hogy a nemzetek, az államok kötnek egymással szerződéseket. Ők azok, akik az elkötelezettségéből származó előnyök miatt hajlandóak vállalni azt, hogy időnként nem a nemzet érdekének leginkább megfelelő döntésekre kényszerítik majd őket. A legfontosabb előny, hogy ezen szankciókat magukra vállalva, megbízhatóbb partnernek tűnnek a többiek szemében.

Léteznek azonban olyan modellek is, amelyek azzal érvelnek, hogy a szabályok a nemzetek érdekeit is megváltoztatják – vagyis Ellickson tipológiája szerint az első személy általi kikényszerítés kategóriájába esnek. Ilyen például *Thomas M. Franck legitimitás modellje*²⁰, amely szerint az államok akkor változtatják meg a magatartásukat, ha a szabályt és a szabály forrását legitimnek ismerik el – azt hogy ez mitől függ elsősorban Rawls és Dworkin modellje alapján mutatja be. Ilyen *Abraham és Anthonia Handler Chayes* a nemzetközi jog betartása mögötti (instrumentális érveket első látásra) tagadó és a szabályszegést elsősorban figyelmen kívül hagyó, vagy a betartás nehézségeivel magyarázó *menedzsment-modellje*²¹, és *Harold H. Koh* a nemzetközi jog belső joggá tételére fókuszáló *nemzetek fölötti, transznacionális*

¹⁷ Tipikus példája volt ennek a *Trail Smelter* eset, amikor a Kanadából érkező szennyezés miatt az Egyesült Államok lépett fel, de lényegesen kevésbé agilisán, mint azt a sértettek elvárhatták volna. Ennek oka, az elemzések szerint annak felismerése volt, hogy az eset bármikor fordítva is megtörténhet (sőt, talán még nagyobb is az esélye annak, hogy a jövőben fordított szereposztással fog megtörténni) és akkor az adott perben hozott elmarasztaló ítélet éppen vele, az amerikai szennyezőkkel szemben jelent majd komoly precedenst. (Az eset ilyen elemzéséért lásd OKOWA, (16. l.j.) 311.)

¹⁸ A magánkikényszerítés problémáiról bővebben: SHAVELL, Steven: *Foundations of Economic Analysis of Law*, Belknap Press, 2004, 578-581 – magyarul: SZALAI (7. l.j) 67-68. Kifejezetten a nemzetközi jogra alkalmazva: STEPHAN, Paul B.: *Privatizing International Law*. *Virginia Law Review* 97 (2011) 1606-1617.

¹⁹ Lásd erről Shavell (18. l.j.) 280-287.

²⁰ : FRANCK, Thomas M.: *Legitimacy in the International System*. *American Journal of International Law* 82 (1988) 705-59. FRANCK, Thomas M.: *The Power of Legitimacy Among Nations*. New York: Oxford University Press, 1990.

²¹ CHAYES, Abram and CHAYES, Antonia Handler: *On Compliance*. *International Organization*, 47 (1993), pp. 175-205. CHAYES, Abram and CHAYES, Antonia Handler: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1995.

jogalkotási folyamat [transnational legal process] *modellje*²². Utóbbi kettő bár azzal érvel, hogy a nemzetek különböző előnyökhöz jutnak a nemzetközi közösség tagjaként, és ezért hajlandók megváltoztatni a nézeteiket egyes kérdésekről – nem adnak egyértelmű választ arra, hogy ez a preferenciaváltozás milyen mechanizmuson keresztül történik. Amennyiben ezzel a kérdéssel szembesülnek, akkor általában már azzal kénytelenek érvelni, hogy a nemzetközi egyezmények miatt az egyes államok belső működése megváltozik. Például a Chayes házaspár modelljében a nemzetközi egyezmények betartása nagyrészt azért lesz várható, mert egy nemzetközi egyezmény miatt általában kialakul az adott ország bürokráciáján belül legalább egy csoport – adott esetben egy egész minisztérium, szervezet is –, amely felelős lesz annak végrehajtásáért, és amely ezért harcolni is fog. Koh modelljében a kulcsszerepet pedig azon nemzeti bürokraták, politikusok és (elsősorban) lobbik játsszák, akik ezekben a nemzetek közötti, nemzetek fölötti kooperációban részt vesznek, mert ebben a nemzetközi kooperációs folyamatban tisztul le a jog értelmezése, és a belső joggá válása esetén, egyben ez az értelmezés válik belső joggá.

A legtovább ezen az úton az ún. *liberális elmélet* (például Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, Kal Raustiala) megy.²³ Ez már kifejezetten azzal magyarázza a nemzetközi egyezmények betartását, hogy azok a belső politikai erőviszonyokat, a különböző érdekcsoportok alakítják át. Ezen kiindulópont után – vélhetően azért is, amit *Andrew T. Guzman* a modell kritikájaként megfogalmaz: „az érdekcsoport-politika végeredményét nagyon nehéz előrejelezni”²⁴ – a legtöbb ilyen modell elsősorban a nemzeti bíróságra helyezi a hangsúlyt. Éppen ezért azon az országok esetén, ahol a nemzetközi jogot a nemzeti bíróságok a gyakorlatban nem alkalmazzák kevés magyarázóerővel bír.

Ezt a hiányt töltheti be a közösségi döntések modellje. Legegyszerűbb ezt úgy tekinteni, mint amely a politikai életben résztvevő különböző szereplők (politikusok, választók, bürokrácia, lobbik) közötti cseréket elemzi. Itt is ezt tesszük. Először a politikusok és a választók közötti viszonyt (és a nemzetközi jog erre gyakorolt hatását) elemezzük, majd egyre újabb és újabb szereplőket engedünk be a képbe.

²² KOH, Harold H: Transnational Legal Process, *Nebraska Law Review* 75 (1996) 181-207. KOH, Harold H: Why Do Nations Obey International Law? *Yale Law Journal* 106 (1997) 2598-2659. KOH, Harold H: Bringing International Law Home. *Houston Law Review* 35 (1998) 623-82.

²³ MORAVCSIK, Andrew: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51 (1997) 513-53. MORAVCSIK, Andrew: The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, *International Organization* 54 (2000) 217-52. MORAVCSIK, Andrew: In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 603-24. Andrew MORAVCSIK: Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition* 39 (2004) 336-63. MORAVCSIK, Andrew: Liberal Theories of International Law. in: Jeffrey L. Dunoff, Mark A. Pollack (eds.): *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012 83-118. RAUSTALIA, Kal: The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law* 43 (2002) 1-92. RAUSTALIA, Kal: and SLAUGHTER, Anne-Marie: International Law, International Relations and Compliance. in CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas and SIMMONS, Beth A. (eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, Ltd., 2002 538-57. SLAUGHTER, Anne-Marie: Judicial Globalization, *Virginia Journal of International Law* 40, (2000) 1103-1124. SLAUGHTER, Anne-Marie: A *New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004. SLAUGHTER, Anne-Marie, and BURKE-WHITE, William: The Future of International Law Is Domestic (or, The European Way of Law). *Harvard International Law Journal* 47 (2006) 327-352. SLAUGHTER, Anne-Marie: New Directions in Legal Research on the European Community. *Journal of Common Market Studies* 31, (1993) 391-400.

²⁴ GUZMAN, Andrew T: A Compliance-Based Theory of International Law. *California Law Review* 90 (2002) 1841.

1. Választók

A közösségi döntések modell kiindulópontja az, hogy a politikusok, bár rendelkeznek saját preferenciákkal is, de politikai programjukat annak alapján véglegesítik, hogy milyenek az aktuális választói preferenciák. Azt, hogy a választói preferenciák hogyan hatnak a politikusok tevékenységére többféle modellel le lehet írni²⁵, de most csak egy viszonylag egyszerű, de (úgy tűnik) jó magyarázó erővel bíró modellt mutatunk be, az ún. *kétdimenziós valószínűségi választós modelljét*.

Kétdimenziós valószínűségi választás modellje. Ennek két lényeges feltevése:

1. a politikai élet, a választók sokszínű politikai preferenciái, a pártprogramok viszonylag jó magyarázóerővel leírhatóak két dimenzió segítségével
2. a választók annál nagyobb valószínűséggel szavaznak egy adott politikusra, pártra, minél közelebb helyezkedik el a politikai programja ebben a kétdimenziós térben az általuk optimálisnak tartott állásponthoz.

Egy nemzetközi jogi szabály hatásának elemzése érdekében feltehetjük, hogy a két dimenzióból az egyik épp a vizsgált egyezményben szabályozott kérdés: például egy fenntarthatósági, környezetvédelmi egyezmény, szerződés esetén a jövő generációk fontossága, illetve a jelenlegi és a jövőbeni jólét, lehetőségek közötti választás; egy emberi jogi egyezmény esetén az emberi jogok védelmének fontossága; egy fegyverkorlátozási, vagy leszerelési egyezmény esetén a hadseregére fordított kiadások nagysága. A másik dimenzió lehet bármi más – például az állam gazdasági beavatkozásának, vagy az újraelosztás ideálisnak tartott mértékéről kialakított vélemény.

A szavazatmaximalizálni kívánó politikusok feltevése miatt ebben a „térben” a politikusok által várhatóan elfoglalt pozíció meghatározható – matematikailag: az a pont, amelynek az egyes választóktól vett távolságának összege minimális.²⁶ (A modellt, annak állításait, bizonyítását az 1. függelék grafikusan is bemutatja.)

A nemzetközi jog hatása: változó preferenciák. Tegyük fel, hogy egyetlen választói csoport preferenciái eltolódnak abba az irányba, amit a nemzetközi egyezmény elérni kíván: elkezdik fontosabbnak tartani a jövő generációs esélyeinek biztosítását (több mai jólétről hajlandóak lemondani ennek érdekében), az emberi jogok védelmét (hajlandóak más értékekről – például a biztonságról – részben lemondani ennek érdekében), fontosabbnak érzik a béke ügyét (kitéve ezzel országukat egy esetleges katonai agresszió nagyobb veszélyének is). Ekkor az előbb látott egyensúly (az egyes pontoktól a lehető legkisebb összesített távolságra levő pont) is eltolódik ugyanebbe, a nemzetközi jog által helyeselt irányba.²⁷

²⁵ Lásd erről: MUELLER, Denis C.: *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 230-263

²⁶ A modellben most nem szerepel, de beilleszthető az is, hogy a politikusnak saját politikai meggyőződése is van – vagyis a politikai térben ő is elhelyezkedik valahol. Ebben az esetben a politikusok álláspontja a most bemutatott egyensúly és a saját álláspontjuk között helyezkedik el valahol – attól függően közelebb az egyikhez vagy a másikhoz, hogy mennyit hajlandóak saját véleményükből feladni a szavazatszerzés érdekében.

²⁷ Amennyiben a politikusok saját álláspontjával is számolunk, ez az elmozdulás akkor is bekövetkezik – matematikailag a szakasz egyik végpontja eltolódik, ezért az szakaszt adott arányban osztó pont is eltolódik. Másrészt arról sem feledkezhetünk el, hogy ekkor nem csak a politikusok álláspontja, hanem esetleg a győztes személye is változhat: az egyensúlyváltozás azon politikusokat hozza előnyösebb helyzetbe, akik programjában eleve közelebb volt az új egyensúlyhoz – példánkban: akik politikai preferenciái eleve feljebb helyezkednek el.

Felmerül természetesen a kérdés: miért változna meg bárki politikai véleménye is amiatt, mert aláírnak egy nemzetközi egyezményt, életbe lép egy nemzetközi jogi norma. A válasz akkor érthető, ha a *racionális tájékoztatlan*ság fogalmából indulunk ki. Ez a közösségi döntések modelljében a választók talán legfontosabb jellemzője: a választáskor az informált szavazás csak annyi, hogy az választó „véletlenül” nem szavaz számára kevésbé kedves jelöltre, így kevésbé éri meg pusztán a politikai választás miatt információt gyűjteni, mint egy piaci döntéskor (például egy szobafestő, vagy egy bank kiválasztásakor). A választáskor ugyanis az illető pontos, vagy téves szavazata csak azt befolyásolja, hogy a neki megfelelő jelölt eggyel több vagy kevesebb szavazatot kap-e; eggyel többel vagy kevesebbel nyer, vagy veszít-e. Ez önmagában nem számít. Az egy szavazat csak akkor lesz fontos, ha azon fordul meg a választás. Erre pedig roppant kicsi az esély.²⁸

Természetesen, a közösségi döntések elmélete nem állítja, hogy a választók mindenféle információk nélkül, pusztán véletlenszerűen szavaznának. Látszik ez a valószínűségi szavazás fent látott hipotézisében is: a választók nem egyszerűen a hozzájuk legközelebb álló politikust választják (ahogy tökéletesen informált állapotban tennék), hanem csak a rá való szavazás *esélye* nő. A szavazó ugyanis rosszul ítélheti meg, hogy mi is az optimális politika az ő számára, mi szolgálja a legjobban érdekeit, értékeit – például, ha nincs tisztában az egyes politikai lépések következményeivel. Rosszul értékelheti az egyes politikusok terveit, programjait – rossz helyre helyezheti azokat a politikai térben. A nemzetközi jogi egyezmények, különösen az azok érvényesülését figyelő szervezetek ezt az információhiányt csökkenthetik. Felhívhatják a figyelmet a kérdés fontosságára – például egy egyezmény körüli médiaérdeklődés segítheti felkelteni a választók érdeklődését. Az egyezmény végrehajtásában érdekelt szervek (akik az egyezmény nélkül nem léteznének, vagy lényegesen gyengébbek lennének) megkönnyíthetik az információszerzést az adott témában. Itt is igaz marad ugyanis a kereslet törvénye: ha csökkentjük egy tevékenység költségét, akkor azt vélhetően többen, nagyobb volumenben fogják végezni. Ha olcsóbbá válik az információ arról, hogy a politikusok által javasolt politikáknak (vagy éppen a választók által ideálisnak gondolt politikáknak) milyen hatásai vannak, akkor ez az információ nagyobb valószínűséggel fog beépülni a választók értékelésébe. Megváltozhat az álláspontjuk, ha rájönnek a kérdés fontosságára, átértékelhetik (pontosabban helyezhetik el a politikai térben) a politikusok programjait.

2. Bürokrácia

A bürokrácia és a politikusok közötti viszonyból a függetlenség kérdését érdemes előtérbe állítani. A nemzetközi egyezmények végrehajtására gyakran jönnek létre független (a korábnál függetlenebb) szervezetek, vagy legalább lesz az adott ügy kezelése valamely korábban is létező független szerv egyik funkciója; illetve ha már független szervezet kezében van a probléma, akkor ennek akaratát, döntéseit befolyásolhatja az esetleg változó nemzetközi jogi környezet. Érdemes kiemelni, hogy a Chayes házaspár modelljében a nemzetközi jog végrehajtásának kulcsa épp az, hogy az annak végrehajtásában érdekelt bürokratát megharcolnak érte. Hasonlóképp Koh modelljében is ezen független szereplők közvetlen nemzetközi kapcsolatait játszik az egyik legfontosabb magyarázó tényező.

²⁸ A politikai és a piaci választás és az a mögötti információszerzés közötti különbség modellezésért magyarul lásd BUCHANAN, J. M.: Egyéni választás szavazáskor és piacon, in: BUCHANAN, James M.: *Piac, állam, alkotmányosság*. KJK, Budapest, 1992

Amikor ebben a fejezetben a politikától valamilyen mértékben független végrehajtó szervekről beszélünk, akkor ezek közé nyugodtan odaérthetjük a nemzeti bíróságokat is: a függetlenség – különösen az itt tárgyalt értelmében – ugyanúgy jellemzi őket is, amikor ők a nemzetközi vagy az európai jogot közvetlenül alkalmazzák, mint amennyire egy független szabályozó hatóságot, vagy éppen a független közigazgatást.

A függetlenség mennyiségi értelmezése. A közösségi döntések modelljeiben a függetlenség nem vagylagos, hanem inkább mennyiségi kérdés. A kiindulópont: ilyen vagy olyan eszközökkel a kormányzat minden intézményt megszüntethet, ellehetetleníthet, vagyis megbüntethet, ha neki nem tetsző módon él döntési jogaival. Ez a büntetés viszont politikailag költséges: nem érdemes minden a kormány politikájával nem teljesen azonos lépést szankcionálni. A függetlenség „mérőszáma” az, hogy hol húzódik a demarkációs vonal: mi az az eltérés, amikor az adott intézménnyel szemben már érdemes szankciókat alkalmazni. A függetlenség annál erősebb, minél nagyobb a kormányzat túréhatára: minél nagyobb eltérést fogad el szankciók nélkül. (A modell grafikus bemutatása a 2. függelékben található.)

A független intézmény álláspontja két fő ok miatt nem esik egybe a kormányéval. Egyrészt ő felelős a nemzetközi egyezmény betartásáért, vagyis e kérdésben általában elkötelezettebb, mint maga a kormányzat. Másrészt amennyiben nem az adott kormány nevezte ki annak tagjait, akkor a többi politikai kérdésben is eltérhet a véleménye – például a még őt kinevező korábbi kormányokéhoz állhat közelebb.²⁹ Ez a független szervezet azt a megoldást igyekszik kiválasztani, amely a saját véleményétől a lehető legkevésbé tér el, de még éppen tolerálható, még éppen nem vált ki ellenreakciókat a kormánytól. Természetesen, amennyiben erősebb az intézmény függetlensége, akkor a végső soron a bürokrácia döntései nyomán megvalósuló, „végrehajtott” politika közelebb lesz az intézményi preferenciához, egyben nagyobb figyelmet fordít a nemzetközi jog céljára.

A nemzetközi jog hatása: függetlenebb, erősebben védett intézmények. A nemzetközi jog a megvalósuló nemzeti politikát tehát egyik oldalról úgy befolyásolhatja, ha annak végrehajtására független intézményeket hoznak létre. Maga a nemzetközi jog, különösen, ha annak érvényesülését nemzetközi szervezeteket révén is figyelemmel kísérik, maga is erősítheti a már meglévő, és a végrehajtásért felelős nemzeti intézmények függetlenségét. Például, ha az adott szervezet elleni támadás nagy nemzetközi visszhangot vált ki, akkor ez is növeli a vele szembeni támadás költségét, vagyis kijebb tolja a kormányzat túréhatárát.

A nemzetközi jog hatása: változó preferenciák. Hasonlóan a választók preferenciáikhoz, a nemzetközi jogi hathat arra is, hogy ennek a végrehajtásért felelős (többé-kevésbé) független intézménynek mi lesz a preferenciája. Tegyük fel, hogy az intézmény álláspontja megváltozik, és még inkább elkötelezett lesz az adott kérdés iránt, még többet szeretne annak érdekében tenni, még kevésbé enged. Ekkor a bürokrácia álláspontjának eltolódásával párhuzamosan a megvalósított (a kormány által is az intézmény elleni támadás nélkül elfogadott) politika is eltolódik ugyanebbe az irányba.

²⁹ Érdemes kiemelni, hogy a függetlenség, különösen a bírósági függetlenség kapcsán a politikatudományi irodalomban az egyik legismertebb modell szerint azt épp azért garantálja az aktuális kormányzat, hogy a saját politikai döntéseit, törvényeit akkor is érvényesüljenek, ha más kormány kerül hatalomra: amíg nem indít támadást a bíróságok ellen, addig a korábbi kormány döntéseit egyedül törvénymódosításokkal írhatja felül. A függetlenség tehát a mindenkori kormány érdekében is áll: ez garantálja, hogy a saját döntései hosszabb ideig érvényesülhetnek. Lásd LANDES, William M. –POSNER, Richard A.: The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective. 18 *Journal of Law and Economics* (1975) 875-901, FERREJOHN, John: Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence. 72 *South California Law Review* (1999) 353-384.

Ha azt vizsgáljuk, hogy mi okozhatja a bürokrácia preferenciáinak változását, akkor azon elemek mellett, amik a választókra is hatnak, érdemes kiemelni azokat a nemzetközi kapcsolatokat, amelyeket ők a munkájuk során kiépíthetnek: a külföldi pozitív visszajelzés, vagy éppen a későbbi jobb karrier lehetőség, stb. egyaránt megváltoztathatja azt, hogy mit is tekintenek optimális politikának.³⁰

3. Lobbik

A közösségi döntések modelljeit többen azonosítják az érdekcsoportok szerepének hangsúlyozásával, túlhangsúlyozásával.³¹ Ha ez így leegyszerűsítés is, annyi mindenképpen igaz, hogy a lobbik ebben a modellben központi szerepet kapnak. Azonban nem egyszerűen a lobbik politikusokra, bürokrátákra gyakorolt befolyása áll a vizsgálat középpontjában, hanem inkább az, hogy miért lehet ez erős, illetve hogy várhatóan mely érdekek mellett lobbizó csoportoké, szervezeteké erősebb, melyeké gyengébb. A kérdést érdemes három problémára bontani. Az első a *csoportszerveződés*, amely rámutat, hogy nem minden érdekcsoport képes megszerveződni – ebben a nemzetközi jognak jelentős rásegítő szerepe lehet. A második az ún. *szabályozók foglyul ejtésének*, a *járadékvadászatnak* a modellje, amely azt vizsgálja, hogy mitől függ, hogy egy lobbik képes-e meggyőzni a politikust, a bürokrátát a szabályozás elfogadásáról – és a nemzetközi egyezmények léte, illetve az azokat övező intézményrendszer itt is fontos érvet jelenthet. Végezetül, bár az előzővel erősen összefüggve, meg kell vizsgálni a *lobbik közötti verseny* modelljeit is, amelyek azt kutatják, hogy mely már megszervezett érdekcsoportok tudnak nagyobb sikert elérni – akár az ellenérdekű csoportok többiek kárára; a nemzetközi jog hatásai itt nagyon hasonlóak az előzőhöz.

Csoportszerveződés. A közösségi döntések elméletének érdekcsoport-elmélete abból indul ki, hogy attól, hogy egy csoport tagjainak érdekei, értékei közösek, még nem jelenti azt, hogy fel is fognak ezért lépni. A fő oka a tétlenségnek a fogolydilemma, a potyázás: mivel a csoport céljainak elérése esetén az a csoporttag is részesül az előnyökből, aki a csoport életében nem vett részt, ezért a potenciális tagokat elég nehéz rábeszélni arra, hogy a közös célok érdekében a költségeket, a munkát is vállalják.³² A legismertebb csoportszervezési modell talán *Mancur Olsoné*³³, amelynek egyik központi állítása az, hogy a részvételre nem a csoportérdek veszi rá a potenciális érintetteket, hanem az ún. *szelektív ösztönzők*. Ezek olyan előnyök, amelyeket csak a résztvevők érhetnek el: a csoport céljainak eléréséből, mint láttuk, a kimaradók is részesülnek, ezekből azonban nem. Ez az, amit elveszít valaki, ha kiszáll a csoportból – a csoport klasszikus közös céljából fakadó előnyt nem ilyen.

A nemzetközi jog, különösen, ha az egyezmények megszületésekor kiépülnek az adott ügyben érintett (már létező) nemzeti érdekcsoportok közötti informális kapcsolatok, illetve, ha az egyezmény betartatása érdekében formális nemzetközi szervezetek jönnek létre, akkor

³⁰ De történhet ez például a Koh által leírt transznacionális jogalkotási folyamat keretében, amikor a nemzetközi jogban új értelmezések nyerne szerepet.

³¹ Például: STEPHAN, Paul B.: Barbarians Inside the Gate: Public Choice Theory and International Economic Law. *American University International Law Review* 10, no. 2 (1995), pp. 745-767

³² Hasonló ez az érv az I.1. fejezetben látott kooperációs problémához: (i) egyedül senkinek sem éri meg a csoport céljai érdekében fellépni (mert nem lesz sikeres), viszont (ii) ha a többiek csinálják, akkor pedig nem éri meg csatlakozni (mert anélkül is elérhető az előny – miközben a költségek megúszhatóak).

³³ OLSON, Mancur: *A kollektív cselekvés logikája*. Osiris, Budapest, 1997

az adott ügyben érintett helyi érdekcsoportok könnyebben szerveződhetnek meg más országokban is. Egyrészt, mivel a már létező külföldi testvérszervezetektől információt, ötletet, támogatást kaphatnak a sikeres csoportszervezési (szelektív ösztönzési) technikákról. Másrészt maga ez a nemzetközi közösség is jelent egyfajta szelektív ösztönzőt: a személyes nemzetközi kapcsolatokat, amiket ezen nemzeti szervezetek tagjai élvezhetnek.

Szabályozók foglyul ejtése, járadékvadászat. A lobbiknak meg kell győzniük a politikusokat arról, hogy hozzák meg a számukra kedvező döntéseket. A szabályozók foglyul ejtése, illetve a járadékvadászat modell ennek a technikáit mutatja be. Egyrészt, a lobbik a döntéshozatalhoz szükséges információkat képesek megszűrni, és csak a számukra kedvezőket eljuttatni a döntéshozókhöz. Utóbbiak ugyanis nagyrészt az adott szférában érintett szereplőktől (vagyis sokszor csak magától az érdekcsoporttól, vagy annak tagságától) szerezhethet információt a lehetséges döntési alternatívákról, illetve azok hatásairól. Amennyiben léteznek is az érdekcsoporttól független – vagy esetleg ellenérdekelt érdekcsoportokhoz kötődő – információforrásai, az érdekcsoport kellő stratégiával az átadott információk stratégiai szűrésével leronthatja azok erejét. Ez persze egy stratégiai játék, amelyben a nemzetközi szervezetekkel, hálózatokkal kapcsolatban levő érdekcsoportok jobb helyzetben vannak: tanulhatnak a többiek hibáiból, sikeriből. Vagyis a nemzetközi jog által létrehívott szervezetek, intézmények ismételten segítik a hatásos nemzeti szintű érdekérvényesítést.

A másik fontos eszköz a politikusok, bürokraták meggyőzésekor, ha a döntéshozó számára fontos, de az adott politika következményeitől független személyes előnyöket ígérnek a kedvező döntésért cserébe. Itt nem kell feltétlenül illegális juttatásokra gondolni – az is ilyen előny, ha a lobbik, vagy az adott ügyben érdekelt nemzetközi szervezetek nem lépnek fel negatívan az adott politikai erővel szemben (nem hivatkozhat erre a hazai ellenfelük), nem lesz negatív az adott ország értékelése nemzetközi összehasonlításokban, stb.. Ilyen egyéni haszon lehet a politikusok, bürokraták számára, ha a korábbi pozitív viszony miatt, leköszönésük után karrierlehetőséget, vagy egyszerűen kapcsolatrendszerként kínál az adott érdekcsoport. Látszik, ezen ellenszolgáltatások egy része közvetlenül kapcsolódik a nemzetközi jog működtetéséhez (nemzetközi szervezetek belső politikai vitákban felhasználható kritikái, összehasonlításai, karrierlehetőségek, kapcsolatrendszerek), más részük pedig ugyan a hazai lobbiktól függ (politikai támogatás a kampányok során, hazai kapcsolatok, karrierlehetőségek, stb.), de a nemzetközi erőforrásokhoz jobban hozzáférő szervezetek ezt is hatásosabban tudják nyújtani, hatásosabban harcolhatnak a céljaikért.

Érdekcsoportok közötti verseny. Amennyiben ellenérdekelt lobbik is jelen vannak, akkor nemcsak egyszerűen a politikusok meggyőzése – az információk megszűrése, a politikusok számára vonzó ellenszolgáltatás megtalálása – a feladat, hanem elvileg a többi lobbik megelőzése, legyőzése is. El kell érni, hogy az adott csoport és ne az ellenérdekelt csoport céljai valósuljanak meg. Az előzőek alapján nyilvánvaló, hogy a nemzetközi támogatást kapó érdekcsoportok itt is versenyelőnyben vannak.

Érdemes azonban szólni egy másik fontos technikáról a *kompromisszumról*. Ellenérdekű érdekcsoportok összeütközése gyakran nem úgy végződik, hogy az egyik csoport elfogadja egy a maga számára kedvező, a másik számára hátrányos politikát, hanem egy olyan megoldás, amelyben mindkét csoport megkapja, amit szeretne – miközben ennek költségeit, hátrányait egy az alkuban jelen nem lévő, vagy a csoportszervezési problémák miatt még

meg sem jelent csoport viseli.³⁴ Például, az egyik csoport kiharcolja a maga számára kedvező szabályozást, míg a vesztes csoport valamiféle költségvetési ellentételezésben, kompenzációban részesül – a program vesztese tehát a költségvetési bevételeket megtermelő csoport, vagy éppen (ha azt államadósság terhére finanszírozták) a jövőben az adósságot visszafizető adózók csoportja. Természetesen, a nemzetközi jog által megteremtett előbb említett kapcsolatrendszer az ilyen nehezen áttekinthető, a valós költségeket a vesztesek elől (és sokszor a politikusok elől is) jól elrejtő kompromisszumok megtalálásában is segíti a érdekcsoportokat – hiszen e kérdésben is támaszkodhatnak a nemzetközi szervezetekben, informális hálózatokban felhalmozódó tapasztalatokra.

III. Összefoglalás

A tanulmány annak magyarázatára mutatott be két modellt, hogy a nemzetközi jog miért hat az adott egyezményt, szerződést elfogadó államok döntéseire – illetve, hogy az államok miért létnék be ilyen egyezményekbe, szerződésekbe, korlátozva saját szuverenitásukat. A szerződések joggazdaságtani elemzéséből tudjuk, hogy a kulcskérdés az, hogy ezen ígérek kikényszeríthetőek-e, amit a nemzetközi jog esetében sokan megkérdőjeleznek. A két modell erre, vagyis a kikényszerítésre kínált két magyarázatot. Az első a nemzetközi jog e kérdésével foglalkozó joggazdaságtani modelleket összefoglalva keresett a bírósági kényszeren kívül más, a nemzetközi jogban is jelentősnek tűnő kikényszerítő erőket. A második modell, amelyben ez az írás túllép az eddigi modelleken a közösségi döntések modellje alapján azzal próbálja magyarázni a nemzetközi jog hatásait, hogy az befolyásolja a nemzeti szintű politikai döntéseket is.

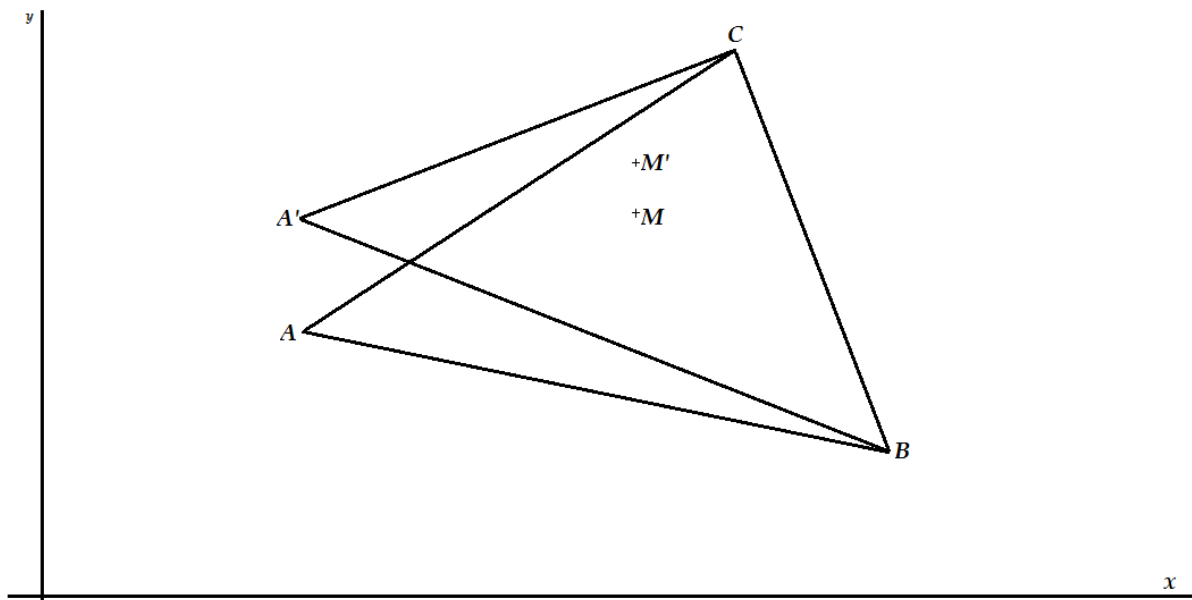
A tanulmány egységesen kezelte a nemzetközi jogot, feltételezve, hogy az itt bemutatott hatások ugyanúgy jelen vannak a nemzetközi környezetvédelmi jogban, a szabadkereskedelmi, leszerelési egyezményekben, mint a humanitárius jogban, vagy az emberi jogok védelme terén. Nem állítjuk ugyanakkor, hogy mindegyik mechanizmus ugyanolyan erős mindegyik területen. További kutatás tárgya lehet például az, hogy azokon a jogterületeken, illetve azon országok esetén, ahol a nemzeti politika szereplői érzékenyebben reagálnak a nemzetközi jog elvárásaira, változásaira más eszközök működnek-e. Például plauzibilis feltevésnek tűnik, hogy az emberi jogi kérdések esetén azért (is) alakultak ki erősebb bíróságok, mert itt a bíróság által megállapított tények erősebb hatással vannak a nemzeti politikai vitákra, az ellenérdekű politikusok, érdekcsoportok, intézmények tevékenységére, álláspontjára, a választók politikusokról kialakuló véleményére. Ahol ez kevésbé hat, mint például a Humanitárius jog esetén, ott más megoldásokat találunk.

³⁴ OLSON, Mancur: *Nemzetek felemelkedése és hanyatlása*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1987

1. függelék: A kétdimenziós valószínűségi szavazás modelljének grafikus ábrázolása

Az F1. ábra egy kétdimenziós politikai teret ábrázol, ahol a függőleges tengelyen ábrázoljuk a nemzetközi egyezményben szabályozott kérdésben elfoglalt álláspontot. (A másik dimenzió lehet bármi más.) Az ábrázolt hipotetikus helyzetben a választói közösség három egyforma nagyságú, homogén választói csoportból áll: A , B és C csoportból.³⁵ Az A , B és C pont a számukra optimális policy-kombinációt mutatja. A politika egyensúlyi pontja, vagyis, ahol a politikus várhatóan a legtöbb szavazatot kapja pedig M .

Tegyük fel, hogy egyetlen csoport preferenciái eltolódik a nemzetközi egyezmény szerint „helyes” irányba – ábránkon fölfelé. Legyen ez az A csoport véleménye módosult: az új optimum pedig A' . Emiatt az egyensúly ebben az esetben szintén változik: M -ből M' pontba kerül. Látszik M pont a függőleges tengelyen ugyanolyan irányba tolódik – ha nem is olyan mértékben – mint az A pont: ha A csoport számára fontosabbá vált a kérdés, akkor a politikai egyensúly is olyan politikai program lesz, amelyben többet tesznek az adott ügy érdekében.



F1. ábra: A valószínűségi választás modellje, és a nemzetközi jog hatása a politikai egyensúlyra

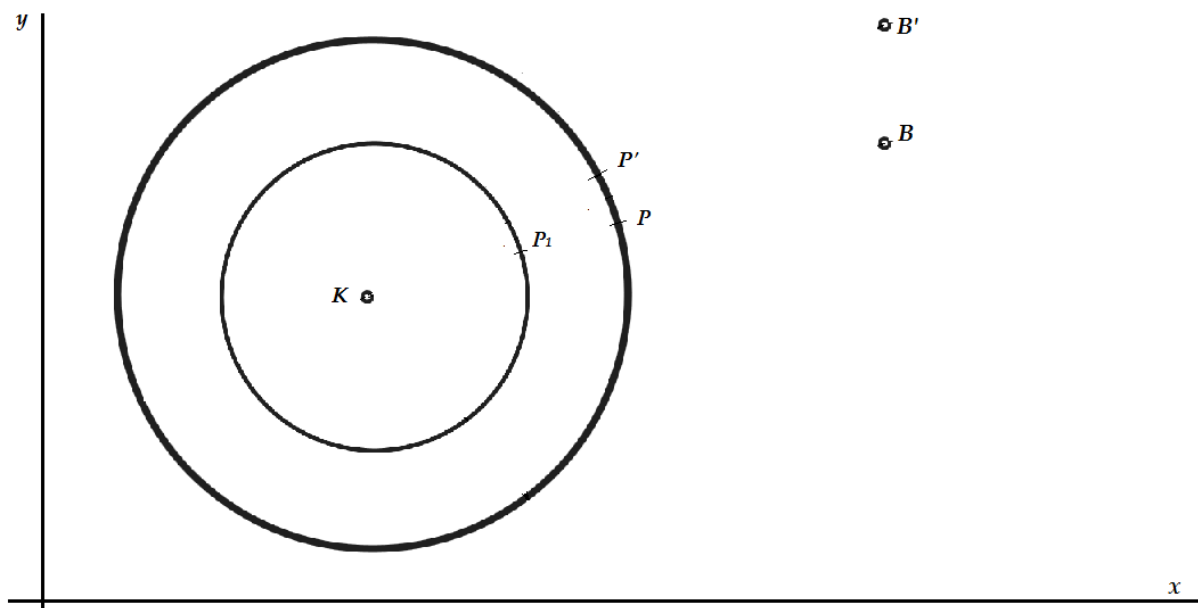
³⁵ Állhatna többből, sokkal többből, például több millió egyedi választói preferenciából is, az összefüggés akkor is érvényes marad, csak ábrázolni lényegesen nehezebb lenne

2. függelék: Az intézményi függetlenség mennyiségi modelljének grafikus ábrázolása

Az F2. ábra ugyanazt a kétdimenziós politikai teret ábrázolja, mint az F1. ábra. A kormányzat számára optimális politikai döntéseket a K pont jelzi, míg a tőle többé-kevésbé független intézmény által preferált politika a B pont. A függetlenséget az méri, hogy a kormányzatnak hol húzódik a tűréshatára, mikor lép fel az intézménnyel szemben. A 2. ábrán két ilyen tűréshatárt ábrázolunk: függetlenebb intézmény esetén többet tolerál a kormányzat – a határ kijebb húzódik.

A független intézmény, a bürokrácia azt a megoldást igyekszik kiválasztani, amely (i) a saját véleményétől a lehető legkevésbé tér el, vagyis geometriailag: amely a legközelebb van a B -hez, (ii) de még éppen tolerálható a kormányzat számára, vagyis éppen tűréshatárán van. Ezt a pontot a két tűréshatáron P , illetve P_1 pont jelzi. Látszik, amennyiben erősebb az intézmény függetlensége, akkor ez a pont egyrészt közelebb lesz a B ponthoz és magasabban is lesz, vagyis többet tesz a nemzetközi jog által definiált cél érdekében, mint amit a kormány magától tenne (lásd K pont). céljára.³⁶

Amennyiben a változó, vagy hatásosabbá váló nemzetközi jog hatására változik a független intézmény preferenciája, akkor az által optimálisnak tartott megoldás a 2. ábrán B -ből B' -be tolódik. Emiatt adott függetlenség mellett, adott tűréshatár mellett is magasabbra kerül a megvalósuló politikát jelző pont: P -ből P' -be, vagyis a bürokrácia álláspontjának felfelé tolódásakor ez szintén a nemzetközi jog által megkívánt irányba mozdul (bár kisebb mértékű ez a mozgás, mint a B ponté).



F2. ábra: A független szervezetek szerepe és a nemzetközi jog hatása a végrehajtott politikai programokra

³⁶ Az itt bemutatott modell egyetlen demarkációs vonalat feltételez, vagyis, mintha egyetlen lépést lehetne csak alkalmazni – ha az intézménnyel szemben sok lépés tehető, akkor a különböző szankciókat eltérő élességű kormányzat és intézmény közötti ellentétek is kiválthatják.

© Szalai Ákos, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösekényi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515