

მიშელ მუსხელი (მიხეილ მუსხელიშვილი)

MICHEL MOUSKHÉLY MISHEL MUSKHELY



ერთიანობა მრავალფეროვნებაში

L'unité dans la Diversité

Unite in Diversity

www.scara.gov.ge

z.jguburia@gmail.com

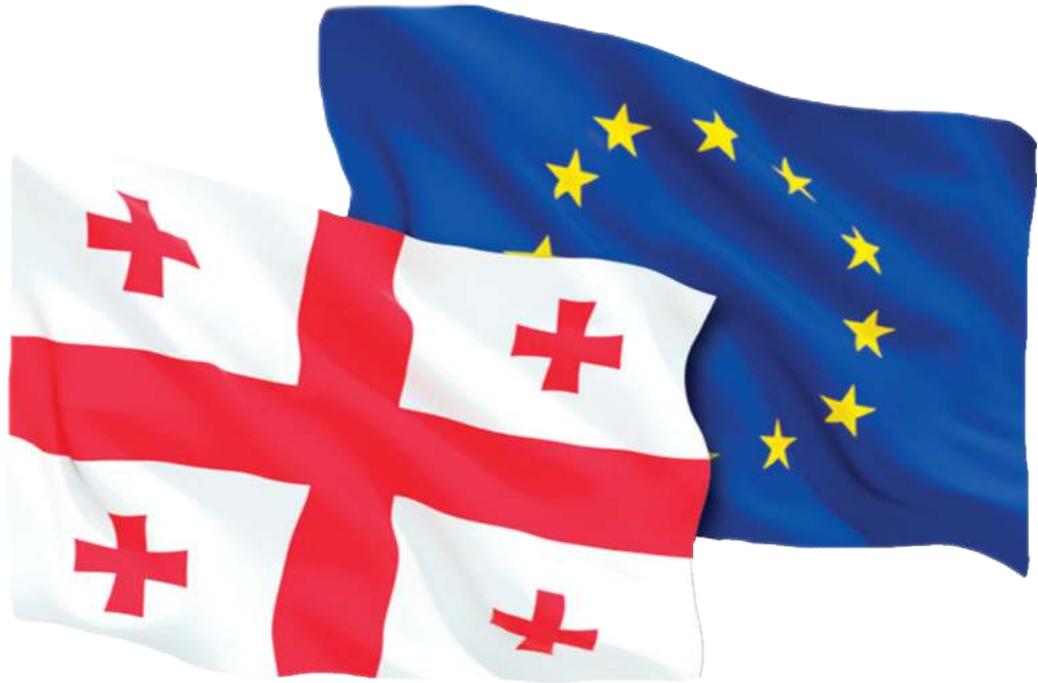
ISBN 978-9941-8-1921-6



მიშელ მუსხელი (მიხეილ მუსხელიშვილი)

MICHEL MOUSKHÉLY

MISHEL MUSKHELY



ერთიანობა მრავალფეროვნებაში

L'unité dans la Diversité

Unite in Diversity



ქართველი იურისტი,
რომელიც ევროკავშირის
შექმნამდე ევროპის
გაერთიანებისთვის
იბრძოდა

სარედამქმნო საბჭო:

ფურცაბ ჯგუბურია	მთავარი რედაქტორ-გამომცემელი
ირმა არჩუაშვილი	რედაქტორი
ჯემალ გამახარია	მეცნიერ-კონსულტანტი
ირაკლი გივიაშვილი	კონსულტანტი საერთაშორისო სამართლებრივ საკითხებში
ენო ხოხობაია	კონსულტანტი კონფლიქტოლოგიის საკითხებში
გიორგი გვასალია	კონსულტანტი საკონსტიტუციო-იურიდიულ საკითხებში

თარგმანი:

მარია კვესელავა	ფრანგულ-ქართული ტექსტის შემდგენელი
ნათია ვაკვა	ინგლისური ტექსტის შემდგენელი

თექნიკური რედაქტორები:

სოფიკო ჯგუბურია	კონსულტანტი ევროპულ ფილოლოგია-კულტუროლოგიაში
გიორგი შელია	დიზაინერ-გრაფიკოსი

CONSEIL ÉDITORIAL :

ZOURAB JGOUBOURIA	Rédacteur en chef, éditeur
IRMA ARCHUASHVILI	Rédacteur
DJEMAL GAMAKHARIA	Conseiller scientifique
IRAKLI GIVIASHVILI	Conseiller en questions de droit international
NINO KHOKHOBAIA	Conseillère en questions de science des conflits
GIORGI GVASALIA	Conseiller en questions juridico-constitutionnelles

TRADUCTION :

MARIAM KVESELAVA	Texte en français et en géorgien
NATIA VEKUA	Texte en anglais

RÉDACTEURS TECHNIQUES :

SOPHIKO JGOUBOURIA	Conseillère en philologie-culturologie européenne
GIORGI SHELIA	Designer, graphiste.

EDITORIAL BOARD:

ZURAB JGUBURIA	Editor-in-Chief
IRMA ARCHUASHVILI	Editor
JEMAL GAMAKHARIA	Scientist/Consultant
IRAKLI GIVIASHVILI	Consultant in International Legal Issues
NINO KHOKHOBAIA	Consultant in Conflictology
GIORGI GVASALIA	Consultant in Constitutional Legal Issues

TRANSLATION:

MARIAM KVESELAVA	Compiler of French-Georgian text
NATIA VEKUA	Compiler of English Text

TECHNICAL EDITORS:

SOPHIKO JGUBURIA	Consultant in European Philology-Culturology
GIORGI SHELIA	Computer Graphics

სარჩევი

ფედერალიზმი და საქართველო	
მიშელ მუსხელის (მიხეილ მუსხელიშვილის) „ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“ მიხედვით	11
მიშელ მუსხელი „ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“	17
მთავარი რედაქტორ-გამომცემელი ფურაბ ჯბუბურია	24
მიშელ მუსხელი	27
კონფედერაცია და ფედერაცია: ანტითეზა	33
ევროკა ფედერალიზმის კირისკირ (1949)	45
კონფედერაცია თუ ევროკული ფედერაცია?	101
ევროკის საბჭოს საკონსულტაციო ასამბლეის თავმჯდომარე	133
EUROPA AETERNA / მარადიული ევროკა	141
ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო დაცვა ევროკულ ჩარჩოში	155
ფედერალური სტრუქტურები	173

SOMMAIRE

LE FÉDÉRALISME ET LA GÉORGIE d'après « L'unité dans la diversité » de Michel Mouskhély (Mikhéil Mouskhélishvili)	13
Michel Mouskhely « L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ »	20
RÉDACTEUR EN CHEF ZOURAB JGOUBOURIA	25
MICHEL MOUSKHÉLY	195
CONFÉDÉRATION ET FÉDÉRATION : L'ANTITHÈSE	201
L'EUROPE FACE AU FÉDÉRALISME (1949)	213
CONFÉDÉRATION OU FÉDÉRATION EUROPÉENNE ?	267
LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE	395
EUROPA AETERNA	303
LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE EUROPÉEN	315
STRUCTURES FÉDÉRALES	331

„...განხილული საკითხები, მოსაზრებები და შეხედულებები მკითხველს კიდევ უფრო მეტი ფიქრისა და მსჯელობისკენ მიმართავს, რადგან აქ გამოთქმული ყველა პოზიცია, ცხადად, ოპონირებას საჭიროებს“.

ნიკა ჩუჩუა - ქართველი იურისტი, პოლიტიკოსი და პუბლიცისტი (1968 - 2018)
წიგნიდან „*ის, რაც გვაძლიერებს*“

ფედერალიზმი და საქართველო

მიშელ მუსხელის (მიხეილ მუსხელიშვილის)

„ერთიანობა მრავალფეროვნებაში„ მიხედვით

წინამდებარე წიგნის გამოცემის ძირითადი მიზანი მიშელ მუსხელის (მიხეილ მუსხელიშვილის) პოლიტიკური აზროვნების და შემოქმედების ანალიზი და შეფასება კი არ არის, არამედ ქართული საზოგადოების ფართო სპექტრისთვის მისი ავთენტური ნაშრომების ორიგინალურ - ფრანგულ ენაზე გაცნობა და მისი მაქსიმალურად შესატყვისი ქართული თარგმანის შეთავაზებაა.

ნებისმიერი მკვლევარი თუ რეცენზენტი, მისი ობიექტურობის მაღალი ხარისხის მიუხედავად, მაინც თავისებურად, საკუთარი შეხედულებიდან გამომდინარე აკეთებს დასკვნებს ნებისმიერ მოვლენასა თუ ნაშრომზე, და სწორედ ამიტომ, მიშელ მუსხელზე აქამდე არსებული ყველა რეცენზია თუ მონოგრაფია მეტ-ნაკლებად მისი პოლიტიკური შემოქმედების მიკერძოებულ ანალიზს წარმოადგენს.

მიშელ მუსხელმა მისი ეთნიკური წარმომავლობიდან, ისტორიული და გენეტიკური მებსიერებიდან გამომდინარე ობიექტურად შეაფასა და განსაზღვრა მსოფლიო ომების შემდგომი ევროპის მდგომარეობა და განვითარების პერსპექტივები. მისთვის ადვილი აღმოჩნდა ეთნიკურად სხვადასხვა, მაგრამ ღირებულებებით და ფასეულობებით ერთნაირად დატვირთული მრავალფეროვანი ევროპის გაერთიანების შესაძლებლობა. ეს არის ერთიანობა, რომელიც ემყარება მხოლოდ უმაღლეს ფასეულობებს: ადამიანის ძირითადი უფლებების და თავისუფლებების დაცვას, კანონის და სამართლის უზენაესობას, მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ ევროპაში არსებული ბუნებრივად და პოლიტიკურად შეთანხმებული სახელმწიფო საზღვრების ურღვეობას და ხელშეუხებლობას, სხვა ქვეყნების საშინაო საქმეებში ჩაურევლობის დომინანტობას, „დიდი ქვეყნების„ მიერ „მცირე ქვეყნებზე„ დიქტატის უარყოფას, ანუ ევროპის დაყოფას ძველ და ახალ ევროპად. სწორედ ამ იდეალების განსახორციელებლად მან ჩამოაყალიბა ერთიანი ევროპული ოჯახის - გაერთიანებული ევროპის შექმნის მწყობრი თეორიული საფუძვლები.

მიშელ მუსხელი გაერთიანებული ევროპის შექმნისა და განვითარების პოლიტიკურ ბაზისად ფართო ფედერალურ სანყისებზე დაფუძნებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოთა წარმატებულ ფუნქციონირებას მოიაზრებდა. ეს თეორია შემდგომში საფუძვლად დაედო დღეისათვის არსებულ ევროგაერთიანებას - ევროკავშირის შექმნას.

ამ ფედერალურ დემოკრატიაში მისთვის მთავარი იყო პიროვნების თავისუფლებისა და კანონის უზენაესობის უპირატესობა ყოველგვარ ხელოვნურ პროგრამასა თუ სტატუსზე, იდეოლოგიასა და ყველა იმ პირობაზე, რომელიც ადამიანებს, მოქალაქეებს, ხელს შეუშლიდა თავიანთი ფუნდამენტალური უფლებების რეალიზებაში.

ის იმ პირველ ევროპულ მეცნიერ-მოაზროვნეთა შორის იყო, ვინც ომის შემდგომ ევროპაში პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ ერთეულთა თანასწორუფლებიანი გაერთიანება-კავშირის იდეა შემოიტანა და ამ იდეის პირველი საპილოტე პროგრამაც დღევანდელი გაერთიანებული ევროპის პოლიტიკურ დედაქალაქში, სტრასბურგში, განახორციელა.

საქართველო, რომელიც სამხრეთ კავკასიაში და საერთოდ, მთელ მცირე აზიაში ისტორიულად ყოველთვის წარმოადგენდა ტოლერანტობისა და ეთნიკურ თანასწორობაზე დაფუძნებული სახელმწიფოს სანიმუშო მაგალითს, მე-20 საუკუნის მიწურულს გახდა კომუნისტური, რუსულ-შოვინისტური, „ერთა თვითგამორკვევისა„ და სესეციის ყალბი და

მოგონილი საბაბით გაერთიანებული სეპარატისტული ძალებისა და გარე ინტერვენციის მსხვერპლი. დღეისათვის საქართველოს ტერიტორიის 20%-ზე მეტი ფაქტობრივად ოკუპირებულია რუსეთის ფერედაციის მიერ მისი ყოფილი ავტონომიური წარმონაქმნების „დამოუკიდებლობის„ ფიქტიური აღიარებით.

პარადოქსულია, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ავტოქტონი ეთნოსები და ადამიანთა სხვადასხვა პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური თუ კულტურული დაჯგუფებები აღჭურვილნი იყვნენ იურიდიული ძალაუფლებით და სრულყოფილად მოიხმარდნენ ამ სტატუსს. არ არსებობდა არავითარი დამაბრკოლებელი პირობა, რომელიც მათ ხელს შეუშლიდა თავიანთი ფუნდამენტური უფლებების რეალიზებაში.

მიშელ მუსხელის წინამდებარე ნაშრომებში დაწვრილებითაა განხილული ავტონომიური დაჯგუფებებისა და წარმონაქმნების კავშირი და ურთიერთობა სახელმწიფოს უფრო ფართო ფორმირებებთან ფედერალიზმის პრინციპების საფუძველზე, როცა საბაზისო დაჯგუფებები, განსაკუთრებით ავტონომიები, უფრო მაღალი სტატუსის სახელმწიფო ორგანოების მოღვაწეობაში მონაწილეობენ და მათ შემადგენლობაში შედიან. ასე ყალიბდება ფედერალური კავშირები, რომელთა ფუნქციები და მოქმედებები ვლინდება სახელმწიფოს ფუნქციონირების როგორც ვერტიკალურ, ასევე ჰორიზონტალურ ჭრილში. სწორედ ამ მიმართულებითაა აქტუალური და საინტერესო ქართული საზოგადოებისთვის მისი თვისტომის, ღირსეული ფრანგი სამართალმცოდნისა და პოლიტოლოგის მიშელ მუსხელის ნაშრომები ფედერალიზმის შესახებ.

ფურცაბ ზაზუბურია

მთავარი რედაქტორ-გამომცემელი

LE FÉDÉRALISME ET LA GÉORGIE

d'après « L'unité dans la diversité »

de Michel Mouskhély (Mikhéïl Mouskhélishvili)

La vocation de la publication du présent livre n'est pas de faire une analyse et une appréciation de la pensée politique et de l'œuvre de Michel Mouskhély (Mikhéïl Mouskhélishvili), mais de proposer au plus large spectre de la société géorgienne de découvrir ses œuvres authentiques en langue originale – française et sa traduction la plus fidèle en géorgien.

Tout chercheur ou analyste, le plus objectif qu'il soit, développe des conclusions sur n'importe quel événement ou n'importe quelle œuvre à sa manière, selon ses opinions et c'est pour cette raison que toute analyse ou monographie existant jusqu'à présent sur Michel Mouskhély représente plus ou moins une analyse partielle de son activité politique.

Michel Mouskhély, grâce à ses origines ethniques et sa mémoire historique et génétique, a évalué objectivement et a déterminé la situation de l'Europe après les deux guerres mondiales et les perspectives de son développement. Pour lui il est apparu simple une possibilité de la réunion de l'Europe, chargée de nations différentes ethniquement mais semblables par leurs valeurs et leurs richesses. Cette réunification se basait uniquement sur les hautes valeurs, telles la protection des droits et libertés fondamentaux de l'homme, la suprématie de la loi et du droit, l'inviolabilité et l'inaliénabilité des frontières nationales établies naturellement et politiquement dans l'Europe après la deuxième guerre mondiale, la suprématie de la non-intervention dans les affaires internes des autres pays, le refus par les « grands pays » de la dictature sur les « petits pays », c'est-à-dire la division de l'Europe entre l'ancienne et la nouvelle Europe. Pour la réalisation de ces idéaux il a élaboré des bases théoriques structurées de la création d'une famille européenne, c'est-à-dire de l'Europe réunifiée.

Comme principe politique de la création et du développement de l'Europe réunifiée Michel Mouskhély voyait le fonctionnement réussi des États démocratiques fondé sur les bases fédérales, ce qui a servi de fondement théorique, par la suite, à la création de la Communauté Européenne – Union Européenne.

Dans cette démocratie fédérale l'essentiel pour lui c'était la prépondérance de la suprématie de la liberté de la personne et de la loi, devant tout programme ou statut artificiel, toute idéologie, toute autre condition qui empêcherait des personnes, des citoyens à la réalisation de leurs droits fondamentaux.

Il était parmi les premiers scientifique et penseurs européens qui ont introduit dans une Europe après la guerre l'idée d'une union des unités politico-administratives avec des droits égaux et a réalisé un premier programme pilote basé sur cette idée dans la capitale politique de l'Europe réunifiée d'aujourd'hui, Strasbourg.

Dans le Caucase du Sud et en général dans l'Asie mineure, la Géorgie a toujours été historiquement un exemple de l'État fondé sur la tolérance et l'égalité entre les ethnies. Mais vers la fin du 20^{ème} siècle, elle est devenue victime des forces séparatistes communistes, russes-chauvines, réunies par des faux prétextes fabriqués de « l'autodétermination des nations » et de sécession et d'une intervention extérieure. À présent, plus de 20 % du territoire de Géorgie est de fait occupé par des ex-formations autonomes de la Fédération russe, dont elle a reconnu « l'indépendance » fictive.

Paradoxalement, les ethnies et les autres groupements politiques, économiques, sociales ou culturelles de la République autonome d'Abkhazie et de la région autonome d'Ossétie du Sud, étaient tous munis de pouvoirs juridiques et pouvaient jouir totalement de ce statut. Il n'existait aucune condition empêchant la réalisation de leurs droits fondamentaux.

Dans les œuvres proposés, Michel Mouskhély analyse en détail le rapport et la relation des groupements et formations autonomes avec des formations plus larges de l'État sur des principes du fédéralisme, où les groupements fondamentaux, surtout des autonomies participent dans le travail des organes d'État d'un statut supérieur et en font partie. C'est ainsi que se forment des unions fédérales dont les fonctions et les actes se voient sur le plan vertical mais aussi horizontal du fonctionnement de l'État. C'est, en effet, de ce point de vue que sont actuelles et intéressantes pour la société géorgienne les œuvres sur le fédéralisme de Michel Mouskhély, leur compatriote, un juriste et politologue français honorable.

ZOURAB JGOUBOURIA

Rédacteur en chef et éditeur

FEDERALISM AND GEORGIA

According to „Unity in Diversity”

by Michel Mouskhely (Mikheil Muskhelishvili)

The main purpose of publishing the current book is not to analyze and evaluate the political thinking and work of Michel Mouskhely (Mikheil Muskhelishvili), but to offer to a wide range of Georgian society his authentic works in original French language and provide corresponding translations into Georgian language to the extent possible.

Any scholar or reviewer, despite his/her high objectivity, still develops conclusions about any event or piece of work in his/her own way, and that is why all the reviews or monographs so far available about Michel Mouskhely are more or less a biased analysis of his political work.

Michel Mouskhely based on his ethnic background, historical and genetic memory, has objectively assessed and defined the post-World War I and II situation and prospects for development in Europe. It was easy for him to create an opportunity to unite an ethnically diverse but multifaceted and multinational Europe for common values. Unity was based only on the highest values: the protection of basic human rights and freedoms, the rule of law and justice, the inviolability and integrity of naturally and politically agreed state borders in post-WWII Europe, the domination of non-interference in other countries' domestic affairs, the rejection of the dictatorship by the «great nations» to the «small countries» - the division of Europe into old and new Europe. For the implementation of these common goals, he formulated the solid theoretical foundations of creation of a united European family, that is, a united Europe.

Michel Mouskhely considered the successful functioning of the democratic states upon the broad federalistic principles as the political basis for creation and development of the united Europe, which subsequently laid the theoretical basis for the establishment of the united Europe - current European Union.

In this federal democracy, his main priorities were the freedom of the individual and the rule of law over any artificial program or status, over ideology, or any condition that would impede the realization of their fundamental rights.

He was one of the first European scientists - thinkers to come up with an idea of a union of political and administrative units having equal rights in post-war Europe. He has implemented the first pilot program of this idea in the political capital of today's united Europe, Strasbourg.

Georgia, which has historically always been an exemplary case of a state based on tolerance and ethnic equality in South Caucasus and Middle East in general, by the end of the 20th century became a victim of the external intervention by the separatist forces united under a false and fabricated ideas of communist, Russian-chauvinist «self-determination» and secession. To date, more than 20% of Georgia's territory is in fact occupied by the Russian Federation through the fictitious recognition of the «independence» of its former autonomous formations.

Paradoxically, the autochthonous ethnicities of the Autonomous Republic of Abkhazia and the South Ossetian Autonomous Region and various political, economic, social, or cultural groups of people were endowed with legal power and made full use of this autonomous status. There were no obstructing conditions that would prevent them from realizing their fundamental rights.

The present works of Michel Mouskhely discuss in detail the connection and relationship of autonomous groups and entities with the broader formations of the state on the basis of the principles of federalism, where basic groups, especially autonomies, are included in the composition of higher status state bodies and participate in their activities. This is how federal unions are formed, whose functions and actions are manifested in both the vertical and horizontal directions of the state operation. That is why the works on federalism of the dignified French jurist and political scientist Michel Mouskhely, our fellowman, are relevant and interesting to the Georgian public.

ZURAB JGUBURIA

Editor-in-Chief- Publisher

მიშელ მუსხელი

„ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“

წარმოშობით ქართველი მეცნიერი მიშელ მუსხელი ერთ-ერთი პირველია მათ შორის, ვინც ერთიანი ევროპის იდეას ჩაუყარა საფუძველი. მისი ხედვა ძლიერი ინდივიდუალური და ეროვნული იდენტობების მქონე ფედერალური ევროპის შექმნაში მდგომარეობდა.

მიშელ მუსხელი 1903 წლის 21 ივლისს დაიბადა ქალაქ თბილისში. მიხეილ მუსხელიშვილი სამ ძმასთან ერთად თბილისში ყველასათვის კარგად ცნობილი ოფთალმოლოგის, ვახტანგ სოლომონის ძე მუსხელიშვილისა და ნატალია მირზაშვილის ოჯახში დაიბადა. აღსანიშნავია, რომ ივანე ჯავახიშვილმა ვახტანგ მუსხელიშვილი თბილისის ახლად გახსნილი უნივერსიტეტის სამედიცინო ფაკულტეტზე მიიწვია. ასევე ცნობილი ფაქტია ისიც, რომ ვახტანგ მუსხელიშვილმა დაარსა თბილისში პირველი ოფთალმოლოგიური კლინიკა. ვ. მუსხელიშვილს მეგობრული ურთიერთობა ჰქონდა ქართული პროზისა და პოეზიის ლეგენდასთან აკაკი წერეთელთან და მისი მკურნალი ექიმიც იყო.

საბჭოთა ჯარების მიერ საქართველოს ოკუპაციის შემდეგ 1921 წლის ოქტომბერში 18 წლის მიხეილ მუსხელიშვილმა თბილისი დატოვა და დიდების მწვერვალისაკენ მიმავალი ხიფათითა და მოულოდნელობებით აღსავსე ცხოვრება დაიწყო.

მან განათლება გიოტინგენში, მიუნხენში, ლიონსა და პარიზში მიიღო. კაიროს უნივერსიტეტში ლექტორად მუშაობით კი საფუძვლიანად გაიცნო ახლო აღმოსავლეთის რეგიონი. კონფერენციებისა და ლექციების კურსის ჩასატარებლად მიხეილ მუსხელს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გერმანიაში, შვეიცარიაში და სკანდინავიაში იწვევდნენ. 1931 წელს მას იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხი მიენიჭა და პროფესორად დაინიშნა პარიზის უნივერსიტეტის უმაღლესი საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევით ინსტიტუტში.

1940 – 1945 წლებში მიშელ მუსხელი ფუადის უნივერსიტეტის პროფესორია კაიროში. 1948 წლიდან ის სტრასბურგის უნივერსიტეტის სამართლის, პოლიტიკური და ეკონომიკური მეცნიერებების ფაკულტეტზე და ამავე უნივერსიტეტის პოლიტიკური მეცნიერებების კვლევით ინსტიტუტში მოღვაწეობს პროფესორის რანგში.

1953-1964 წლებში მიშელ მუსხელი მიწვეული პროფესორის სტატუსით ლექციებს კითხულობს შეერთებული შტატების უნივერსიტეტებში. 1959 წელს მან საბჭოთა კავშირისა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კვლევითი ცენტრი დააარსა სტრასბურგში და ამ ცენტრის უცვლელ ხელმძღვანელადვე დარჩა სიცოცხლის ბოლომდე.

1950 წელს სტრასბურგში ევროპული კონფერენცია გაიხსნა, რომელსაც ევროპის სხვადასხვა ქვეყნებიდან ჩამოსული 300 სტუდენტი დაესწრო. სამ სხვა პროფესორთან ერთად მიშელ მუსხელმა საფრანგეთ-გერმანიის საზღვრის გაუქმებაზე ისაუბრა და საზღვარზე ევროკავშირის დროშა აღმართა. მისი სიტყვები იყო: „ეს მხოლოდ დასაწყისია. უახლოეს მომავალში კი სტრასბურგი ევროპის გული გახდება„ (მ. მუსხელი, 1953).

მიშელ მუსხელი 1964 წლის 11 ივლისს ვალ დ'აოსტში უბედური შემთხვევის შედეგად გარდაიცვალა. ამ საბედისწერო დღეს მთებზე შეყვარებული პროფესორი ფედერალისტური კვლევების საუნივერსიტეტო კოლეჯის სტუდენტების ექსპედიციას გაჰყვა მთაში, სადაც

ფეხი დაცურდა და რამდენიმე ათეული მეტრის სიღრმის ხევში გადაიჩეხა. ამ ფაქტში ბედის ირონიაც აისახა, რადგან მიშელ მუსხელს მანამდე არაერთხელ უთქვამს, რომ მთაში უბედური შემთხვევით დაღუპვა ერჩივნა ყველა სხვა სახის სიკვდილს.

სამართლის, პოლიტიკური და ეკონომიკური მეცნიერებების ფაკულტეტის დეკანმა ალექს ვეილმა თავის გამოსამშვიდობებელ სიტყვაში აღნიშნა: „ჩვენი მეგობარი მიშელ მუსხელი პასუხისმგებლობის გრძნობის მქონე ადამიანი იყო. ის გახლდათ იმ პირველ მოაზროვნეთაგან ერთ-ერთი, ვინც ევროკავშირის შექმნის იდეა შემოიტანა და ამ იდეისთვის იბრძოდა კიდევ სტრასბურგში. ჩვენ ყველას - მათ შორის მათაც, ვინც მის იდეებს არ იზიარებდა - გვხიზლავდა მისი სინრფელე, ელეგანტურობა და პატიოსნება..“

ფედერალიზმი მიშელ მუსხელის მიხედვით

მიშელ მუსხელი ევროტრანსფორმაციის მის მიერ შემუშავებულ პროექტში პოლიტიკური და სოციალური დემოკრატიის პრინციპებზე საუბრობს. ეს პრინციპები მშვიდობისა და სოციალური სამართლიანობის იდეას ეფუძნება ფედერაციული ერთობის ფარგლებშიც და ფედერირებული სახელმწიფოების ნაირფეროვნებაშიც.

ფედერალური მოწყობა ხანგრძლივი და ნაყოფიერი არსებობის ფორმაა. ის ასოცირების განონასწორებულ სისტემას ქმნის გადაწყვეტილებისა და აღსრულების შესაძლებლობების მქონე ძალაუფლების ცენტრის შექმნით; ნაციონალური ავტონომიების პატივისცემით; ძალაუფლების გონივრული გადანაწილების სისტემით; ფედერალური მექანიზმების მოქნილი სტრუქტურით; კონტროლის გონივრული მექანიზმების დანერგვით. მისი შემადგენელი ჯგუფები საკუთარ ინდივიდუალობას სრულად ინარჩუნებენ. ამავე დროს ისინი უმაღლესი ძალაუფლების დაქვემდებარებაში შედიან თავიანთი თავდაცვისუნარიანობისა და ეკონომიკური განვითარების გასაძლიერებლად. ამ მიზნით ისინი თავიანთი სუვერენული უფლებების ერთ ნაწილს ცალსახად უთმობენ უმაღლეს ორგანოს.

ფედერალიზმი, რომელსაც ერთ ფორმულაში ჩამოსხმული სახით მოიხსენიებენ, როგორც „ერთიანობას მრავალფეროვნებაში,, ან „თავისუფლებას წესრიგში,, გულისხმობს გარკვეული წონასწორობის დამყარებას ასოცირების კანონებისა და ფედერაციის წევრთა უფლებებს შორის. მასში ასოცირებული სახელმწიფოების ავტონომიის პატივისცემა ისეთივე პრიორიტეტულია, როგორც თავად ასოცირების მნიშვნელობის პატივისცემა. ფედერაცია ჰარმონიულად ათანხმებს ერთმანეთთან სახელმწიფოთა საერთო და კერძო ინტერესებს.

ფედერალიზმი ნამდვილი დემოკრატიის დამყარებასაც ითხოვს, მაშასადამე, ის მოქალაქეთა რეალურ მონაწილეობას ეფუძნება საზოგადო საქმეების მართვაში. პოლიტიკური ფედერაცია ორმაგ მიმართულებას ამყარებს ერთი მხრივ, სახელმწიფოებსა და მათში მცხოვრებ მოქალაქეთა შორის და მეორე მხრივ, ასოცირების ფაქტსა და ფედერაციის ხალხებს შორის. უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, ფედერაციის ყოველმა წარმომადგენელმა ორმაგი ბმა უნდა აღიაროს: თავისი ბმა საერთო სახელმწიფოებრივ ასოციაციასთან და ბმა - მოსახლეობის უფრო ვიწრო ჯგუფთან, რომლის უშუალო წარმომადგენლადაც მოიაზრებს თავს.

ფედერაცია ამასთანავე კანონის უზენაესობასაც გულისხმობს. ამიტომ ის იმ ორგანოებსაც საჭიროებს, რომლებიც ამ უზენაესობას გაახმოვანებენ და განახორციელებენ.

სუბსიდირების პრინციპით უფლებამოსილებების გადანაწილება და დელიკატური წონასწორობა ფედერაციასა და მის შემადგენელ სახელმწიფოთა შორის გარკვეულ წნეხს წარმოქმნის, რომელიც თავის მხრივ, შესაძლოა კონფლიქტების წყარო გახდეს. ასეთი კონფლიქტებისათვის მშვიდობიანი გადაწყვეტის გზები უნდა მოიძებნოს, თუმცა წნეხიც უნდა შენარჩუნდეს, როგორც სიცოცხლისა და განვითარების წყარო. კანონი ერთადერთი იარაღია, რომელიც ამ დაძაბულობებს განმუხტავს, თუმცა ვერ მოსპობს. მხოლოდ ფედერალურ სახელმწიფოს შესწევს უნარი იმისა, რომ კანონს ასეთი სასარგებლო როლის შესრულების შესაძლებლობა მისცეს.

ფედერალური სახელმწიფო ავტონომიის პრინციპის გამოცხადებით იწყება: ადამიანთა ყველა დაჯგუფება, პოლიტიკური ხასიათის იქნება ის, ეკონომიკური, სოციალური თუ კულტურული, სარგებლობს ავტონომიურობის სტატუსით. ეთნოსები, მუნიციპალიტეტები და რეგიონები, სამრეწველო და სასოფლო სამეურნეო საწარმოები, პროფკავშირული და პროფესიული გაერთიანებები, უნივერსიტეტები და სკოლები, კულტურული და საქველმოქმედო ასოციაციები და სხვანი, წარმოადგენენ იურიდიულ პირებს, რომლებსაც ფედერალური კონსტიტუცია ანიჭებს ყველა იმ უფლებას, რაც მათი მიზნების განხორციელებას ესაჭიროება. ძირითადი დაჯგუფებები თავისუფალი წესით ქმნიან და მოიხმარენ საკუთარ სტატუსს. მათი სრული უფლებაა ჰქონდეთ იურიდიული ძალაუფლება. ფედერალური კანონმდებლობის ფარგლებში არ არსებობს არცერთი პირობა, რომელიც მათ ხელს შეუშლიდა თავიანთი ფუნდამენტური უფლებების მოხმარებაში. ამრიგად, ფედერალური მოწყობის წესი ადამიანს საშუალებას აძლევს თვითონ წარმართოს საკუთარი ინტერესები.

ავტონომია არ ნიშნავს დამოუკიდებლობას. ყველა ავტონომიური დაჯგუფება ფედერალიზმის პრინციპების საფუძველზე უკავშირდება უფრო ფართო ფორმირებებს საერთო ფედერალური საზოგადოების ჩათვლით. ამ კავშირს მონაწილეობის პრინციპი მართავს: საბაზისო დაჯგუფებები მათზე მალლა მდგომი ორგანოების მუშაობაში მონაწილეობენ და მათ შემადგენლობაში შედიან. ასე ყალიბდება მრავალრიცხოვანი და კომპლექსური ფედერალური კავშირები, რომელთა მოქმედების შედეგებიც ყველა დონეზე ვლინდება როგორც ვერტიკალურ, ასევე ჰორიზონტალურ ჭრილში.

მსგავსი კომპლექსური სტრუქტურის მქონე საზოგადოების ისე სამართავად, რომ მისი შემადგენელი ნაწილები ავტონომიურ ცხოვრებას ეწეოდნენ, იმავდროულად კი ერთმანეთის ძალისხმევასაც იზიარებდნენ და საერთო კეთილდღეობისათვის თანამშრომლობდნენ, უნდა შემუშავდეს ამ სტრუქტურის მმართველი პრინციპი. ფედერალური დემოკრატია ეფუძნება კანონის უზენაესობას და მისი ბუნებრივი გარანტის - მოსამართლის ავტორიტეტის აღიარებას.

ამრიგად, ფედერალიზმი მოქნილი დიალექტიკის მატარებელი ძლიერი ფილოსოფიაა. მას საკუთარი ინსტიტუციონალური ხერხემალი და განხორციელების ორიგინალური მექანიზმები აქვს დანერგილი, რითაც ის მომავლის დიდ იმედს გვისახავს. მისი წყალობით ვეროპა ადამიანთა მიწა გახდება, დასავლური ცივილიზაცია კი - ახალი ჰუმანიზმის კერა.

Michel Mouskhely
« L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ »

Le scientifique d'origine géorgienne Michel Mouskhély, a été un des premiers à avancer l'idée de l'Europe unit. Son idée portait sur la formation de l'Europe fédérale, tout en renforçant son identité personnelle et nationale.

Né à Tbilissi en Géorgie, le 21 juillet 1903, M. Mouskhely a fait ses études à Gottingen, à Munich, à Lyon et à Paris. De plus il a enseigné au Caire et visité le proche orient. Des cours et des conférences l'ont conduit aux États-Unis et l'ont appelé en Allemagne, en Suisse et en Scandinavie.

En 1931 il est devenu docteur en droit. Ensuite il est maître de conférences à l'Institut des Hautes Études Internationales de l'Université de Paris.

1940 à 1945 il a enseigné à l'Université Fouad I^{er} au Caire. E, 1948, il fut nommé professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg et à l'Institut d'Études politiques de l'Université de Strasbourg.

De 1953 à 1964, il enseigna en qualité de *visiting professor* dans les universités américaines. Il fonda en 1959 et dirigea jusqu'à sa mort le Centre de recherches sur l'URSS et les pays de l'Europe de l'Est à Strasbourg.

En 1950, à Strasbourg, avant l'ouverture de la confédération européenne assisté par 300 étudiants de différents pays européens, Michel Mouskhély et trois autres professeurs ont commenté la destruction de la frontière entre la France et l'Allemagne en la remplaçant par le drapeau de l'union européenne.

Michel Mouskhely se prononce : « Ce n'est que le début. Dans l'avenir proche, Strasbourg devrait devenir le cœur de l'Europe ». (Mouskhely, M. 1953).

Michel Mouskhely est mort accidentellement au Val d'Aoste, le 11 juillet 1964. Ce jour-là, ce passionné de la montagne se laissa entraîner par un groupe d'étudiants du Collège universitaire d'études fédéralistes dans une excursion qui lut fatale quand, perdant pied, son corps alla s'écraser plusieurs dizaines de mètres plus bas dans une crevasse. Il s'agit de l'ironie du destin puisque M. Mouskhely disait lui-même qu'il préférerait de disparaître accidentellement dans les montagnes plutôt que de succomber autrement.

Le doyen de la Faculté de Sciences de Droit, de Politiques et d'Économiques Alex Weill, a prononcé son discours funéral : « Notre ami Michel Mouskhely fut une personne pleine de responsabilité. Il fut un des premiers à évoquer l'idée de l'Union Européenne, pour laquelle il militait en étant à Strasbourg. Tout le monde était impressionné par sa sincérité, par son élégance, par son honnêteté, même ceux qui ne partageaient pas ses idées politiques. »

Le Fédéralisme selon Michel Mouskhély

Dans son projet de transformation européenne, Michel Mouskhély évoque les principes de la démocratie politique et sociale reposant sur la paix et la justice sociale, dans l'unité de la fédération et la diversité de ses États fédérés.

La fédération est une forme d'organisation durable et satisfaisante. Par la création d'une véritable autorité munie des pouvoirs de décision et d'exécution, par le respect des autonomies nationales, par la répartition judicieuse des pouvoirs, par l'agencement habile des pièces du mécanisme fédéral, par l'institution d'un contrôle judiciaire, elle établit un système d'association bien équilibré.

Les collectivités qui la composent conservent leur individualité, mais pour assurer leur sécurité et promouvoir le progrès économique, elles se soumettent à une autorité supérieure, et lui transfèrent irrévocablement une partie de leurs droits souverains.

Le fédéralisme, qu'on a pu résumer par les formules lapidaires telles que – « Unité dans la diversité », ou « liberté de l'ordre » implique un équilibre entre les droits de l'association et ceux de ses membres : l'autonomie des États associés est aussi nécessaire que l'autorité de l'association. La fédération balance harmonieusement l'intérêt général avec les intérêts particuliers des États.

Le fédéralisme exige aussi l'institution d'une véritable démocratie, c'est-à-dire la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques. Dans la fédération politique la tension doit s'établir entre les États et les peuples qui les constituent d'une part, l'association et le peuple fédéral de l'autre. En termes plus simples, chaque individu doit sentir en lui une double appartenance : celle à l'association toute entière, celle à la collectivité plus restreinte dont il est membre.

Il suppose enfin la suprématie du droit, et dès lors des organes chargés de le dire et de l'appliquer. La distribution des pouvoirs selon le principe de subsidiarité, le délicat mécanisme de l'équilibre entre la fédération et les États fédérés engendrent des tensions, et les tensions peuvent à leur tour susciter des conflits. On doit trouver à ces derniers une solution pacifique, mais en laissant subsister les tensions, sources de vie et de progrès. Le droit est seul à même de trancher les différends sans supprimer les tensions. L'État fédéral seul permet au droit de jouer ce rôle bien faisant.

Il commence par proclamer le principe d'autonomie : tout groupement d'hommes, qu'il soit de caractère politique, économique, social ou culturel, se voit reconnaître le statut d'autonomie. Ethnies, communes et régions, entreprises industrielles et agricoles, syndicats et ordres professionnels, universités et écoles, associations de bienfaisance et culturelles, etc., constituent des personnes juridiques, dotées par la constitution fédérale de tous les droits nécessaires à la réalisation du but qui est le leur. Les communautés de base ont la faculté de s'affirmer et d'élaborer librement leurs statuts : elles acquièrent de plein droit la capacité juridique. Nulle condition ne doit entraver dans le cadre de la légalité fédérale, l'exercice de leurs droits fondamentaux. Le principe d'autonomie permet ainsi à l'homme de prendre en main l'administration de ses divers intérêts.

Mais l'autonomie n'est pas l'indépendance. Toutes les collectivités autonomes s'articulent, par des procédés que les offres le fédéralisme, avec des ensembles plus vastes, jusqu'à la société fédérale globale. Le principe de participation préside à cette articulation : les collectivités de base participent à la constitution et l'activité des organes supérieurs. Ainsi s'établissent les multiples et complexes liaisons fédérales, qui déploient leurs effets, à tous les échelons, sur le plan vertical comme sur le plan horizontal.

Pour ordonner cette société complexe dont les parties mènent, chacune pour sa part, une vie autonome, mais en même temps, de diverses façons, conjuguent leurs efforts et coopèrent pour la satisfaction des besoins communs, il faut un principe régulateur. La démocratie fédérale consacre la suprématie du droit et l'autorité du juge, son gardien naturel.

Ainsi, le fédéralisme, fort de sa philosophie, animé par une dialectique souple, disposant d'une armature institutionnelle propre et des techniques d'application originales, apparaît-il comme le grand espoir de demain. Grâce à lui l'Europe redeviendra la terre des hommes et la civilisation occidentale le foyer d'un nouvel humanisme.

Michel Mouskhely

« UNITY IN DIVERSITY »

One of founders of the idea for the united Europe is Michel Mouskhely, a Georgian scientist by origin. His vision was to create strong Federal Europe with individual and national identities.

Michel Mouskhely was born on July 23, 1903 in Tbilisi. He acquired the education in Göttingen, Munich, Lyon and Paris. Working experience in Cairo, however, provided him a thorough understanding of the Middle East region. He was invited to facilitate the conferences and conduct lectures in the United States, Germany, Switzerland and Scandinavia. In 1931, Michel Mouskhely was awarded his Doctor Degree in Law and was appointed as a Professor at Paris University Research Institute of International Relations.

During 1940-1945, Michel Mouskhely was a lecturer at Fuad University in Cairo.

Since 1948 he has been Professor of Law at the University of Strasbourg, at the Faculty of Political and Economic Sciences and at the Research Institute of Political Science of the same University.

In 1954-1964, Michel Mouskhely was delivering lectures as invited professor at the University of the United States. In 1959 he founded the Research Center of the Soviet Union and Eastern European Countries in Strasbourg and remained at the position of the Director of this center till his death.

In 1950 a European conference was opened in Strasbourg which was attended by 300 students from different EU countries. Together with other three Professors Michel Mouskhely presented the idea of abolishment of the French - German border and replaced it with the EU flag. His words were: „This is only the beginning. Soon Strasbourg will become the heart of the Europe”(M. Mouskhely, 1953).

Michel Mouskhely died in accident on July 11, 1964 in Val d'Aost. That fateful day, Michel big fan of the hiking, accompanied the expedition of students of the University College of Federalist Studies, where he accidentally slipped over and fell into a ravine for tens of meters depth. The irony of fate was reflected in the accident, because Michel Mouskhely has repeatedly said that he preferred the death in the mountains by accident to all other forms of death.

Dean Alex Weil of the Faculty of Law, Political and Economic Sciences said in a farewell speech „Our friend Michel Mouskhely was a man of responsibility. He was among the first thinkers who brought the idea of establishing a European Union and he fought for this idea in Strasbourg. We all - even those who didn't share his ideas - we were fascinated by his sincerity, elegance and honesty. «

Federalism by Michel Mouskhely

Michel Mouskhely in his project on Euro-transformation talks about the principles of political and social democracy. These principles are based on the idea of peace and social justice within federal unity and in the diversity of federated states.

The federal arrangement is a form of long and fruitful existence. It creates a balanced system of association by establishing a power center both with decision making and enforcement capacities; Respecting national autonomy; System of reasonable power redistribution; With a flexible structure of federal mechanisms; By introducing reasonable controls. Its constituent groups will retain fully their individuality. At the same time, they are under the supervision of supreme authority for in-

creasing their defense capabilities and economic development. For this purpose, they compromise partly with their sovereign rights unequivocally to the supreme authority.

Federalism, referred to in one formula as «diversity of unity», or «freedom in order,» implies establishing some equilibrium between the laws of association and the rights of members of the Federation. The respect towards the Autonomy of associated member states has as high priority as respecting the significance of association itself.

The Federation strives to agree in harmony the common and private interests of the States.

Federalism also calls for true democracy, so it is based on the real participation of citizens in the management of public affairs. The political federation establishes a dual direction, on the one hand, between the states and the citizens living there. Briefly, every representative of the federation has to acknowledge double linkages: link with the general state association and its own link with a narrower group of people to whom he or she represent.

The federation also implies the rule of law. Therefore, it also needs the institutions that make this supremacy public and will implement it. Distribution of powers under the subsidizing principle and the delicate equilibrium between the federation and its constituent states create some pressure in between, which, in turn, might become a source of conflict. For such conflicts the peaceful solution must be found, but the pressure must also be maintained as a source of life and development. The law is the only weapon to resolve the tensions, however, it cannot eliminate them. Only the Federal State has the capacity to enable the law to perform such a useful role.

The federal state begins with the proclamation of autonomy: All people belonging to political, economic, social or cultural groups, enjoy the status of autonomy. Ethnic groups, Municipalities and Regions, Industrial and Agricultural Enterprises, trade unions and professional unions, universities and schools, cultural and charitable associations and others, are legal entities to which the Federal Constitution provides all rights and entitlements which are necessary for accomplishment of their goals. The main groups are free to create and consume their own status. It is their full right to have juridical power. Under the Federal legislation, there are no conditions that will prevent them from exercising their fundamental rights. The federal arrangement allows a person to self-regulate his or her own interests.

However, autonomy does not mean independence. All autonomous groups based on the principles of federalism are connected to a broader formation including the general federal community. This connection is governed by the principle of participation: basic groups are involved in the work of superior bodies and are part of them. Thus, numerous and complex federal unions are emerging, all of which influence by their actions all levels, in both vertical and horizontal settings.

In order to have a society with such a complex structure be organized so that its constituent parts experience autonomous life and at the same time, they are engaged in each other's efforts and work together for the common good, Governing Principle of Structure has to be worked out. Federal democracy is based on the rule of law and its universal guarantor- Recognition of Authority.

Thus, federalism has a strong philosophy of flexible dialectics.

It has its own institutional backbone and introduces the original mechanisms of its implementation. In doing so, it creates a great hope for the future. Thanks to it, Europe will become the human land and Western civilization will be a heart of the new humanism.

მთავარი რელაქტორ-გამომცემელი

ზურაბ ჭგუბურია

ზურაბ ჭგუბურია დაიბადა აფხაზეთში. 1970 წელს დაამთავრა თბილისის ვ. კომაროვის სახელობის ფიზიკა-მათემატიკის სკოლა-ინტერნატი, ხოლო 1975 წელს თბილისის ივ. ჯავახიშვილის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ფიზიკის ფაკულტეტი - ფიზიკოსი, მაგისტრი.

1980-1981 წლებში სწავლობდა მოსკოვის სახელმწიფო პედაგოგიურ უნივერსიტეტში (დღევანდელი რუსეთის სახელმწიფო პედაგოგიური უნივერსიტეტი) ქვეყანათმცოდნეობის - საერთაშორისო ურთიერთობების სპეციალობით, ფრანგულ სექტორზე.

1988-1991 წლებში დაუსწრებლად სწავლობდა ყაზანის ქიმიურ-ტექნოლოგიური ინსტიტუტის ასპირანტურაში. გამოქვეყნებული აქვს სამეცნიერო შრომები ფიზიკისა და ტექნიკის საკითხებზე (8 სტატია). საზღვარგარეთ, კონგოს რესპუბლიკაში (ქ.ბრაზავილი), ფრანგულ ენაზე გამოცემული აქვს ზოგადი ფიზიკის დამხმარე სახელმძღვანელო.

1975 -1985 წლებში ეწეოდა სამეცნიერო და პედაგოგიურ საქმიანობას სოხუმის აკად. ი.ვეკუას სახელობის ფიზიკა-ტექნიკის ინსტიტუტში, ოქუმის საშუალო სკოლაში ფიზიკის მასწავლებლად, ხოლო 1981-1985 წლებში მუშაობდა საზღვარგარეთ, კონგოს რესპუბლიკაში (ქ. ბრაზავილი), ნაციონალური განათლების სამინისტროს ექსპერტად-ბრაზავილის პატრის ლუმუმბას ლიცეუმის პროფესორად-ფიზიკისა და ქიმიის მეცნიერებათა დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილედ. 1986-1992 წლებში მუშაობდა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოს მეცნიერებისა და ტექნიკის, შემდეგ კი საერთაშორისო ურთიერთობების განყოფილების გამგედ. ამავდროულად ეწეოდა სამეცნიერო-პედაგოგიურ საქმიანობას აფხაზეთის ა.მ. გორკის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ფიზიკა-მათემატიკის ფაკულტეტზე.

1992 წლიდან დღემდე არის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დეპუტატი.

1999 – 2004 წლებში მუშაობდა საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს საკონსულო დეპარტამენტის მრჩეველად, ასევე, 2008-2009 წლებში იყო საგანგებო დავალებათა ელჩი.

2004-2008 წლებში არჩეულ იქნა საქართველოს პარლამენტის წევრად, იყო პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთა დროებითი კომისიის წევრი.

2000-2010 წლებში გამოქვეყნებული აქვს როგორც საქართველოს, ასევე უცხოეთის (ჩეხეთი, უნგრეთი, პოლონეთი) პერიოდულ ბეჭდურ მედიაში 15-ზე მეტი სოციალურ-პოლიტიკური ხასიათის სტატია კონფლიქტოლოგიის (აფხაზეთის) საკითხებზე.

არის წიგნების: „აფხაზეთის კონფლიქტი - მითი და რეალობა“ (2004წ.), „ქართული ისტორიულ-კულტურული ფასეულობები აფხაზეთში“ (2007წ.), „ოქუმელთა ასეული“ (2014წ.), „აფხაზეთის/საქართველო ისტორიულ - კულტურული მემკვიდრეობა“ (2015/2017წ.წ.), „აფხაზეთის კულტურული მემკვიდრეობა; ფაქტები, შეფასებები,“ (2018), „ოკუპირებული აფხაზეთი - 25,“ (2018) პროექტის ხელმძღვანელი და ავტორი.

RÉDACTEUR EN CHEF

ZOURAB JGOUBOURIA

Zourab Jgoubouria est né en Abkhazie.

En 1970 il a terminé l'école-internat de Physique et mathématiques de Tbilissi V. Komarov et en 1975 il a été diplômé de la faculté de l'Université d'État de Tbilissi I. Javakhishvili – Master en physique.

1980 – 1981 – Il faisait ses études à l'Université pédagogique d'État de Moscou (aujourd'hui, l'Université pédagogique d'État de Russie), avec la spécialisation des sciences des pays et des relations internationales, au département du français.

1988 – 1991 – Il faisait ses études doctorales à distance à l'Institut Chimio-technologique de Kazan. Il a publié des travaux scientifiques sur les questions en physico-technique (8 articles). À l'étranger, à la République de Congo (Brazzaville) il a publié un manuel complémentaire de physique général.

1975 – 1985 – Il menait une activité scientifique et pédagogique à l'Institut Physico-technique de Soukhoumi du nom de l'Académicien I. Vékua et, par ailleurs, il était professeur de physique à l'école publique d'Okumi. Dans les années 1981-1985, il travaillait à l'étranger, dans la République de Congo (Brazzaville), comme expert au Ministère de l'éducation nationale, professeur au Lycée Patrice Lumumba de Brazzaville et adjoint au directeur du département des sciences de physique et chimie.

1986 – 1992 – Il travaillait comme directeur du département de science et technique, puis du département des relations internationales du Conseil des ministres de la République autonome d'Abkhazie. Pendant la même période, il menait une activité scientifique et pédagogique à la faculté de physique et mathématiques de l'Université d'État d'Abkhazie A. M. Gorke.

De 1992 jusqu'à présent il est député du Conseil suprême de la République autonome d'Abkhazie.

1999 – 2004 – Il travaillait comme conseiller du département consulaire du Ministère des affaires étrangères de Géorgie et dans les années 2008-2009 il a été Ambassadeur itinérant.

2004 – 2008 – Il a été élu député du Parlement de Géorgie. Il a été membre du Comité des relations internationales et de la commission temporaire des questions de la réunification territoriale du Parlement.

2000 – 2010 – Il a publié dans les éditions périodiques de Géorgie, mais aussi à l'étranger (Tchéquie, Hongrie, Pologne) plus de 15 articles de caractère socio-politique sur les questions du conflit (Abkhazie).

Il est chef de projet et auteur des livres suivants : « Conflit d'Abkhazie – Mythe et réalité » (2004), « Les monuments historiques et culturels géorgiens en Abkhazie » (2007), « La centaine d'Okumi » (2014), « Patrimoine historique et culturel d'Abkhazie/Géorgie » (2015/2017), « Patrimoine culturel d'Abkhazie : faits et évaluations » (2018), « L'Abkhazie occupée – 25 » (2018).

CHIEF EDITOR

ZURAB JGUBURIA

Zurab Jguburia was born in Abkhazia.

In 1970 he graduated from the Komarov Boarding-School of Physics and Mathematics in Tbilisi, while in 1975 he graduated from the Tbilisi State University, Department of Physics – Master of Physical Sciences(M.Sc. Physics).

In 1980-1981 he studied at the Moscow Pedagogical University (Present-day State Pedagogical University of Russia), in the French sector of the Department of Regional Studies with the main subject of the International Relations.

In 1988-1991 he did his post-graduate correspondence course at the Kazan Institute of Chemical Technologies. He has published the scientific articles on the issues of physics and technology (8 articles). He has published the manual for General Physics in the Republic of Congo (Brazzaville) in the French language.

In 1975-1978 he worked at Ilia Vekua Institute of Physics and Technology in Sokhumi. In 1978-1980 he worked as a teacher of Physics at the Okumi secondary school. In 1981-1985 he worked abroad, in the Republic of Congo (Brazzaville), as an expert at the Ministry of National Education and as a professor at Patrice Lumumba Lycee as well as Vice-director of the Department of Physics and Chemistry. In 1986-1992 he worked as Head of the Department of Science and Technology at the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Abkhazia. Later he became the Head of the Department of International Relations. Simultaneously, he was a lecturer at the Gorki State University of Abkhazia, Department of Physics and Mathematics.

Since 1992 till today Mr. Jguburia is a deputy of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Abkhazia.

In 1999-2004 he worked as an Advisor for the Consulate Department of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. He was also the Ambassador at Large at the Ministry in 2008-2009.

In 2004-2008 Mr. Jguburia was elected Member of Parliament of Georgia and was a member of the Temporary Commission on Restoration of Territorial Integrity.

In 2000-2010 Mr. Jguburia published more than 15 socio-political articles on the issues of conflict resolution (on Abkhazia) in the Georgian and Foreign printed media (in Czech republic, Hungary, Poland). He is the manager of the project and author of the books: „Conflict in Abkhazia – Myth and Reality” (2004), „Georgian Historical-Cultural Heritage in Abkhazia” (2007), „Hundred from Okumi” (2014), „Historical-Cultural Heritage of Abkhazia/Georgia”- Second Edition (2015/2017), „Abkhazian Cultural Heritage: the Facts, Assessments” (2018), „Occupied Abkhazia -25” (2018).

მიზეზი მუსხელი

წარმოშობით ქართველი მეცნიერი მიშელ მუსხელი ერთ-ერთი პირველია მათ შორის, ვინც ერთიანი ევროპის იდეას ჩაუყარა საფუძველი. მისი ხედვა ძლიერი, ინდივიდუალური და ეროვნული იდენტობების მქონე ფედერალური ევროპის შექმნაში მდგომარეობდა.

მიშელ მუსხელი 1903 წლის 21 ივლისს დაიბადა ქალაქ თბილისში. მან განათლება გეტინგენში, მიუნხენში, ლიონსა და პარიზში მიიღო, კაიროში მასწავლებლად მუშაობის პერიოდი კი ახლო აღმოსავლეთის რეგიონის საფუძვლიანი გაცნობისთვის გამოიყენა. კონფერენციებისა და ლექციების კურსის ჩასატარებლად მას ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გერმანიაში, შვეიცარიაში და სკანდინავიაში ინვეზდნენ. 1931 წელს მიშელ მუსხელს იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხი მიენიჭა და პროფესორად დაინიშნა პარიზის უნივერსიტეტის უმაღლესი საერთაშორისო ურთერთობების კვლევით ინსტიტუტში.

1940-1945 წლებში მიშელ მუსხელი ფუადის უნივერსიტეტის ლექტორია კაიროში. 1948 წლიდან ის სტრასბურგის უნივერსიტეტის სამართლის, პოლიტიკური და ეკონომიკური მეცნიერებების ფაკულტეტისა და ამავე უნივერსიტეტის პოლიტიკური მეცნიერებების კვლევითი ინსტიტუტის პროფესორია.

1953-1964 წლებში მიშელ მუსხელი მინვეული პროფესორის სტატუსით ლექციებს კითხულობს შეერთებული შტატების უნივერსიტეტებში. 1959 წელს მან სტრასბურგში დააარსა საბჭოთა კავშირისა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კვლევითი ცენტრი და ამ ცენტრის უცვლელ ხელმძღვანელად დარჩა სიცოცხლის ბოლომდე.

1950 წელს სტრასბურგში ევროპული კონფერენცია გაიხსნა, რომელსაც ევროპის სხვადასხვა ქვეყნებიდან ჩამოსული 300 სტუდენტი დაესწრო. სამ სხვა პროფესორთან ერთად მიშელ მუსხელმა საფრანგეთ-გერმანიის საზღვრის გაუქმებაზე ისაუბრა და „საზღვარი ევროკავშირის დროში ჩაანაცვლა“. მისი სიტყვები იყო: „ეს მხოლოდ დასაწყისია, რადგან უახლოეს მომავალში სტრასბურგი ევროპის გული გახდება“ (მ. მუსხელი, 1953).

მიშელ მუსხელი 1964 წლის 11 ივლისს ვალ დ'აოსტში უბედური შემთხვევის შედეგად გარდაიცვალა. ამ საბედისწერო დღეს მთებზე შეყვარებული პროფესორი ფედერალისტური კვლევების საუნივერსიტეტო კოლეჯის სტუდენტების ექსპედიციას გაჰყვა მთაში, სადაც ფეხი დაუცურდა და რამდენიმე ათეული მეტრის სიმაღლიდან ხევში გადაიჩეხა. ამ ფაქტში ბედის ირონიაც აისახა, რადგან მიშელ მუსხელს მანამდე არაერთხელ უთქვამს, რომ მთაში უბედური შემთხვევით დაღუპვა ერჩივნა ყველა სხვა სახის სიკვდილს.

სამართლის, პოლიტიკური და ეკონომიკური მეცნიერებების ფაკულტეტის დეკანმა ალექს ვეილმა გამოსამშვიდობებელ სიტყვაში აღნიშნა: „ჩვენი მეგობარი მიშელ მუსხელი პასუხისმგებლობის გრძნობის მქონე ადამიანი იყო. ის იმ პირველ მოაზროვნეთა ნაკადიდანაა, ვისაც ევროკავშირის შექმნის იდეა ეკუთვნის და ამ იდეისთვის იბრძოდა კიდევ სტრასბურგში. ჩვენ ყველას - მათ შორის მათაც, ვინც მის იდეებს არ იზიარებდა - გვხიბლავდა მისი გულწრფელობა, ელეგანტურობა და პატიოსნება“.

ბანათლება და პროფესიული გამოცდილება:

- 1927: ლისანსი სამართალში, პარიზი.
- 1931: სამართლის მეცნიერებათა დოქტორი, პარიზი. დისერტაცია: „ფედერალური სახელმწიფოს სამართლის თეორია“. ნაშრომი ფაკულტეტმა დეშანელის პრიზით დააჯილდოვა.
- 1932-1933: პროფესორი პარიზის უნივერსიტეტის უმაღლესი საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევით ინსტიტუტში.
- 1932-1935: ეროვნული სამეცნიერო კვლევების ფონდის სტიპენდიანტი.
- 1937: ჰააგის საერთაშორისო სამართლის აკადემიის სამეცნიერო საბჭოს (კურატორიუმის) სტიპენდიანტი.
- 1935-1939: სასწავლო მისია ეგვიპტეში, ლექტორი სამართლის სამეფო ფაკულტეტზე.
- 1939: განვევა სამხედრო სამსახურში საფრანგეთში. 1940 წლის მარტში საგარეო საქმეთა სამინისტრომ გააუქმა განვევის ბრძანებულება, რის შემდეგაც მიშელ მუსხელი თავის პოსტს დაუბრუნდა ეგვიპტის უნივერსიტეტში.
- 1940-1946: ასისტენტ-პროფესორი კაიროს სამართლის ფრანგულ სკოლაში და დელეგატი პროფესორი კაიროს ფუად პურველის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტზე.
- 1946: სამართლის ფრანგული ფაკულტეტების ასოცირებული პროფესორი.
- 1946-1948: კაიროს სამართლის ფრანგული სკოლის ასოცირებული პროფესორი; კაიროს ფუად პირველის სახელობის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის დელეგატი პროფესორი.

შრომები

- ფედერალური სახელმწიფოს იურიდიული საფუძველი, 1931, 302 გვ.
- ავტონომია, 1934.
- საჯარო სამართლის ელემენტები, მ. დუბუა-რიშარდთან და ე. გორდონთან თანამშრომლობით, კაირო, 1937.
- კანონი და რეგლამენტი (კომპარატივისტული კვლევა საჯარო სამართალში), კაირო, 1943.
- სახელმწიფო ინტერვენციები და საჯარო სამსახურის ცნება, კაირო, 1945, 127 გვ.
- ევროპა ფედერალიზმის პირისპირ, 1949 (გასტონ სტეფანისთან თანაავტორობით), 183 გვ.
- კრებული, 1954 (ავტორები: პუი ფრედერიკი, მიშელ მუსხელი, ჟორჟ ვედელი): „საბჭოთა ფედერალიზმი“, მიშელ მუსხელი, 162 გვ.
- კონფედერაცია და ფედერაცია: ანტითეზა. 1949-1960 წლებში ჟურნალებსა და ბროშურებში გამოქვეყნებული ტექსტების კრებული, 163 გვ.
- ს.ს.რ.კ-ის მთავრობა, 1961, 431 გვ.
- ს.ს.რ.კ: სამართალი, ეკონომიკა, სოციოლოგია, პოლიტიკა, კულტურა, 1962.
- ს.ს.რ.კ კომუნიზმის ზღვარზე?, 1962.
- კანონი და რეგლამენტი, 1943, 310 გვ.

ძირითადი სტატიები:

- სამართლიანობა თანამედროვე საერთაშორისო სამართალში: *Revue Générale de D.P.I. [D.I.P-ის ზოგადი ჟურნალი]*, 1933.
- ზოგიერთი მოსაზრება ფედერალური სახელმწიფოს რეფორმის შესახებ: *Annales du droit et des Sciences Sociales* [სოციალური მეცნიერებებისა და სამართლის წელიწდეული], 1934.
- საარის პლებისციტი: *Revue Générale de Droit Internatioanl Public* [საერთაშორისო საჯარო სამართლის ზოგადი ჟურნალი], 1935.
- პარლამენტარიზმი, დემოკრატია და დიქტატურა: *Revue du Droit public et des Sciences politiques* [საჯარო სამართლისა და პოლიტიკური მეცნიერებების ჟურნალი], 1937.
- იურისდიქციული აქტი საერთაშორისო საჯარო სამართალში: *Revue de la Faculté de Droit du Caire* [კაიროს სამართლის ფაკულტეტის ჟურნალი], 1939.
- საპარლამენტო შეუთავსებლობები: *Revue de la Faculté de Droit du Caire* [კაიროს სამართლის ფაკულტეტის ჟურნალი], 1941.
- სახელმწიფოს მეთაურის კანონების აღსრულების მისია: *Revue de la Faculté de Droit du Caire* [კაიროს სამართლის ფაკულტეტის ჟურნალი], 1942.
- კომენდანტის საათი და სამხედრო რეჟიმი ეგვიპტეში: *Égypte Contemporaine* [თანამედროვე ეგვიპტე], 1944.
- საგანგებო რეჟიმის კანონმდებლობა ეგვიპტის საჯარო სამართალში: *Égypte Contemporaine* [თანამედროვე ეგვიპტე], 1944.
- საერთაშორისო მშვიდობის ფრანგული კონცეფცია: *Revue des Conférences Françaises en Moyen-orient* [ახლო აღმოსავლეთის ფრანგული კონცეფციების ჟურნალი], 1945.
- არაბულ სახელმწიფოთა ლიგა: *Revue Générale de Droit International Public* [საერთაშორისო საჯარო სამართლის ზოგადი ჟურნალი], 1945.
- ფედერალიზმის თეორია: *Mélanges Georges Scelle* [ჟორჟ სელის კრებული], პარიზი, 1949.
- ტრაქტატი და კანონი 1946 წლის საფრანგეთის საკონსტიტუციო სისტემაში, 1950.
- ვრცელდება თუ არა დიპლომატიური იმუნიტეტი მინისტრის არაოფიციალურ ამალაზე?: *Revue Générale du Droit internatioanl* [საერთაშორისო სამართლის ზოგადი ჟურნალი], 1950.
- ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო ასამბლეის პრეზიდენტი: *Revue du Droit public et des Sciences politiques* [საჯარო სამართლისა და პოლიტიკური მეცნიერებების ჟურნალი], 1952.
- ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო ასამბლეის წარმომადგენლის მანდატი, 1952, 25 გვ.
- ფრანგული სახელმწიფო, 1950, 10 გვ.
- ფედერალური სტრუქტურები, 164, 28 გვ.

მიშელ მუსხელი

გასტონ სტეფანი

კონფედერაცია და ფედერაცია: ანტითეზა

ტექსტები შერჩეულია ჟან-ფრანსუა ბილიონისა და ჟან-ლუკ პრეველის მიერ

წინასიტყვაობა დაურთო ლუსიო ლევიმ

შენიშვნა მკითხველთათვის - შენიშვნები მიშელ მუსხელის, ანრი ფრენეს და ალექსანდრ მარკის შესახებ - ამონარიდი ტექსტები ნაშრომიდან „ევროპაფედერალიზმის პირისპირ“ (1949, დაწერილი გასტონ სტეფანისთან ერთად) - ევროპული კონფედერაცია და ფედერაცია (1953, ანრი ფრენეს წინასიტყვაობა) - ფედერალური სრუქტურები (1964, ალექსანდრ მარკის წინასიტყვაობა) - ფედერალიზმი: ცნება - ტექნიკა - ფორმები - ფედერირებული ევროპა: ფედერალური სახელმწიფო, ფედერაციაში გაერთიანებული სახელმწიფოები, ინდივიდები, ძალაუფლებების ორგანიზაცია - ევროპის კონსტიტუციის პროექტი (1949) - ფედერაციული გაერთიანებების ტიპები: კონფედერაცია, ფედერაცია, სუპრანაციონალური გაერთიანებები - ფედერაციის უპირატესობა - ფედერაციიდან ფედერალურ საზოგადოებამდე: ავტონომია - მონაწილეობა - სუბსიდირება - სამართლის უზენაესობა

Presse fédéraliste

fédérop

ფედერალისტური ტექსტების კოლექცია

ნაშრომი გამოქვეყნდა პრესფედერალისტის დახმარებით

© Presse Fédéraliste

www.pressefederaliste.eu

მიშელ მუსხელი

გასტონ სტეფანი

კონფედერაცია და ფედერაცია:

ანტითეზა

ტექსტები შეარჩიეს ჟან-ფრანსუა ბილიონმა და ჟან-ლუკ პრეველმა

წინასიტყვაობა დაურთო ლუსიო ლევიმ

გამომცემლობა fédérop

Le Pont du Rôle – 24680 Gardonne

www.federop.com

შენიშვნა მკითხველთათვის

მიუხედავად ჩვენი ძალისხმევის, ვერ აღმოვაჩინეთ წიგნის *ევროპა ფედერალიზმის პირისპირ* (1949) ორი ავტორიდან ერთ-ერთის, ბ-ნი გასტონ სტეფანის კვალი, საიდანაც არის ამოღებული შემდგომში გამოცემული პირველი ტექსტები. მიშელ მუსხელის ყველა გამოკითხულმა კოლეგამ და მეგობარმა დაგვიდასტურა, რომ იმ პერიოდში არცერთ მათგანს არასოდეს უნახავს ბ-ნი სტეფანი და არც სადმე შეხვედრიან მას. ავტორის აღმოსაჩენად ჩატარდა სხვა კვლევებიც იმ პიროვნებებს შორის, რომელთაც გასტონ სტეფანი ერქვათ, მაგრამ ამ დრომდე დარწმუნებით ვერაფერს ვიტყვით. არ არის გამორიცხული, რომ ის ცნობილი იურისტი იყო, რომლის მთავარი სპეციალობაც სისხლის სამართალი გახლდათ, მაგრამ დღესდღეობით ვერც ამას დავადასტურებთ. ამ ნაშრომის ხელმძღვანელები, საგამომცემლო ჯგუფი *Presse Fédéraliste* (რომელმაც მონაწილეობა მიიღო მის დაფინანსებაში) და გამომცემლობა *fédérop* კვლავაც აპირებენ დაწყებული ძიების გააგრძელებას და დაინტერესებული არიან ნებისმიერი უმნიშვნელო დეტალით, რომელიც მოცემულ საკითხს უკავშირდება.

წიგნში შესულია 1949 და 1960 წლებით დათარიღებული სხვადასხვა ტექსტები:

ამონარიდები მიშელ მუსხელის მიერ 1949 წელს დაწერილი წიგნიდან *ევროპა ფედერალიზმის პირისპირ*, ბ-ნი გასტონ სტეფანის დახმარებით, გამომცემლობა *F. W. Le Rous ; Strasbourg : Avant-propos, Introduction, Chapitre I (le fédéralisme), chapitre III (l'Europe)* ევროპის კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც ასევე 1949 წლით თარიღდება;

- მიშელ მუსხელის ბროშურა *ევროპის კონფედერაცია თუ ფედერაცია?* (1953) სრული სახით;

- მიშელ მუსხელის ბროშურა *ფედერალური სტრუქტურები* სრული სახით, ევროპული სწავლების საერთაშორისო ცენტრის (CIFE) მიერ მრავალგზის გამოქვეყნებული ტექსტი ჟურნალის *ევროპა ჩამოყალიბებისას* პირველ ნომერში 1960 წელს, შემდგომ კი, 1964 წელს, ბროშურის სახით. გამომცემლობა *fédérop* და ასოციაცია *Presse Fédéraliste* მადლობას უხდის CIFE-ს, რომელმაც წინამდებარე ნაშრომში მისი ხელახალი გამოქვეყნების უფლება მოგვცა.

ამ ტექსტებში მკითხველი შეხვდება უკვე არაერთხელ ნათქვამ იმ ცნებებს, რომელთა განმარტებაც ხშირად სრულყოფილი არ არის. თუმცა ჩვენ მაინც გადავწყვიტეთ მათი გამოყენება, რადგან ისინი თავად ევროპული მშენებლობის ისტორიაშია შესული. პირველი ტომი დაიწერა პირველი ევროპული ინსტანციების ბუტბუტში, ევროპის საბჭოს შექმნიდან ძალიან მალე; მეორის დაწერა ემთხვევა ქვანახშირისა და რკინის ევროპული თანამეგობრობის დაფუძნებას და ბრძოლას თავდაცვის ევროპული თანამეგობრობისთვის; რაც შეეხება მესამეს, იგი საერთო ბაზრის დაბადების შემდეგ დაიწერა და მასში იხილავთ ამ დროისთვის ჯერ კიდევ დაუსრულებელი ევროპული მშენებლობის პირველი ნაბიჯების ნიუანსებს, რომლებიც სხვადასხვა ცნებების განმარტებას უწყობს ხელს.

მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ, წიგნში დაცული ყოფილიყო ორიგინალი გამოცემების პუნქტების (მიუხედავად მათი არასრული სახისა) ნუმერაცია, რითაც აიხსნება ქვემოთ მოცემულ პირველ ტექსტში მათი არათანმიმდევრული წყობა.

***მიშელ მუსხელსა და ალექსანდრ მარკს წარადგენს ჟან-პიერ გუზი
ანრი ფრენეს წარადგენენ ჟან-ფრანსის ბილიონი და ჟან-ლუკ პრეველი***

* * *

ჟან-ფრანსის ბილიონი - საფრანგეთის ევროპელი ფედერალისტების კავშირის, ევროპელი ფედერალისტების კავშირის ინსტანციებისა და World Federalist Movement-ის ვიცეპრეზიდენტი; fédérop-ის მიერ გამოცემული წიგნისა და ფედერალიზმის ისტორიის შესახებ დაწერილი არაერთი ესესა თუ სტატიის ავტორი; საგამომცემლო ასოციაცია პრესფედერალისტის ერთ-ერთი ანიმატორი.

ჟან-ლუკ პრეველი - საფრანგეთის ევროპელი ფედერალისტების კავშირის ინსტანციების წევრი, მთარგმნელი და მრავალი სტატიის ავტორი; ტრიმესტრული ჟურნალის ფედეშობი - ფედერალიზმისთვის (Fédéchoses – Pour le fédéralisme) დირექტორი და საგამომცემლო ასოციაცია პრესფედერალისტის ერთ-ერთი ანიმატორი.

წინასიტყვაობა

ფუნდამენტური თეზისი, რომელსაც მიშელ მუსხელი ავითარებს ამ წიგნიში, არის ევროპის ფედერაციის აქტუალობა და კვალში მიჰყვება ვანტოტენის მანიფესტის მიერ 1941 წელს გავლემულ ხელს. პირველი ესე, რომელსაც აქ ვაქვეყნებთ და რომელიც დაწერილია მიშელ მუსხელისა და გასტონ სტეფანის მიერ, 1949 წლით თარიღდება, ე.ი. ევროსაბჭოს დაბადების თარიღით, როცა ევროპული თანამეგობრობა ჯერ კიდევ არ იყო ჩამოყალიბებული. მასში ნათლად ჩანს, რომ ავტორები უკვე ბოლომდე აცნობიერებენ ეროვნული სახელმწიფოების ეპოქის დასასრულს. ამავდროულად ეს ესეები წარმოადგენს ჭანსადი ნააზრვის ცოცხალ დოკუმენტებს, რომელიც ადასტურებს იმ ფაქტის გაცნობიერებას, რომ ეროვნული სახელმწიფოები უმთავრესი დაბრკოლებაა ევროპის ფედერაციისკენ მიმავალ გზაზე და რომ ეროვნული სუვერენიტეტების დასაძლევად ენერგიული და ხანგრძლივი ქმედებაა საჭირო. ამ მიზნებმა მუსხელი საბოლოოდ დაარწმუნა შემდეგში: აღარ კმაროდა ევროპული საზოგადოების ევოლუციაზე დაკვირვება, დრო იყო ევროპის ფედერაციისათვის ბრძოლაში აქტიურად ჩაბმულიყო. ეს ესეები წარმოადგენს მებრძოლი ფედერალიზმის მიერ მიღწეული შედეგების ძალზე მნიშვნელოვან დოკუმენტურ მასალას.

ევროპის ფედერაციის მიზნის გასაგრძელებლად მუსხელი ორ ფუნდამენტურ თეორიულ პრობლემაზე ამახვილებს ყურადღებას. ესენია: ფედერალიზმის ცნების განმარტება და ევროპის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება.

*

რაც შეეხება ფედერალიზმის ცნებას, იგი ამტკიცებს, რომ მისი სურვილია, ფედერალიზმი დოქტრინულ ასპექტზე უფრო, ტექნიკური ასპექტით განისაზღვროს, ანუ შემოიფარგლება ფედერალური ინსტიტუტების ორგანიზაციული ფორმით. მუსხელის მიერ დასახელებულ ფედერალისტ ავტორებს - ყველაზე მეტად კი პრუდონსა და დე რუჟმონს - თუ დავყვრდებით, დოქტრინა, რომელსაც იგი ემხრობა, არის სრული ფედერალიზმი, ხოლო ფედერალიზმის მის მიერ მიღებული განმარტება შეიძლება *grosso modo* მოქცეული იყოს ფორმულაში „ერთობა მრავალფეროვნებაში“, რომელიც შეიძლება გამოვყოს აქ ხელმეორედ გამოქვეყნებული მეორე ესედან - „*ევროპული კონფედერაცია თუ ფედერაცია?*“.

საუბარია ისტორიულად განუსაზღვრელ, ნებისმიერ დროსა და ნებისმიერ ადგილას გამოსადეგ ვერსიაზე. მმართველობის საუკეთესო ფორმის ძიება ეს არის დრომოჭმული მიდგომა, რომელიც ძველი კულტურული ტრადიციის ჩარჩოში ჯდება და წინ უსწრებს ისტორიზმის დასაწყისს. ისტორიზმის მიდგომის მიხედვით ნებისმიერი პოლიტიკური პროექტი, ნებისმიერი იდეოლოგია, წარმოადგენს პასუხს გარკვეული ეპოქის ისტორიულად განსაზღვრულ პრობლემებზე.

ამ სფეროში უმნიშვნელოვანესი წვლილი შეიტანა მარიო ალბერტინი¹. მან გამოიყენა ისტორიული მატერიალიზმის თეორიული ობიექტივი, რომელმაც ურთიერთობა დაამყარა წარმოების ფორმებსა და პოლიტიკურ ინსტიტუციებს შორის. ამ თეორიის საფუძველზე ალბერტინი დაადასტურა, რომ სამრეწველო რევოლუციასა და საფრანგეთის რევოლუციას შორის არსებობს კავშირი, რომელმაც განამტკიცა ერი-სახელმწიფოს მოდელი. იმ ისტორიული ფაზის განმავლობაში, რომელიც იწყება საფრანგეთის

1. მარიო ალბერტინი, *Il federalismo*, ბოლონია, გამომცემლობა ილ მილანო, Biblioteca federalista-ს კოლექცია ლუჩიანო ბოლის ფონდის მფარველობის ქვეშ გვ. 294, 1993 წ. გამომცემლობა ფედეროპი იმავე ავტორისგან, ეროვნული სახელმწიფო, რობერტ ლაფონტის წინასიტყვაობა, კოლექცია ფედერალისტური ტექსტები, ლიონი, 1978 წ., გვ. 167. (იტალიური გამოცემა, La Stato Nazionale, გამ. Diuffrè, Università degli Studi di Pavia, Pubblicazioni dell'Is di Scienza.

რევოლუციით და მთავრდება პირველი მსოფლიო ომით, ეროვნული სახელმწიფოს პოლიტიკურ ფორმულას ალტერნატივა არ ჰქონდა ევროპაში. ამ პერიოდში მხოლოდ ოთხმა სახელმწიფომ - შვედეთებულმა შტატებმა, შვეიცარიამ, კანადამ და ავსტრალიამ - შეძლო ფედერალური ინსტიტუტების მიღება მათი ისტორიული და გეოგრაფიული მარგინალობის წყალობით. უფრო ზუსტად, ის ისტორიული ფაქტორები, რომლითაც აიხსნება ამ სახელმწიფოებში ფედერალური ინსტიტუტების დამკვიდრება, ალბერტინის აზრით, არის მაცენტრალიზებული ბიძგის სისუსტე, რომელიც განსაზღვრულია კლასებს შორის ბრძოლითა და დიდ ძალაუფლებებს შორის პოლიტიკური და სამხედრო შოკით.

ეს არის სამრეწველო წარმოების მეორე ფაზა, რომელიც სამონტაჟო ჯაჭვით და სერიული წარმოებით, ავიაციითა და რადიოთი ასაზრდოებს ინტეგრაციის პროცესებსა და მაკრორეგიონალური დონის ბაზრებს და ამ გზით კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ეროვნული სახელმწიფოების დამოუკიდებლობას. ფედერალიზმი, გაგებული როგორც მსოფლიოს დიდი რეგიონების სივრცეებზე სახელმწიფოს ორგანიზებისთვის ადაპტირებული პოლიტიკური ფორმულა, მოცემულ პერიოდში იკიდებს ფეხს. სწორედ ამ საჭიროებამ აიყვანა მსოფლიო ძალაუფლების იერარქიის მწვერვალზე შვედეთული შტატები და საბჭოთა კავშირი და გამოიწვია ევროპული ერების დაცემა, რომლებიც იძულებული იყვნენ, ფედერაციით მიეღწიათ მშვიდობისთვის და ეკონომიკური განვითარებისა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობისთვის.

მე-20 საუკუნის ბოლოსკენ წარმოების ფორმის ევოლუციაში ახალმა შემობრუნებამ - სამეცნიერო და ტექნოლოგიურმა რევოლუციამ - რომელმაც დასაბამი დაუდო გლობალიზაციას, მაკრორეგიონული დონის სახელმწიფოების კრიზისი გამოიწვია და ისტორიის დღის წესრიგში ჩაწერა მსოფლიო მმართველობის პრობლემა, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, გაერთიანებული ერების გაძლიერებისა და დემოკრატიზაციის პრობლემა.

მიშელ მუსხელის მოსაზრებები წარმოადგენს ევროპის ფედერაციის მშენებლობასთან დაკავშირებული იურიდიული და პოლიტიკური საკითხების შესანიშნავ და ჯერ კიდევ აქტუალურ თვალსაჩინოებას. ამ მიდგომის გამო ავტორი სიტყვებს „ფედერალიზმი“ და „ფედერაცია“ როგორც სინონიმებს, ისე იყენებს. საუბარია რედუქციულ მიდგომაზე, რადგან ფედერაცია, ან, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ფედერალური სტრუქტურები წარმოადგენს ფედერალიზმის ინსტიტუციონალურ ასპექტს.

დღესდღეობით ეს ფედერალიზმის ყველაზე უკეთ შესწავლილი ასპექტია. მაგრამ როგორც ალბერტინიმ აღნიშნა, ფედერალიზმი არის პოლიტიკური ფორმულა, რომელიც ვარგისია ისტორიის განსაზღვრულ ფაზაში: ფედერალიზმი მსოფლიოს დიდი რეგიონების ფარგლებში სამრეწველო რევოლუციის მეორე ფაზის ეპოქაში და მსოფლიო ფედერალიზმი სამეცნიერო და ტექნიკური რევოლუციის დროს. ასე რომ, შეიძლება მოხდეს ფედერალიზმის ისტორიულ-სოციალური ასპექტის იდენტიფიცირება, რომელიც შეიძლება განიმარტოს, როგორც სიტუაცია, რომელშიც დაძლეულ იქნა კლასებსა და ერებს შორის დაყოფა.

მეორე მხრივ, იმ ურთიერთობის გათვალისწინებით, რომელიც არსებობს პოლიტიკურ ინსტიტუტებსა და ღირებულებებს შორის, შეიძლება მოხდეს კონკრეტული ურთიერთობის იდენტიფიცირება ძალაუფლების ორგანიზების სხვადასხვა ფორმებსა და იმ პოლიტიკურ მიზნებს შორის, რომლის მიღწევაც გვინდა. მაგალითად, თუ თავისუფლების მიზანს ავირჩევთ, საჭირო იქნება სახელმწიფოს ორგანიზება სხვადასხვა კონსტიტუციურ ორგანოებს (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო და ცენტრალურ მთავრობასა

და ადგილობრივ მთავრობას შორის) შორის ძალაუფლების განაწილების პრინციპზე იმგვარად, რომ ძალაუფლებამ შეზღუდოს ძალაუფლება. თუ, მეორე მხრივ, მშვიდობის მიზანს ავირჩევთ, სახელმწიფო ორგანიზებული უნდა იყოს ფედერალური პრინციპის ბაზაზე, რომელიც იძლევა საშუალებას სახელმწიფოთა შორის ურთიერთობებიდან გამოიდეგნოს ძალადობა და ამ ურთიერთობების მართვა მოხდეს სამართლითა და დემოკრატიული პროცედურების ბაზაზე. ასე რომ, ფედერალიზმის ინსტიტუციონალური ასპექტის გვერდით შეგვიძლია განვასხვაოთ ისტორიულ-სოციალური ასპექტი (კლასებსა და ერებს შორის დაყოფის დაძლევა) და ღირებულების ასპექტი (მშვიდობა).

*

რაც შეეხება ევროპის კონსტიტუციის პროექტს, რომელსაც აქ გამოქვეყნებული სამი ესედიან პირველის დანართში ვხვდებით, მუსხელი და სტეფანი მის შესახებ იძლევიან მითითებებს და მოსაზრებებს, რომელთა უმრავლესობაც ჯერ კიდევ აქტუალურია, რადგან ევროპის ფედერაცია კვლავ დაუსრულებელია. მუსხელის მსჯელობები ევროპული თანამეგობრობის კონფედერალურ ბუნებაზე მართებულია იმ ეპოქის გათვალისწინებით, რომელშიც ისინი დაიწერა, მაგრამ ევროკავშირის ბევრად ახალი ინსტიტუციონალური განვითარების ბაზაზე, ევროპის თანამეგობრობა და ევროკავშირი შეიძლება განგვემარტა, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციის შუალედური ტიპი ფედერაციასა და კონფედერაციას შორის, რაც ამ ინსტიტუტების კონფედერალური მოდელიდან ფედერალურ მოდელზე გარდაქმნის გამოხატულებაა.

პირველ რიგში, დასაფასებელია, თუ როგორ ნათლად გვიჩვენებენ კონფედერაციასა და ფედერაციას შორის განსხვავებას და ფედერაციაში ახდენენ ინსტიტუციონალური სტრუქტურის იდენტიფიცირებას, რომელიც პოლიტიკური ერთობის გარანტიას იძლევა წევრი სახელმწიფოების დამოუკიდებლობის შენარჩუნებასთან ერთად. ერთობის ფაქტორი მდგომარეობს წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციების ფედერალურ დონეზე გადაცემაში სამხედრო და ეკონომიკურ სფეროებში, უფრო ზუსტად კი საბაჟოების, ფულისა და საგადასახადო სფეროში. ამ ძალაუფლების გადაცემის გარეშე ევროპული ინსტიტუტები დარჩებოდა წევრ სახელმწიფოებზე დაქვემდებარებული და დაყოფის ფაქტორი გარდაუვლად გაიმარჯვებდა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ განსხვავებას მიყვავართ პოლიტიკური პროპაგანდის 85 სტატიისგან შემდგარ კრებულთან, რომელიც ალექსანდრე ჰამილტონის, ჯონ ჯეისა და ჯეიმს მედისონის² მიერაა დაწერილი და 1787-88 წლებში ნიუ-იორკის გაზეთებში ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის მხარდასაჭერად გამოქვეყნდა. აღნიშნული ნაშრომი სათაურით - *The Federalist*, პოლიტიკური აზროვნების კლასიკად იქცა. იგი შეიცავს საერთაშორისო ორგანიზაციების ანალიზს, რომელიც დაფუძნებულია კონფედერაციასა და ფედერაციას შორის განსხვავებაზე. გასაკვირია, რომ ამ წიგნს მუსხელი და სტეფანი არ ახსენებენ.

ამავე დროს უნდა აღინიშნოს, რომ ავტორები უპირატესობას ანიჭებენ კომპეტენციების განაწილების პრინციპზე დაფუძნებულ ფედერაციის მოდელს. ეს მოდელი მკვეთრად განსხვავდება შეერთებული შტატების ფედერალური მოდელისგან, რომელიც ექსკლუზიური კომპეტენციების პრინციპზე უფროა ორიენტირებული. განაწილებული კომპეტენციების

2. ალექსანდრე ჰამილტონი, ჯონ ჯეი, ჯეიმს მედისონი, ფედერალიზმი, ფრანგული გამოცემა, სამართლისა და იურისპრუდენციის მთავარი წიგნის მაღაზია - ევროპის ფედერალისტთა კავშირის პატრონაჟის ქვეშ, პარიზი, 1957, გვ. 788.

მოდელი უფრო ჰარმონიულად ერგება ერი-სახელმწიფოებისგან შემდგარ ისეთი ფედერაციის მოთხოვნებს, როგორც იქნება ევროპის ფედერაცია, რომელშიც წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკური დამოუკიდებლობა იქნება უპირატესი.

ავტორები ამ მოდელს სამხედრო კომპეტენციასაც არგებენ. განსაკუთრებით გვირჩევენ, ავიაცია მოვაქციოთ ფედერალური მთავრობის კონტროლქვეშ და წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობის ქვეშ დარჩეს სახმელეთო ჯარი (როგორც შვეიცარიაში) და სამხედრო საზღვაო ძალები. საგარეო პოლიტიკაც მიჩნეულია როგორც განაწილებული კომპეტენცია, ისე, რომ წევრ სახელმწიფოებს ჰქონდეთ სხვა სახელმწიფოებთან გამორჩეული დიპლომატიური ურთიერთობების, ხელშეკრულებების გააფორმებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში ინდივიდუალურად მონაწილეობის უფლება.

გარდა ამისა, გაეროს მსგავსი ფედერაციის განვითარებისკენ მიმავალ გზაზე, რომელიც ამჟამად კონფედერაციაა, ფედერალურ სახელმწიფოს შეუძლია დათანხმდეს სუვერენიტეტის შეზღუდვას საერთაშორისო ორგანიზაციების სასარგებლოდ, თუ მსგავსი შეზღუდვა ორგანიზაციის სხვა წევრებსაც შეეხება. ბოლოს ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ფედერალურ კომპეტენციებში ავტორები ენერგეტიკულ პოლიტიკას აერთიანებენ, რომელიც ევროკავშირის კომპეტენცია გახდა მხოლოდ ლისაბონის ხელშეკრულებით.

რაც შეეხება ფედერაციის იურიდიულ ბუნებას, ავტორები მას განმარტავენ „ერთდროულად როგორც სახელმწიფოებისა, ისე ინდივიდების კავშირს“. ფედერალური ინსტიტუტების სირთულე გამოიხატება ორპალატიანი საკანონმდებლო სისტემით, რომელიც შედგება უშუალოდ მოქალაქეების მიერ არჩეული წარმომადგენელთა პალატისგან და სახელმწიფოთა პალატისგან და რომელშიც შედიან წევრი სახელმწიფოების მიერ დანიშნული წარმომადგენლები. ორივე პალატას მინიჭებული აქვს საკანონმდებლო ძალაუფლება. კანონებს კენჭი ეყრება ხმათა უმრავლესობით ორივე პალატის მიერ. ეს არის მიზანი, რომლისთვისაც ევროკავშირს ჯერ სრულად არ მიუღწევია, გამომდინარე იქიდან, რომ ევროპის პარლამენტსა და საბჭოს შორის საკანონმდებლო თანაგადანწყვეტილება ეფუძნება კვალიფიციურ უმრავლესობას და არა „დამსწრე წევრთა აბსოლუტურ უმრავლესობას“, როგორც ამას გულისხმობს ევროპის კონსტიტუციის მათი პროექტი.

აღმასრულებელი ხელისუფლების დერძი არის ფედერაციის პრეზიდენტი. უნდა აღინიშნოს, რომ ავტორები საბოლოო არჩევანს არ აკეთებენ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რეჟიმებს შორის. სისტემა, რომელიც მკვიდრდება ევროკავშირის წიაღში, ახლოსაა საპარლამენტო რეჟიმთან, მიუხედავად იმისა, რომ ინოვაციები გარდაუვალია. მართლაც, ევროპის პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება ნდობა გამოუცხადოს ევროპის აღმასრულებელ ორგანოს (კომისიას) და პირიქით, ნდობა არ გამოუცხადოს მას და ჩააგდოს კომისია. ევროკავშირის თავმჯდომარის როლი, რომელიც ნიშნავს კომისიის თავმჯდომარეს, მინიჭებული აქვს კოლეგიურ ორგანოს, სახელმწიფოსა და მთავრობათა მეთაურების ევროპულ საბჭოს, რომელსაც, ლისაბონის ხელშეკრულებით, ჰყავს თავმჯდომარე ორ-ნახევარი წლით და ეს ვადა შეიძლება განახლდეს საბჭოს მანდატის ამოწურვამდე. ევროპული საბჭოსთვის მინიჭებული ძალაუფლების გათვალისწინებით, კერძოდ, საგარეო ურთიერთობების სფეროში, შეიძლება ჩამოვყალიბოთ ჰიპოთეზა, რომ ევროკავშირის მთავრობა განვითარდება ისეთი ბიცეფალური აღმასრულებელი ფორმისკენ, რომელიც გარკვეულ ასპექტებში ფრანგულ და რუსულ სისტემებს ჩამოჰგავს, სადაც აღმასრულებელი უფლებამოსილებები განაწილებულია.

ფედერაციის უფლებამოსილებათა არტიკულაცია შექმნილია ამერიკული ორდონიანი

მთავრობის მოდელის საფუძველზე, მაშინ როცა ევროკავშირი ცდილობს თავისი უფლებამოსილებების ორგანიზება სამ დონეზე მოახდინოს: ევროპულ, ეროვნულ და რეგიონალურ დონეებზე.

რაც შეეხება ევროპის კონსტიტუციის რატიფიცირებას: პროექტი ადგენს, რომ კონსტიტუცია შეიძლება შევიდეს ძალაში, როცა მის შემუშავებაში მონაწილე სახელმწიფოების უმრავლესობა მოახდენს მის რატიფიცირებას. აქ საუბარია ფუნდამენტურ პრინციპზე, რომელიც ფედერალურ ინსტიტუტებს არეგულირებს, თუმცა ის ჯერ არ მიუღია ერთსულოვნების პრინციპში ჩაფლულ ევროკავშირს.

*

ევროკავშირის ინსტიტუციონალური სტრუქტურის ყველა ეს მახასიათებელი, რომელთაგან გარკვეული ნაწილი მუსხელის და სტეფანის მიერ იყო იდენტიფიცირებული, აჩვენებს, რომ ეროვნულ სახელმწიფოებს შორის კავშირის შექმნის საჭიროება მოითხოვს ღრმა ინსტიტუციონალურ ინოვაციებს.

რეზიუმეს სახით წარმოგიდგინო მათ მოკლე ჩამონათვალს:

- საპარლამენტო რეჟიმი აადვილებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების პოლიტიკურ ხაზს და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის პარალიზების თავიდან აცილების საშუალებას იძლევა, რაც ახასიათებს ზოგადად ისეთ საპრეზიდენტო რეჟიმებს, როგორცაა შეერთებული შტატები, სადაც პრეზიდენტი და პარლამენტი ცალ-ცალკეა არჩეული;

- ფედერაციის თავმჯდომარეობის მინიჭება კოლეგიური ორგანოსთვის კონტინენტის ყველა ეროვნების ევროპულ დონეზე წარმოდგენილობის გარანტიას იძლევა, რაც ძალაუფლებების ცენტრალიზებას უშლის ხელს;

- სახელმწიფოთა პალატისთვის საკანონმდებლო თანაგადაწყვეტილების მიღების (ევროპის პარლამენტთან ერთად) უფლებამოსილების მინიჭება წევრ სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს ფედერალური კანონმდებლობის ფორმულირებაში მიიღონ მონაწილეობა. მეტიც, სახელმწიფოების დამოუკიდებლობა გაცილებით ეფექტიანად გამოიხატება სახელმწიფოთა პარლამენტებისა და მთავრობების წარმომადგენლების მიერ, ვიდრე ხალხის რჩეულთა მიერ;

- ფედერალური საზოგადოებების წიაღში ეკონომიკური და სოციალური ურთიერთდამოკიდებულების განვითარებამ განაპირობა თანამშრომლობითი ფედერალიზმის განმტკიცება. მართლაც, ისტორიულმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ერთსა და იმავე სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მთავრობის ორი განცალკევებული დონის თანაარსებობა შეუძლებელი აღმოჩნდა თანამშრომლობის რაიმე ფორმის გარეშე. აქედან გამომდინარე, ექსკლუზიური კომპეტენციების რეჟიმს გაუსწრო განაწილებული კომპეტენციების რეჟიმი, თავდაცვისა და საგარეო პოლიტიკის გათვალისწინებით, რაც პრივილეგირებულ სივრცეს წარმოადგენს და სადაც სახელმწიფოების დამოუკიდებლობა უკეთ წარმოჩინდება;

- მთავრობის უფლებამოსილებების სამ დონეზე (ევროპული, ეროვნული და რეგიონალური) არტიკულირება არის ეროვნული სახელმწიფოს კრიზისულ ვითარებაზე

ყველაზე ეფექტიანი პასუხი, რომელიც მოითხოვს უფლებამოსილების გადაცემას ევროპისა და რეგიონების და სახელმწიფოთა სხვა უფრო პატარა ტერიტორიული გაერთიანებებისთვის;

- ევროპის ფედერაცია წარმოდგენილია, როგორც პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა, რომელიც ისტორიის მანძილზე პირველად იძლევა ისტორიულად კონსოლიდირებული ერების მშვიდობიანი თანაარსებობისა და გლობალიზაციის ეპოქაში კაცობრიობის პოლიტიკური გაერთიანებისთვის საფუძვლის ჩაყრის საშუალებას. ამ მიზნისა და გაერთიანებული ერების ფედერალური მნიშვნელობის რეფორმის ხელშეწყობისთვის ევროპის კონსტიტუციამ უნდა დაამტკიცოს ევროპის ფედერაციის მზაობა, გაერთიანებული ერების სასარგებლოდ უარი თქვას თავისი უფლებამოსილებების ნაწილზე, პირველ რიგში კი, თავისი შეიარაღებული ძალების ნაწილი მსოფლიო პოლიციის კორპუსის რიგებში უნდა ჩააყენოს;

- წვერი სახელმწიფოების უმრავლესობის მიერ კონსტიტუციის რატიფიკაცია შეესაბამება დემოკრატიისა და ფედერალიზმის პრინციპებს და იმ წინააღმდეგობების დამარცხების საშუალებას იძლევა, რომელიც ეროვნულ ვეტოს უფლებაში იმალება.

ლუსიო ლევი

(შედარებითი პოლიტიკური ინსტიტუტების პროფესორი - ტურინის უნივერსიტეტი - მრავალი ნაშრომის ავტორი, რომელთაგან ორი გამოქვეყნებულია გამომცემლობა fédérop-ის მიერ.

იტალიის *Movimento Federalista Europeo*-ს პრეზიდენტი, ჟურნალ *The Federalist Debate*-ის დირექტორი.

მიშელ მუსხელი

მიშელ მუსხელი, სტრასბურგის სამართლისა და პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის პროფესორი, მოულოდნელად გარდაიცვალა ვალ დ'აოსტში 1964 წლის 11 ივლისს. იმ დღეს ეს მთით გატაცებული ადამიანი ფედერალისტური კვლევების საუნივერსიტეტო კოლეჯის სტუდენტების ჯგუფთან ერთად ექსკურსიაზე წავიდა. ექსკურსია მისთვის ფატალურად დასრულდა. მიშელ მუსხელს ფეხი დაუცდა და რამდენიმე ათეული მეტრის სიღრმის ნაპრალობაში ჩავარდა.

მის სიკვდილს ერთგვარი სიმბოლური მნიშვნელობა ჰქონდა. მიშელ მუსხელს უყვარდა ახალგაზრდობა, ევროპა და რისკი. წარმოშობით ქართველი პროფესორი (დაიბადა თბილისში, 1903 წლის 21 ივლისს), ხშირად ამბობდა, რომ ყველა სხვა სახის სიკვდილს მთაში შემთხვევით გაუჩინარება ერჩივნა. გეტინგენის, მიუნხენის, ლიონის, პარიზის უნივერსიტეტებში სწავლის შემდეგ, 1931 წელს იგი გახდა სამართლის დოქტორი, შემდეგ კი - პარიზის უნივერსიტეტის უმაღლესი საერთაშორისო სწავლების ინსტიტუტის ლექტორი.

1940 წლიდან 1945 წლამდე მიშელ მუსხელი ასწავლიდა ფუად პირველის უნივერსიტეტში, კაიროში. 1948 წელს ის დაასახელეს სტრასბურგის სამართლისა და პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტისა და სტრასბურგის უნივერსიტეტის პოლიტიკური კვლევების ინსტიტუტის პროფესორად. 1950-1957 წლებში მუსხელი ინტენსიურად მართავდა კონფერენციებს გერმანიის, შვეიცარიის, ნორვეგიისა და იტალიის მთავარ საუნივერსიტეტო დაწესებულებებში. 1953 წლიდან 1964 წლამდე *visiting professor*-ის ხარისხში ის ასწავლიდა ამერიკის უნივერსიტეტებში. 1959 წელს მან დააფუძნა საბჭოთა კავშირისა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კვლევის ცენტრი სტრასბურგში, რომელსაც სიცოცხლის ბოლომდე ხელმძღვანელობდა.

მიშელ მუსხელის ძირითად ნაშრომებს შორის, გარდა მისი სადოქტორო ნამუშევრისა, რომელიც ეძღვნება „ფედერალური სახელმწიფოს იურიდიულ თეორიას“ და რომელიც 1932 წლის 11 ივლისს პარიზის სამართლის ფაკულტეტმა გვირგვინით შეამკო, ალექსანდრე მარკის მიერ გამოცემული წიგნის - *ფედერალური სტრუქტურები: საბჭოთა ფედერალიზმი* (სტრასბურგის შედარებითი სამართლის ინსტიტუტის გამოცემები, გამ. Dalloz, პარიზი, 1955წ.) წინასიტყვაობაში მოხსენიებულია მისი სხვა ტექსტებიც ფედერალიზმის შესახებ: *საბჭოთა კავშირის მთავრობა*, მ. ჟადრიკასთან თანამშრომლობით (საფრანგეთის საუნივერსიტეტო პრესა, პარიზი, 1960 წ.), ასევე *საბჭოთა ფედერალიზმის წინააღმდეგობები* (გამ. Sirey, პარიზი 1962 წ.).

მიშელ მუსხელი მხოლოდ ჟორჟ სელის სკოლაში ჩამოყალიბებული სახელოვანი იურისტი არ ყოფილა. იგი ყველაზე პროგრესულ ფედერალისტებს შორის მოიაზრებოდა უშუალოდ ომის შემდგომი პერიოდისა და მთელი 1950-იანი წლების განმავლობაში. მაგალითად, უნივერსიტეტთაშორისი ფედერალისტური კავშირის თავმჯდომარედ ყოფნისას (რომლის შექმნაშიც ჟორჟ რენკისთან ერთად დიდი წვლილი შეიტანა), ის მონაწილეობდა სტუდენტურ აქციებში, რომლის დროსაც სიმბოლურად წვავდნენ სასაზღვრო ბოძებს; თავმჯდომარეობდა ევროპის უნივერსიტეტის პროფესორთა ასოციაციას; მას შემდეგ, რაც წამოიწყო პირველადი არჩევნები ევროპელი ხალხის კონგრესისთვის, რომლის სულის ჩამდგმელი და გენერალური დელეგატი იყო ალტიერო სპინელი³, ბრწყინვალედ უძღვებოდა მის სხდომებს.

3. ალტიერო სპინელი, ერნესტო როსი, ვანტოტენის მანიფესტი - თავისუფალი და დემოკრატიული ევროპისთვის, ფრანგული გამოცემა, ფედერალისტური კვლევების ალტიერო სპინელის ინსტიტუტი, ვანტოტენის დღიურები 1, ვანტოტენი 1988, გვ. 70.

თავისი მოულოდნელი გარდაცვალების წელს იგი გახდა ევროპული განათლების საერთაშორისო ცენტრის ვიცეპრეზიდენტი, დღიდან ამ პოსტზე დანიშვნისა, აქტიურად თანამშრომლობდა ცენტრის ჟურნალთან და იყო მისი სარედაქციო კომიტეტის წევრიც. *ფედერალურ სტრუქტურებში* - ერთდროულად ანგაჟირებულ და იურიდიული კულტურით გაჯერებულ სამეცნიერო ბროშურაში, რომელიც 1964 წელს გამოქვეყნდა ევროპის პრესის მიერ, იგი დაუბრუნდა თავისი ბრწყინვალე კონფერენციების რჩეულ თემას. რეზიუმე ამის შესახებ წარმოდგენილი იყო ჟურნალის *ევროპა ფორმირებაში* პირველ ნომერში, რომელიც 1960 წლის მარტში გამოიცა. *ფედერალური სტრუქტურები* მომხიბვლელად ავსებს მის პირველ წვლილს „კონფედერაციასა“ და „ევროპულ ფედერაციას“ შორის არსებული ფუნდამენტური განსხვავებების გაგებაში, რომელიც გამოსცა უნივერსიტეტთაშორისმა ფედერალისტურმა კავშირმა „ახალგაზრდობის ევროპული კამპანია და ფედერალისტების ევროკავშირი“, მაშინ როცა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული თანამეგობრობის ექვსი ქვეყანა, რომლებიც იყვნენ პირველი ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებლები და თავდაცვის თანამეგობრობის ინიციატორები მონოდებული იყვნენ გადამწყვეტი ნაბიჯი გადაედგათ პოლიტიკური სუბრანაციონალური ევროპული თანამეგობრობის სასარგებლოდ, ნათქვამია ანრი ფრენეს წინასიტყვაობაში.

ძვირფასი და ფასდაუდებელია ამ წიგნში წარმოდგენილი დოკუმენტები მათი შესანიშნავი და ნათელი მსჯელობის გამო. ის შეიქმნა მათი ავტორების, უნივერსიტეტის თავდადებული პროფესორების პატივსაცემად, რომელთა გატაცება იყო ევროპელი ხალხისთვის ავთენტური ბრძოლა, და იმედით იმისა, რომ ისინი კვლავაც შეიტანენ წვლილს ახალი თაობების მშენებლობაში.

ჟან-პიერ გუბი

**ევროპა ფედერალიზმის პირისპირ
(1949)**

მიხეილ მუსხელი და გასტონ სტეფანი

წინასიტყვაობა

ეს წიგნი არც დოქტრინული ნაშრომია და არც პროპაგანდისტული ნაწარმოები.

მისმა ავტორებმა, მიუხედავად იმისა, რომ მათთვის უცხო არ იყო იურიდიული და პოლიტიკური საკითხების განხილვა, არ ისურვეს წმინდა სამეცნიერო კუთხით შესდგომოდნენ ევროპული ფედერალიზმის კვლევას. თუმცა ეკონომიკური ასპექტები, რომლებსაც ეს პრობლემა მოიცავს, არ მისცემდა მათ მსგავსი ჭირვეულობის რეალობად ქცევის საშუალებას.

წიგნის ავტორებმა არც ფედერალისტური დოქტრინის პროპაგანდისტებად ყოფნა ისურვეს.

შეშინებულებმა იმ სერიოზული საფრთხეებით, რომელიც დღეს მათ ქვეყნებს და მთელ ევროპას ემუქრება, მონდომებულებმა, დაეცვათ დასავლური ცივილიზაციის სულიერი და მორალური ფასეულობები, უბრალოდ ასე გადაწყვიტეს, რომ რეალობებისა და შესაძლებლობების გულწრფელი ანგარიში შეედგენათ და ყველა ევროპელი ადამიანისთვის გაეზიარებინათ როგორც თავიანთი საწუხარი, ისე - იმედი.

სენ-ნიკოლა-დე-ვეროსი,

1949 წლის 21 თებერვალი

შენსავალი

„მეოცე საუკუნე ფედერაციების ერას მაშინ დაიწყებს, როცა კაცობრიობა ათასწლიან განსაზღვრულ თავიდან შეაბიჯებს“.

პიერ-ჟოზეფ პრუდონი,

ფედერაციული პრინციპის შესახებ

ევროპის ერების „თვალწარმტაცი იზოლაციის“ ერა ამიერიდან შეიცვალა. იწყება ახალი ერა, ფედერალიზმის ერა. მისი დადგომა, როგორც პრუდონმა იწინასწარმეტყველა დაახლოებით ერთი საუკუნის წინ, გამოიხატება იდეებისა და მოსაზრებების ფართოდ გაშლილ მოძრაობაში. ამ მხრივ წამახალისებელ ნიშნებს იძლევა დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოების სრულიად ახალი პოლიტიკაც, თუმცა შესაძლოა ცოტა მოკრძალებული ფორმით.

უდავოა, რომ ევროპის ფედერაციის იდეა ახალი არ არის. თუმცა ორი ომი გახდა საჭირო (და ორივე ევროპაში დაიწყო) იმისათვის, რომ მას ხალხის ყურადღება მიეპყრო და ევროპის ელიტა თავისი მიზნისთვის დაექვემდებარებარებინა. 1946 წლის აგვისტოში ჰერტენშტეინის (შვეიცარია) კონგრესზე მისი მიმდევრების დათვლა შეიძლებოდა. დაახლოებით ერთი წლის შემდეგ, მონტრეს კონგრესზე (შვეიცარია, 1947 წლის აგვისტო), ფედერალისტთა ევროპის კავშირი შეიქმნა, რომელიც ორმოცზე მეტ ასოციაციას აერთიანებდა. იმავდროულად მონტრუში, პარიზთან ახლოს, იმართებოდა ევროპის სოციალისტური შეერთებული შტატების პირველი კონგრესი, გსტაადში (შვეიცარია) კი ევროპის რამდენიმე ქვეყნის საკანონმდებლო ასამბლეის ფედერალისტი პარლამენტარების კონფერენცია. ამავე პერიოდში ინგლისში უინსტონ ჩერჩილი აფუძნებდა ახალ მოძრაობას *United Europe*, პოლ ვან ბელანდი ბელგიაში ქმნიდა ეკონომიკური თანამშრომლობის დამოუკიდებელ ლიგას, ხოლო საფრანგეთში რენე კურტენის ინიციატივით ყალიბდებოდა გაერთიანებული ევროპის ფრანგული საბჭო რაულ დოტრის ხელმძღვანელობითა და ედუარდ ჰერიოტის მაღალი პატრონაჟით.

საჭირო იყო ამ სხვადასხვა ჯგუფის მოქმედების კოორდინირება, რისთვისაც 1947 წლის დეკემბერის თვეში პარიზში შეიქმნა ექვსი ყველაზე დიდი ფედერალისტური მოძრაობის კოორდინაციის საერთაშორისო კომიტეტი. ახალდაარსებულმა კომიტეტმა მალევე გადაწყვიტა ჰააგაში შეეკრიბა სხვადასხვა კერძო და საჯარო დაჯგუფების მრავალი წარმომადგენელი და ასევე უამრავი პოლიტიკური პირი ევროპის სხვადასხვა ქვეყნიდან. ევროპის კონგრესმა, რომელიც 1948 წლის მაისში შედგა, სამი კომისიის მიერ წარმოდგენილ მოხსენებებზე ცხარე მსჯელობის შემდეგ კენჭი უყარა კულტურულ რეზოლუციას, პოლიტიკურ რეზოლუციას და ეკონომიკურ რეზოლუციას. ნამდვილი გადაწყვეტილებების მიღებისა და მათ აღსრულებაზე პასუხისმგებლობის ადების ნაცვლად, იგი სურვილების მთელი სერიის ფორმულირებითა და საინტერესო წინადადებების წამოყენებით დაკმაყოფილდა. მან განსაკუთრებული კატეგორიულობით მოითხოვა ეროვნული პარლამენტების მიერ არჩეული ევროპული ასამბლეის „სასწრაფო“ მოწვევა. სოლიდარობის ამ მნიშვნელოვან გამოხატულებას ფუჭად არ ჩაუვლია. მან ერთდროულად ევროკავშირის იდეის პროგრესულობაც გამოავლინა და საზოგადოებრივი აზრი და ზოგიერთი მთავრობაც შეაშფოთა.

ევროპული მოძრაობის დიდი საბჭო, რომლის საპატიო თავმჯდომარეები იყვნენ მისტერ ჩერჩილი, პოლ ანრი სპაკი, ლეონ ბლუმი და ალსიდ დე გასპერი, შეიქმნა 1948 წლის ოქტომბერში კერძო ორგანიზაციების მოქმედების შემჭიდროებისა და განვითარებისთვის. მისი როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ჰააგის კონგრესის შემდეგ.

ევროპაში ეკონომიკური მდგომარეობის უწყვეტად მზარდმა გაუარესებამ, აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ სახელმწიფოში კომუნისტური პარტიის მიერ ძალაუფლების ხელში აღება, გერმანიის პოლიტიკურად ორად გაყოფის გარდაუვლობამ და საბჭოთა კავშირის ბერლინში ყოფნამ დასავლეთ ევროპის პოლიტიკური მმართველები მიახვედრა, რომ აუცილებელი იყო გაერთიანება. მათ ამ მიმართულებით მოქმედებაც კი დაიწყეს.

მაშინ როცა საერთო ეკონომიკური ინტერესებით უკვე დაკავშირებული ბელგია, პოლანდია და ლუქსემბურგი 1947 წელს აყალიბებდნენ ბენილუქსის, საფრანგეთის და იტალიის საბაჟო კავშირს, თავის მხრივ, 1948 წლის მარტში, ხელს აწერდნენ ტურინში პროტოკოლს, რომელიც აყალიბებდა საბაჟო კავშირის პრინციპს. იმავე დროის საფრანგეთის მთავრობა ბენილუქსის ქვეყნებს სთავაზობდა საფრანგეთის მათ კავშირში შესვლას. უფრო ფართო თვალსაზრისით, ამერიკელების ინიციატივის წყალობით (მარშალის გეგმა), ევროპის თექვსმეტი ქვეყანა ეკონომიკური თანამშრომლობის გზას დაადგა.

წმინდად პოლიტიკურ ასპარეზზე დასავლეთ ევროპის მთავრობები, როგორც ჩანს, ჯერ კიდევ ყოყმანობენ ასეთი მჭიდრო თანამშრომლობის დამყარებაზე. აზრთა სხვაობა გერმანიის მომავალ ორგანიზებაზე, ევროპის ზოგიერთი ქვეყნის განსაკუთრებული მდგომარეობა, ზოგიერთი კავშირი ევროპის მიღმა ხალხებთან, ლონდონის ლეიბორისტული მთავრობის თავშეკავებული დამოკიდებულება - ასეთი იყო ამ ყოყმანის მთავარი მიზეზები. მიუხედავად ყველაფრისა, საერთო საფრთხის გარდაუვლობამ და სერიოზულობამ ბევრი მათგანი მიიყვანა იქამდე, რომ გაეთვალისწინებინათ თავიანთი საგარეო პოლიტიკის კოორდინაცია და სამხედრო და ეკონომიკური თანამშრომლობა. 1948 წლის 18 მარტის ბრიუსელის შეთანხმებები ინგლისს, საფრანგეთსა და ბენილუქსის ქვეყნებს შორის ამის პირველი კოლექტიური მანიფესტაციაა.

უფრო მეტიც, 1948 წლის 18 აგვისტოს საფრანგეთის მთავრობამ ჰააგის კონგრესის მოწოდების საპასუხოდ ინიციატივა აიღო შეეთავაზებინა ამ შეთანხმებების ხელმომწერთა კონფერენციის ჩატარება, რომელსაც დაევალებოდა ევროპის ასამბლეის შექმნა. ამ შეთავაზებისა და დამღლევი მოლაპარაკებების შედეგად, ხუთეულის კონფერენციამ 1949 წლის 29 იანვარს გადაწყვიტა ევროპის საბჭოს შექმნა, რომელიც შედგებოდა მინისტრთა კომიტეტისა და დამფუძნებელი ასამბლეისაგან, ამ ასამბლეის წევრები თავისუფლად დასახელდებოდნენ თითოეული ქვეყნის მიერ. რამდენიმე კვირის შემდეგ, დიდი ბრიტანეთის შემოთავაზებით, ხუთეულის კომიტეტმა სტრასბურგი ახალი ორგანოების სათავო ოფისად აირჩია.

ამგვარად, მოვლენების წნეხქვეშ, ევროკავშირი ჩვენს თვალწინ ყალიბდება ნელ-ნელა, გარკვეულწილად ემპირიული ფორმით. საზოგადოებრივი აზრი, რომელსაც ფედერალისტებიც იზიარებენ, ასეთია: ევროპისთვის ჯერ კიდევ ძალიან ადრეა კონსტიტუციითა და ფედერალური მთავრობით აღჭურვა. ევროპის ფედერაციის დაუყოვნებელი ფორმირება მას ნაადრევად და მარცხისთვის განწირულად ეჩვენება. ეროვნული მთავრობები, რომლებიც მიჭაჭვული არიან თავიანთ უფლებებსა და

სეკულარულ პრივილეგიებს, მზად არ იქნებიან ისინი ფედერალიზმის სამსხვერპლოს შესწირონ. მისი მტკიცებით, აუცილებელია ხანგრძლივი ენერგიული ქმედება იმისათვის, რომ მათ ასეთი მსხვერპლის გაღება გადაწყვიტონ.

ხანგრძლივი ქმედება! საჭირო იქნება თუ არა წლების განმავლობაში ლოდინი იმისათვის, რათა საჭარო აზრი მთლიანად დაპყრობილ იქნას და მან თავად უკარნახოს ევროპის პოლიტიკურ მმართველებს საჭირო უარი და დათმობა? თითქოს ევროპას, რომელსაც პოლიტიკურად დამორჩილება და ეკონომიკურად ჩახშობა ემუქრება, მოცდა შეეძლოს! თუ ევროპის, მისი თავისუფლებებისა და ცივილიზაციის გადარჩენა გვინდა, მყისიერი მოქმედებაა საჭირო. მისი წამოწყება ქიმერული არ არის. იმის შიშით, რომ მორცხვები დაფრთხებიან და სკეპტიკოსები გაიცინებენ, ჩვენ არ მოგვერიდება ვამტკიცოთ, რომ ევროპის ფედერაცია ამიერიდან შედგება.

ფედერალური გაერთიანების რამდენიმე პროექტიც კი შემუშავდა, რომელთაგან ერთი, ყველაზე ახლებს შორის, პანევროპული კონფერენციის იურიდიული კომისიის შემოქმედებაა. ყველა ეს გეგმა - და ეს არის მათი უმთავრესი ნაკლი - დოგმატური და აბსტრაქტული სულისკვეთებით შეიქმნა, ისე, რომ ამჟამინდელი ევროპის მდგომარეობისთვის საკმარისად არ გაუნწვიათ ანგარიში. თითქოს საუბარია მხოლოდ ფორმულის დაკმაყოფილებაზე, მათმა ავტორებმა, უდავოდ ზედმეტად დოქტრინულმა, მოისურვეს ევროპა უკვე გამზადებულ ფედერალისტურ ჩარჩოში შეეყვანათ.

მოქმედება სულ სხვაგვარადაა საჭირო. უნდა გამოვიდეთ ევროპული რეალობიდან და ფედერალიზმი ამ რეალობას მოვარგოთ. რადგანაც ევროპამ კი არ უნდა მოუხაროს ქედი ფედერალისტური პრინციპის მოთხოვნებს, არამედ ფედერალიზმი უნდა მოერგოს ევროპის რეალობას.

ასევე, უწინარეს ყოვლისა, ეს წიგნი შეიქმნა რეალისტური მიდგომით. სწორედ ფედერაციული პრინციპის რეალობებთან დაპირისპირებით გამოყვეს მისმა ავტორებმა ევროპის ფედერაციის ფუნდამენტური საფუძვლები. ისინი ღრმად არიან დარწმუნებულნი, რომ ამ ფედერაციის დაუყოვნებლივ ჩამოყალიბება ამიერიდან უკვე შესაძლებელია და ის დასავლური ერების გადარჩენის ერთადერთი საშუალებაა.

დილემა „გაერთიანება ან გაქრობა“ ევროპისთვის გარდაუვალია.

კირველი თავი

ფედერალიზმი

რა არის ფედერალიზმი? კითხვა შეიძლება შეეხოს ორ ასპექტს: დოქტრინულსა და ტექნიკურს, ანუ პრინციპთა ერთობლიობას, ანდა პოლიტიკური ორგანიზაციის რეცეპტს. აქ ფედერალისტურ დოქტრინას სრულად არ შევეხებით. განხილული იქნება მხოლოდ ფედერალიზმის ცნება, ტექნოლოგია და მისი გამოყენების შემთხვევები.

ნაწილი 1 - ფედერალიზმის ცნება

1.

პრუდონმა ასე განსაზღვრა ფედერალიზმი: „შეთანხმება, რომლის თანახმადაც რამდენიმე სახელმწიფო ერთიანდება ორმხრივად და, ასევე, ერთიმეორისადმი ვალდებულების ფარგლებში, ერთი ან რამდენიმე კონკრეტული საგნის ირგვლივ, რამაც პასუხისმგებლობა ექსკლუზიურად ფედერაციის დელეგატებს ეკისრებათ“.

მართლაც, თავისი ეტიმოლოგიური მნიშვნელობით, სიტყვა ფედერაცია ლათინური *foedus, foederis*-დან მოდის, რაც ალიანსს, ტრაქტატს ნიშავს და იწარმოება სიტყვიდან *fidere*, რაც მინდობას ნიშნავს. მაშასადამე, ფედერაცია ქმნის კავშირს.

კავშირი (*union*) არ უნდა იქნეს გაგებული როგორც ერთობა (*unité*).

ერთობა გულისხმობს ყველა იმ ელემენტის შესისხლხორცებას, რომლისგანაც ის შედგება. მას ახასიათებს „ერთი“ ნება და „ერთი“ ხელმძღვანელობა, რომელიც აბსოლუტურად სუვერენული ცენტრიდან მომდინარეობს. როდესაც არსებობს კავშირი, აზრთა თანხვედრა სავალდებულოა და შენარჩუნდება დომინაციის გზით. თუკი ეს დომინაცია ადამიანური საქმიანობის ყველა ფორმაზე ვრცელდება, საქმე გვაქვს ტოტალიტარიზმთან.

როგორც ერთობა, კავშირიც ერთი მთლიანის არსებობას გულისხმობს, მაგრამ მისი შემადგენელი ნაწილები თავიანთ განსხვავებულ ინდივიდუალიზმს ინარჩუნებენ. კავშირი საკუთარი წევრებით შემოიფარგლება. ის მათთვის იმანენტურია. წევრების მიერ ფორმირებული კავშირი მხოლოდ მათ ხარჯზე არსებობს. შესაბამისად, კავშირი და მისი წევრები უდავოდ ორგანულად არიან დაკავშირებული ერთმანეთთან და მათ შორის ფუნქციონალური ურთიერთობებია. კავშირი გამორიცხავს დომინაციის იდეას, თანამშრომლობა მის არსს წარმოადგენს.

ფედერალიზმი, როგორც კავშირი და არა ერთობა, ნებაყოფლობით ასოცირებული სხვადასხვა სახის ავტონომიური დაჯგუფებისაგან შედგება. მასში წონასწორობა ფედერაციასა და მის წევრებს შორის სუვერენიტეტის გადანაწილების საფუძველზე მყარდება. აღნიშნული განსაზღვრება ნათელს ჰფენს ფედერალიზმის ორ უმნიშვნელოვანეს თვისებას: მოქნილობას და კომპლექსურობას.

2.

ფედერალიზმი არ წარმოადგენს სისტემურ გამოსავალს, უძრავ ფორმულას, რომელიც ზეგავლენის მოსაპოვებლად ძალადობს რეალობაზე ან ანგრევს მას. მოქნილობა მას საშუალებას აძლევს ადვილად მოერგოს მთელ რიგ რეალურ სიტუაციებს. „ფედერირება“,

როგორც შესანიშნავად აღნიშნა დენი დე რუჟმონმა, „ეს კონკრეტული და განსხვავებული ტიპის რეალობების ერთობლივად, ავად თუ კარგად მოგვარებას, პარტიკულარულ თავისებურებებთან მისადაგებულ შეთანხმებას, ურთიერთდაფასების პირობებში არსებობას ნიშნავს“. ფედერალიზმი, რომელიც სათუთად ეპყრობა და ადაპტირდება რეალობასთან, გმობს „უხეშ სიმარტივეს“, რომელიც ცხოვრების კომპლექსურობის უგულვებლყოფით სრესს ყველაფერს, რაც შეიძლება გადაეღობოს ან შეენინაადმდეგოს მზა კონცეფციის განხორციელებას.

ამ მხრივ იგი ემიჯნება არატოლერანტ ტოტალიტარიზმს, რომელიც ცდილობს გამარტივებას უნიფორმიზაციის მისაღწევად. იმისათვის, რომ არ დაშრეს ცივილიზაციის ცოცხალი წყაროები, ფედერალიზმი უფროთხილდება სხვადასხვა ტრადიციასა თუ კონცეფციაზე დამყარებულ კერძო წამოწყებებს და ამგვარად კულტურას მრავალფეროვანი, ორიგინალური კონტრიბუციებით ხელახალი გამდიდრების საშუალებას აძლევს. ამავე დროს ფედერალიზმის პრინციპს შესაძლოა დიდი სირთულეებიც ახლდეს. მას საათის მოძრაობასაც ადარებენ თავისი რთული და ფაქიზი მექანიზმით, რომლის ამუშავებაც მრავალი პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, ეკონომიკური და კულტურული ინსტიტუციის არსებობას გულისხმობს. ისინი ერთმანეთთან არიან გადაჭაჭვულები და ამ ინტეგრირების პროცესში თავიანთ ავტონომიურ არსებობასაც ავითარებენ.

3.

ამგვარად, ფედერალიზმი ზედმინვენით აკმაყოფილებს ორ ფუნდამენტურ, თვისობრივად ანტინომიურ, ყველა საზოგადოებაში არსებულ მოთხოვნილებას - ხელისუფლებას და თავისუფლებას. „არ არსებობს საზოგადოება, წერს პრუდონი, ხელისუფლებისა და თავისუფლების გარეშე. საზოგადოება ხელისუფლების გარეშე ანარქიაა; საზოგადოება თავისუფლების გარეშე ყმობაა“. ხელისუფლებისა და თავისუფლების ერთდროულად დასამკვიდრებლად, ისინი განონასწორებულ სისტემაში უნდა მოექცნენ, სადაც ურთიერთშეზღუდვის მეშვეობით ერთმანეთს გაუმავრებენ ზურგს.

ერებისთვის თავისუფლება მათი ინდივიდუალურობის შენარჩუნებას, მათი განსაკუთრებულობის გადარჩენას, ტრადიციებისა და საკუთარი კულტურის კონსერვაციას ნიშნავს. მათთვის ხელისუფლება საყოველთაო წესრიგისადმი ნებაყოფლობით დაქვემდებარებას წარმოადგენს. აღნიშნული წესრიგი უზენაესი კანონის დამკვიდრებისა და მის გამოყენებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს მოქმედების შედეგია. მისი აღიარებით, სულაც არ თმობენ ერები თავისუფლებას. ისინი კვლავ თვითმყოფადად რჩებიან და ინარჩუნებენ განსხვავებულობის უფლებას. სავარაუდოდ, ისინი თანახმანი უნდა იყვნენ, რომ გაიღონ მსხვერპლი და თავიანთი სუვერენიტეტის ნაწილი შესწირონ, სანაცვლოდ კი ისარგებლონ ფედერალური გარანტიითა და უკეთ დაცული დამოუკიდებლობით.

წონასწორობას ხელისუფლებასა და თავისუფლებას შორის ქმნის თანხმობა ეროვნულ ავტონომიასა და ზოგადი წესრიგისადმი დაქვემდებარებას შორის. ორი რამ უზრუნველყოფს მის შენარჩუნებას. ეს საყოველთაო წესრიგი ერების მიერ გამოწრთობილი, „პირობითი“ კანონის შემოქმედებაა, რომელსაც ისინი ექვემდებარებიან, ხოლო ორგანო, რომელიც მის აღსრულებაზეა პასუხისმგებელი, მათივე დელეგატებისაგან შედგება. ერების მონაწილეობა იმდენად მჭიდროა, რომ კავშირის არსებობა და ფუნქციონირება მათ გარეშე წარმოუდგენელია. ამ თვალსაზრისით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ფედერალური ქვეყნები ერთდროულად დაქვემდებარებულებიც არიან და სუვერენულებიც.

ნაწილი II - ფედერალიზმის ტექნიკა

როგორ განვამტკიცოთ ხანგრძლივი ვადით დამოუკიდებლობას დახარბებული, თავის ინდივიდუალიზმს მიჭაჭვულ საზოგადოებათა ერთობები? ფედერალიზმი თავად გვთავაზობს საშუალებებს და მხოლოდ გარკვეული პროცედურებით მისაღწევი გზით არ იფარგლება.

იგი ამის მისაღწევად მის ხელთ არსებულ საჭირო მეთოდებზე მიგვითითებს და არა მხოლოდ თეორიულზე, არამედ ტექნიკურზეც. ის მოიცავს ორგანიზების საკუთარ პრინციპებს, კერძოდ: ფედერაციის წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციურ ავტონომიას, წევრი ქვეყნების მონაწილეობას კავშირის მისწრაფების ფორმირებაში, ინსტიტუციურ, სამთავრობო ურთიერთმიმართებას და ძალაუფლების გადანაწილებას.

4.

ზოგადად, გაერთიანების გადანყვეტილებას პოლიტიკური სისტემის მქონე ერთობები იღებენ. ცხადია, კავშირის შექმნისას მათ სურვილს წარმოადგენს არსებული პოლიტიკური სისტემის შენარჩუნება და საკუთარივე ნებით მისი შეცვლის უფლება. მათ სურთ, რომ დაცული იყოს მათი კონსტიტუციური ავტონომია. ფედერალიზმს, რომელსაც გაერთიანება და არა უნიფიკაცია უნდა, მის შენარჩუნებას უწყობს ხელს. ამავე დროს იგი აღიარებს ქვეყნების უფლებას, აირჩიონ მართვის მოდელი, საჯარო ხელისუფლების ტიპი და თავისუფლად აწარმოონ თვითმმართველობა.

რა თქმა უნდა, ფედერაციაში გაერთიანებული სახემწიფოების კონსტიტუციური ავტონომია აბსოლუტური ვერ იქნება. კავშირის არსებობა მას გარკვეულწილად ამცირებს. მართლაც, ვერცერთი კავშირი ვერ იქნება მდგრადი, თუკი მისი წევრები არ დაეთანხმებიან კავშირის მაკონსოლიდირებელ რამდენიმე საერთო პოლიტიკურ პრინციპს. სახელმწიფოები ფედერაციაში გაერთიანებისას თავად იღებენ ვალდებულებას მიუსადაგონ ეროვნული კონსტიტუცია ფედერალური პაქტის დებულებებს, რომელიც ამ პრინციპების მატარებელია.

ამგვარად, კონსტიტუციური ავტონომია მხოლოდ ფედერალური კონსტიტუციის ფარგლებში მოიაზრება. სამაგიეროდ, ამავე ფარგლებში ის იღებს გარანტიას და დაცვას. ასევე, იგი ერთი მხრივ დათმობაზე მიდის, მაგრამ, მეორე მხრივ, კონსოლიდირდება, გარკვეულ სიძლიერეს იძენს.

5.

ფედერაციულ კავშირში წევრი ქვეყნები ყოველთვის იღებენ აქტიურ მონაწილეობას ფედერალური ხელისუფლების დაგეგმვასა და მართვაში. შესაძლოა კავშირს წევრი ქვეყნებისაგან განსხვავებული საკუთარი მისწრაფება ჰქონდეს, რომელიც ამავე ქვეყნების ინდივიდუალური, მუდმივად განახლებადი იდეების წყალობით არსებობს. სწორედ ამ იდეებით საზრდოობს ფედერაცია და მათი მონაწილეობა ქმნის მას.

მაინც რაში მდგომარეობს ეს მონაწილეობა? როგორ ხორციელდება ის?

მათი შემოქმედების ნაყოფია ფედერალური პაქტი, რომლის თანახმადაც სახელმწიფოები ერთმანეთს ანიჭებენ უფლებას აქტიურად ითანამშრომლონ ფედერალური

ორგანოების ჩამოყალიბებაში. ეს ყოველთვის საჭირო თანამშრომლობა შეიძლება მეტ-ნაკლებად ფართო იყოს. როდესაც ფედერალური კავშირები მოსუსტებულია, როგორც, მაგალითად, გაეროში, ყველა ფედერალური ორგანო წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებისაგან არის შემდგარი, ხოლო როდესაც ფედერალური კავშირები მეტად მტკიცეა, როგორც ეს თანამედროვე ფედერალურ სახელმწიფოებშია, წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლები მხოლოდ რამდენიმე უწყებაში გვხვდება.

ყველა წევრის მონაწილეობა აუცილებელი პირობაა როგორც კავშირის არსებობისათვის, ასევე მისი ფუნქციონირებისათვის. კანონის გატანა იქნება კენჭისყრაზე თუ მისი აღსრულება, შიდა ფედერაციული წესრიგის დაცვა თუ ფედერაციის ტერიტორიის თავდაცვა, ყველა წევრის თანადგომის გარეშე შეუძლებელია.

ფედერალური უწყებების ჩამოყალიბებაში მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, კონსტიტუციური ავტონომიის შესანარჩუნებლად, სახელმწიფოები იტოვებენ ერთმანეთთან თანამშრომლობის უფლებას, ფედერალურ პაქტში ცვლილებების შეტანის მიზნით. ისინი თანხმდებიან, რომ არცერთი ცვლილება არ შევა მასში ყველა წევრის ან უმრავლესობის თანხმობის გარეშე.

ასევე, სახელმწიფოების მონაწილეობა ფედერაციის მისწრაფების ჩამოყალიბებაში ფედერალიზმის დამახასიათებელი თვისება და მისი შემადგენელი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია.

6.

კავშირი, რომელიც არანაირ ზიანს არ აყენებს წევრების ინდივიდუალიზმს, ორმაგი ორგანიზაციის ფატალურ არსებობას გულისხმობს - ერთი მხრივ, წევრი ქვეყნების და, მეორე მხრივ, თვით ფედერაციისა.

წევრი სახელმწიფოები მართლაც ინარჩუნებენ საკუთარ სამთავრობო ინსტიტუციებს; მათ განსხვავებული პოლიტიკური ცხოვრება აქვთ და მათი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული აპარატი არაფერს არ დაესესხება კავშირის სისტემას. თუკი ეს უკანასკნელი გაუქმდება, წევრები მაშინათვე განაგრძობენ დამოუკიდებლად არსებობას უცვლელი პოლიტიკური სისტემით, ან იმ ორგანოების აღდგენით, რომლებზეც უარი ჰქონდათ ნათქვამი.

ნაციონალურ ორგანოებზე გემდგომია ფედერალური ორგანო, რომელიც, მიუხედავად საფეხურეობრივი უპირატესობისა, არ შთანთქავს მათ. მისი სიძლიერე და სრულყოფილება დამოკიდებულია ფედერალური კავშირების ინტენსიურობაზე. როდესაც ფედერალური კავშირები სუსტია, როგორც წესი, ფედერაცია დაიყვანება ასამბლეის დონეზე, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან წევრი ქვეყნების მთავრობების მიერ დელეგირებული წარმომადგენლები; ხოლო როდესაც კავშირი მტკიცეა, ის განვითარების გზას გადის და სულ უფრო უახლოვდება ერთიანი სახელმწიფოს მოდელს, ამავდროულად კი ინარჩუნებს მისთვის დამახასიათებელ თვისებებს.

ფედერაცია, როგორც სახელმწიფოთა და ინდივიდთა კავშირი, ვერ იქნება ორგანიზებული როგორც ჩვეულებრივი, ინდივიდებისაგან შემდგარი საზოგადოება. ის უფრო რთულ მოწყობას მოითხოვს, სადაც ფედერალური ინსტიტუციების ზედა საფეხურზე ეროვნული ინსტიტუციები დგას.

7.

კავშირის შიგნით ორი პოლიტიკური, ერთიმეორეზე მდგარი ორგანიზმის არსებობა ფედერაციასა და მის წევრებს შორის სხვადასხვა სახელმწიფო ვალდებულებების გადანაწილებას გულისხმობს.

სახელმწიფოები, რომელთაც სურთ მაქსიმალურად შეინარჩუნონ საკუთარი ძალაუფლება, მაგრამ იძულებული არიან გაერთიანდნენ, ხელისუფლების ასეთ გადანაწილებას კეთილგანწყობილი არ ხვდებიან. ფედერალური შეთანხმების დადებით კი უკვე მიღიან მინიმალურ დათმობებზე.

სახელმწიფოების მიერ თავიანთ პრეროგატივაზე უხალისოდ უარის თქმა თავს იჩენს გადანაწილების პრინციპშიც. ისინი კვლავ ინარჩუნებენ თავიანთ სუვერენიტეტს და ფედერაციისათვის მხოლოდ შეზღუდულ, ჩამოთვლილ უფლებებს აღიარებენ. სახელმწიფოების კომპეტენცია კანონად რჩება, ფედერაციისა კი გამონაკლისს წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, ფედერაცია სარგებლობს მხოლოდ მისთვის მინიჭებული უფლებებით, ხოლო ყველა დანარჩენი უფლება კვლავ წევრ სახელმწიფოთა განკარგულებაშია.

მიუხედავად მათი პრინციპის კომპეტენციისა, სახელმწიფოები ზოგჯერ ფორმალური სახით ზოგიერთ წინასწარ განსაზღვრულ უფლებამოსილებას (სარეზერვო ძალაუფლება) იტოვებენ, რომელიც, როგორც წესი, მათთვის ყველაზე ღირებულია და მათ დათმობას არცერთ შემთხვევაში არ შეეგუებიან. ფედერალური კონსტიტუციის დებულებაც კი ვერ ჩამოართმევს მათ ამ უფლებას მათივე თანხმობის გარეშე.

იმისთვის, რომ გააძლიერონ და კიდევ უფრო ეფექტიანი გახადონ თავიანთი სუვერენიტეტი, სახელმწიფოები ასევე იტოვებენ ბოლო ინსტანციად გადაწყვეტილების მიღების უფლებას. მათ სურთ, რომ ის გადაწყვეტილებები, რომლებსაც საკუთარი ძალაუფლების ფარგლებში იღებენ, იყოს საბოლოო და არ იქნეს შეცვლილი ფედერალური ხელისუფლების მიერ.

გადანაწილების პრინციპისადმი თავშეკავებას იჩენენ სახელმწიფოები, თუმცა სხვადასხვა უფლებამოსილებების ეფექტიან გადანაწილებას მეტ-ნაკლებად თავისუფლად უდგებიან. ფედერალური კავშირების ინტენსივობისა და სიძლიერის მიხედვით, სახელმწიფოები მისი უფლებამოსილებების მეტ-ნაკლებად ფართო საზღვრებს აღიარებენ. ნებისმიერ შემთხვევაში მათსავე ინტერესშია, რომ ქვეყნებმა თანხმობა განაცხადონ ფედერაციისათვის მინიმალური პრეროგატივებისა და ძალაუფლების მინიჭებაზე, ამ უკანასკნელის არსებობის საგარანტიოდ.

ძალაუფლების გადანაწილებისას უკიდურესი სიფრთხილის გამოჩენის შემთხვევაშიც კი, კონფლიქტი კომპეტენციებს შორის გარდაუვალია. მაშინ როგორ უნდა მოგვარდეს ის? ამ საკითხთან დაკავშირებითაც გამოსავლის შესაძლებლობები დამოკიდებულია ფედერაციის სიმძლავრეზე. ეჭვგარეშეა, რომ ყველაზე მიუკერძოებელი და ფედერალიზმის არსისთვის მახლობელი გამოსავალია კონფლიქტების მოგვარება დამოუკიდებელი იურისდიქციის მიერ.

ნაწილი III - ფედერალიზმის ფორმები

8.

ტრადიციულად, ფედერალიზმის სხვადასხვა ფორმულები დაიყვანება ორ ძირითად ტიპად: სახელმწიფოების კონფედერაცია და ფედერალური სახელმწიფო.

ეს განსხვავება ადრე ემყარებოდა აბსოლუტური სუვერენიტეტის ცნებას, რომელიც იმ დროს სახელმწიფოს უმთავრეს თვისებად მიიჩნეოდა. სახელმწიფოების კონფედერაციაში სუვერენიტეტით კონფედერაციის წევრი სახელმწიფოები სარგებლობენ; ფედერალურ სახელმწიფოში ქვეყნების სუვერენულობა ფედერაციაზეა ტრანსფერირებული.

უფრო თანამედროვე დოქტრინამ კლასიკური დაყოფის შენარჩუნების შემდეგ შეცვალა მისი ფუნდამენტი სახელმწიფოს ახალ კონცეფციასთან დასაახლოებლად. ამჟამად აბსოლუტური სუვერენულობის თემის ბევრი დამცველი აღარ ჰყავს. ზოგადად მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფოს დამახასიათებელი თვისება საერთაშორისო სამართლისადმი პირდაპირი და უშუალო სუბორდინაციაა. სახელმწიფოების კონფედერაციაში ქვეყნები უშუალოდ ექვემდებარებიან საერთაშორისო სამართალს, ფედერალურ სახელმწიფოში მხოლოდ ფედერაცია ექვემდებარება საერთაშორისო სამართალს, სახელმწიფოები კი მხოლოდ მისი მეშვეობით ექვევნიან დაქვემდებარებაში.

გერმანული იურიდიული ტერმინოლოგია შედგენილი სიტყვებით შესანიშნავად გამოხატავს განსხვავებას ფედერალიზმის ამ ორ ფორმას შორის: *Staatenbund* - ნიშნავს „სახელმწიფოთა ერთობას“, ხოლო *Bundesstaat* - „შეერთებულ სახელმწიფოებს“.

რა დამახასიათებელი თვისებებით გამოირჩევა ფედერალიზმის პრინციპის ეს ორი სახესხვაობა?

9 .

სახელმწიფოების კონფედერაციას ზოგადად ასე განმარტავენ: „სუვერენული და დამოუკიდებელი სახელმწიფოების ასოციაცია იურიდიული პირის სტატუსის მქონე ცენტრალური ორგანოთი“.

მისი უპირატესი მახასიათებელი არის ის, რომ ასოცირებული სახელმწიფოები ინარჩუნებენ სრულ სუვერენიტეტს და კვლავ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებად მიიჩნევიან, ხოლო მათი ცენტრალური ორგანიზაცია შეზღუდული კომპეტენციით სარგებლობს კონფედერაციული პაქტის საზღვრებში. აქ წონასწორობა კავშირსა და მის წევრებს შორის დარღვეულია წევრი სახელმწიფოების სასარგებლოდ. წესით, ისინი სუვერენულებად რჩებიან, თუკი პაქტი არ ითვალისწინებს გარკვეულ შეზღუდვებს; მაგრამ ეს პაქტი არ უნდა დავივიწყოთ, ის თვით სახელმწიფოების შემოქმედებაა და საერთაშორისო კონვენციას წარმოადგენს. მისი ერთადერთი ფუნქცია მათი უცხოურ სახელმწიფოებთან ურთიერთობების რეგულირებისას, სპეციალური საერთაშორისო სამართლის ზოგადი საერთაშორისო სამართლით ჩანაცვლებაა. ცვლილება, რომელიც ამას მოსდევს, ძირითადად ძალის გამოყენებისა და ხელშეკრულებების დადების უფლებას ეხება.

კონფედერაციაში შემავალი ქვეყნები კატეგორიულ უარს აცხადებენ ერთმანეთან ომის წარმოებაზე. ისინი იღებენ ვალდებულებას ერთმანეთს შორის უთანხმოებები საერთო უწყების ან რომელიმე საერთაშორისო პროცედურის (შერიგება, არბიტრაჟი) მედიაციას დაუქვემდებარონ. ისინი უარს აცხადებენ აგრეთვე უცხო ქვეყნებთან საომარ დაპირისპირებაზე; ამავდროულად უფლებას იტოვებენ იარაღის გზით განდევნონ მათ წინააღმდეგ მიმართული ყოველგვარი აგრესია.

რაც შეეხება საერთაშორისო უთანხმოებებს, მათი მოქმედების თავისუფლება ნაკლებად შეზღუდულია. მხოლოდ პოლიტიკური ხელშეკრულებების დადება ეკრძალებათ (ალიანსი, ორმხრივი დახმარების ხელშეკრულება), რომლითაც კავშირის მთლიანობა შეიძლება იყოს კომპრომეტირებული. თუმცა ნებისმიერი სხვა ტიპის ხელშეკრულების გაფორმება შეუძლიათ (ვაჭრობა დანესებულებებს შორის და ა.შ.) იმ პირობით, თუკი კონფედერაციისა და მისი წევრი სახელმწიფოების ინტერესები იქნება დაცული.

ყველა კომპეტენცია, რომელზეც სახელმწიფოები თანხმდებიან, საერთო ორგანოს ფუნქციებში შედის. კონგრესი ერქმევა მას თუ ყრილობა, სახელმწიფოების პირდაპირ ასარჩევი წევრებისაგან შემდგარი უწყება, რეალურად, მუდმივ დიპლომატიურ კონფერენციას წარმოადგენს. საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში მას შეუძლია მიიღოს წევრი სახელმწიფოებისათვის სავალდებულო გადაწყვეტილებები, მაგრამ ვერ უზრუნველყოფს მათ დაცვასა და აღსრულებას. გამომდინარე იქიდან, რომ არ გააჩნია არც შეიარაღებული ძალა, არც ფინანსური რესურსები, არც თანხები აღსრულებისათვის და უძლურია იმოქმედოს ინდივიდთა წინააღმდეგ, მისი ძალაუფლება წევრი სახელმწიფოების მიერ მისთვის მინიჭებულ უფლებას არ აღემატება. მისი ძალაუფლება მხოლოდ მის წევრებზეა დამოკიდებული.

ეს თანდაყოლილი სისუსტე აუძლურებს კონფედერაციას და ხელს უშლის იმ მიზნის მიღწევაში, რომლისთვისაც ის შეიქმნა. რეალური ძალაუფლების არქონა მას ხელს უშლის ეფექტიანად უზრუნველყოს წევრების საგარეო და შიდა უსაფრთხოება. შესაძლოა, ამ მოცემულობით იგი ფედერალური ორგანიზაციის არასრულყოფილი და დროებითი ფორმა იყოს; მოკლე ვადით ის განწირულია დაშლისთვის ან უფრო მყარ კავშირად გარდაქმნისთვის.

10.

ფედერალური სახელმწიფო არის „ის, რომელიც შედგება ერთდროულად ინდივიდებისა და სახელმწიფოებისაგან, რომელშიც წევრი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ კონსტიტუციურ ავტონომიურობას და მონაწილეობას იღებენ ფედერალური ნების ჩამოყალიბებაში“.

სახელმწიფოთა კონფედერაციისაგან განსხვავებით, ფედერალური სახელმწიფო სუვერენულია და მხოლოდ ის მიიჩნევა საერთაშორისო სამართლის სუბიექტად. აქ წონასწორობა კავშირსა და მის წევრებს შორის უკეთ არის დამყარებული. ფედერალური სახელმწიფოები საკუთარი თავის ბატონად რჩებიან; ისინი ფედერაციას მხოლოდ მათი უსაფრთხოების შენარჩუნებისათვის აუცილებელ, საჭირო ძალაუფლებას უთმობენ. ამ მიზნით ისინი საკუთარ სამთავრობო სისტემაზე ზემდგომ, საერთო სამთავრობო ორგანიზმს ქმნიან.

ფედერალური სახელმწიფო ნამდვილი სახელმწიფოა, საკუთარი ტერიტორიითა და სუბიექტებით; მას ყველა ატრიბუტი აქვს: ატარებს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და იურიდიულ უფლებამოსილებას. მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ნამდვილ კანონებს წარმოადგენს - ისინი ყველაზე ვრცელდება, როგორც ინდივიდებზე, ისე სახელმწიფოებზე - და აქვს უნარი თავადვე უზრუნველყოს მათი აღსრულება. კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლებში მისი ნება წევრი სახელმწიფოების ნებაზე მაღლა დგას; ფედერალური სამართალი ეროვნულ სამართალთან უპირატესობით სარგებლობს. თუ ფედერაციასა და მის წევრებს შორის კონფლიქტი გაღვივდა, სწორედ ფედერალური სამართალი უკარნახებს სიტუაციიდან გამოსავალს ფედერალური ტრიბუნალის მეშვეობით.

მიუხედავად სრულფასოვანი პოლიტიკური ორგანიზაციის არსებობისა, ფედერალური სახელმწიფო არ წარმოადგენს ერთ, უნიტარულ სახელმწიფოს. მისი უფლებები შემლედულია, რაც განსაკუთრებით იჩენს თავს უცხო სახელმწიფოებთან ურთიერთობებში; ფედერაციის ფარგლებში კი მისი ძალაუფლება მხოლოდ საყოველთაო ინტერესის ზოგიერთ ისეთ ობიექტზე ვრცელდება, როგორცაა ფინანსები, ჯარი, ვაჭრობა და სხვ. ყველა სხვა უფლებამოსილება ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს განეკუთვნება, რომლებიც პრინციპის კომპეტენციას ინარჩუნებენ.

რაც ფედერალურ სახელმწიფოსა და უნიტარულ სახელმწიფოს შორის სხვაობას აღრმავებს, არის წევრი ქვეყნების ის წვლილი, რომელიც მათ ფედერაციის ორგანიზებისა და ფუნქციონირების საქმეში შეაქვთ. იგი პირდაპირი წესით ახდენს ფედერალური კონსტიტუციის რევიზიას. ფედერალური პალატის მეშვეობით, რომელშიც წარმოდგენილია ყველა წევრი სახელმწიფო, ისინი ირიბად იღებენ მონაწილეობას ფედერალური კანონის შემუშავებაში. ხშირ შემთხვევაში მათ მიერ დანიშნულ აგენტებს ეკისრებათ ფედერალური მთავრობის გადაწყვეტილებების აღსრულების უზრუნველყოფა.

ეროვნული ავტონომიებისადმი პატივისცემით, უფლებამოსილებების გონივრული გადანაწილებით, ერთიანი ორგანოს შემადგენელი ნაწილების ხელსაყრელი განლაგებით, ფედერალური სახელმწიფო აშკარად ფედერალისტური ფორმულის ბევრად უკეთესი ფორმაა, ვიდრე სახელმწიფოთა კონფედერაცია. შეიძლება თუ არა ითქვას, რომ ის ყველანაირ სიტუაციას ერგება? რეალობა თავისი კომპლექსურობითა და მრავალფეროვნებით ყოველთვის ვერ ირგებს მხოლოდ ერთ ფორმას, რაც უნდა დახვეწილი იყოს ის.

11.

სახელმწიფოთა კონფედერაცია და ფედერალური სახელმწიფო ახერხებენ კი რეალურად ამოწურონ ფედერირების პრინციპის განხორციელების პოტენციალი? სახელმწიფოებს მხოლოდ ამ ორ მოდელს შორის აქვთ გასაკეთებელი არჩევანი? ფაქტები ნათლად მეტყველებს იმაზე, რომ მსგავსი არაფერი ხდება და განსხვავებას სახელმწიფოთა კონფედერაციასა და ფედერალურ სახელმწიფოს შორის ცალსახად დიდაქტიკური სახე აქვს. მისი, როგორც დოქტრინის ღირებულება ერთობ საეჭვოა და ფედერალისტური გამოცდილების მხოლოდ არასრულყოფილ და დამახინჯებულ სურათს გვთავაზობს.

12.

ვხვდებით თუ არა, მაგალითად, სახელმწიფოთა კონფედერაციას მცირე ანტანტაში (1933 წ. 16 თებერვალი), ბალკანეთის ანტანტაში (1934 წ. 9 თებერვალი) და არაბული ქვეყნების ლიგაში (1945 წ. 12 მარტი)? არცერთი მათგანი სახელმწიფოთა კონფედერაციის ძირითად მახასიათებლებს არ აერთიანებს. ბალკანეთის ანტანტა მხოლოდ ორგანიზებული ალიანსი იყო; მას არ გააჩნდა ერთიანი, პერმანენტული ორგანო, რომელიც გადაწყვეტილების მიღებისა და საზღვრებს გარეთ მისი წევრების წარდგენაზე იქნებოდა უფლებამოსილი. მიუხედავად იმისა, რომ ბალკანეთის ანტანტაზე უკეთ იყო ორგანიზებული, არც მცირე ანტანტა იყო სახელმწიფოთა კონფედერაცია. მას ამისათვის აკლდა სამართალსუბიექტობა, როგორც საკუთარ წევრებთან, ასევე უცხო სახელმწიფოებთან მიმართებაში. არაბული ქვეყნების ლიგა, რომელიც კიდევ უფრო უკეთ არის ორგანიზებული, მაინც კონფედერაციის მიღმა რჩება. ის მართლაც სამართალსუბიექტია, მაგრამ მხოლოდ წევრებთან მიმართებაში. იურიდიულად მას უცხო სახელმწიფოები არ აღიარებენ. მას არც დიპლომატიური წარმომადგენლობა აქვს და არც ომის გამოცხადებისა და ხელშეკრულების დადების უფლება.

აი, სახელმწიფოთა გაერთიანების სამი ნიმუში, რომელთაგან არცერთი არ განეკუთვნება „კონფედერაციის“ ჯგუფს და თითოეული მათგანი ორიგინალური თვისებებით გამოირჩევა.

13.

უფრო ფართო საერთაშორისო ასოციაციების ორიგინალურობა, როგორც იყო, მაგალითად, ერთა ლიგა, ამჟამად გაერო, იურიდიულ კვალიფიკაციას დელიკატურს ხდის. ისინი ფორმით სახელმწიფოთა კონფედერაციას უახლოვდებიან ერთიანი ორგანოების (საბჭო - ასამბლეა) შემადგენლობითა და ფუნქციებით, მაგრამ სცილდებიან თავიანთი უნივერსალური მისწრაფების, ფართო უფლებამოსილებების, ინსტიტუციების ზრდის, განსაკუთრებით კი საკუთარი წევრებისათვის მინიჭებული ძალზე ფართო ძალაუფლების გამო. ისინი სახელმწიფოთა კონფედერაციას აღემატებიან და ჩამორჩებიან.

14.

იგივე შეიძლება ითქვას ბრიტანული ერების საზოგადოებაზე, რომელიც დღეს *Commonwealth*-ის სახელწოდებით არის ცნობილი. ის ალბათ დამოუკიდებელი ქვეყნების ასოციაციაა რამდენიმე საერთო ორგანოთი (გვირგვინი და საიმპერატორო კონფერენციები), რითაც სახელმწიფოთა კონფედერაციას ჰგავს. მაგრამ ეს მსგავსება მოჩვენებითი უფროა, ვიდრე რეალური, რეალობის მახვილი თვალით დაკვირვებას ვერ უძლებს. *Commonwealth* არ შექმნილა საერთაშორისო შეთანხმების საფუძველზე. 1931 წლის 24 ნოემბრის ვესტმინსტერის სტატუსი თავისუფალი ასოცირების შესახებ წარმოადგენს არა შეთანხმებას, არამედ ინგლისის პარლამენტის ჩვეულებრივ კანონს; მას საკონსტიტუციო კანონის ხასიათიც კი არ აქვს. ის ბრიტანულ ერებს შორის არსებული ერთგულების კავშირების კონსტატირებითა და საზოგადოებისათვის საინტერესო, რამდენიმე თეორიული და პრაქტიკული საკითხის მოგვარებით შემოიფარგლება.

Commonwealth-ს, რომლის საფუძველიც ემოციური უფროა, ვიდრე იურიდიული, ბრიტანელები შიდა ტიპის ასოციაციად უფრო მიიჩნევენ, ვიდრე საერთაშორისო ხასიათის კავშირად. აღნიშნული ასოციაციის უფრო მეტად კონსტიტუციური ბუნების საერთო ორგანოები სრულებით არ ჩანს საერთაშორისო სცენაზე.

15.

პანამერიკული კავშირი სახელმწიფოების ასოციაციის სწორედ იმ ნიშნულს გვთავაზობს, რომელიც უფრო ბუნებრივია, ვიდრე პირობითი. ამგვარი ასოციაციები იბადებიან და იზრდებიან ფიზიკური ელემენტების მიხედვით, მცენარეების მსგავსად, რომლებსაც ადამიანები უვლიან და ზრუნვით ალამაზებენ. მისი ორგანიზების ფორმა განვითარებულია, მაგრამ ჯერ არ გააჩნია საერთაშორისო იდენტობა.

ჰავანისა (1928 წ.) და ლიმის (1938 წ.) კონფერენციების შემდეგ იგი ოთხ ძირითად ორგანოს აერთიანებს: პანამერიკულ კონფერენციას - განსახილველი ორგანო, დირექტორთა საბჭოს, რომლის შტაბ-ბინაც ვაშინგტონშია, აღმასრულებელ ორგანოს - თვით პანამერიკულ კავშირს და პოლიტიკურ ორგანოს, საგარეო საქმეთა მინისტრების საკონსულტაციო კონფერენციას. შემადგენლობა მცირედ შეიცვალა 1948 წელს ბოგოტის კონფერენციაზე. მანამდე მისი უფლებები ძალიან შეზღუდული იყო. მასში შემავალი ქვეყნები ერთმანეთის მიმართ სოლიდარობას სწორედ მორალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და არა პოლიტიკურ-იურიდიულ ჭრილში ავლენენ. ეს კი, როგორც თეოდორ რუზველტი იტყოდა, „ამერიკის ერთა ოჯახია“.

მას შემდეგ, რაც ბოგოტის კონფერენციამ ერების ამ ოჯახს ახალი იურიდიული სტატუსი მიანიჭა და ამერიკის კონტინენტის დაცვისა და კონფლიქტების მშვიდობიანად მოგვარების საქმეში მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფუნქციები მიაკუთვნა, ის ჭეშმარიტ „ამერიკის ერთა საზოგადოებად“ იქცა. იგი შეიძლება ჩაითვალოს ერთ-ერთ რეგიონულ ორგანოდ, რომელზეც საუბარია გაერთიანებული ერების ქარტიის 52-ე მუხლში. თუმცა მისი იურიდიული ბუნება კვლავ გადაუწყვეტელი რჩება. ის სუვერენული სახელმწიფოების ასოციაციას წარმოადგენს, მაგრამ სახელმწიფოთა კონფედერაციის არც სტრუქტურა და არც უფლებამოსილება არ გააჩნია.

ეს ფედერალისტური ფორმულის კიდევ სამი ნიშნუმი გახლავთ. თუმცა მათ ვერ შევადარებდით ნამდვილ კონფედერაციებს, ისეთებს, როგორიც არსებობდა გერმანიაში 1815-დან 1866 წლამდე და შვეიცარიაში 1815-დან 1848 წლამდე.

16.

არსებობს აგრეთვე სახელმწიფოთა კონფედერაციაზე უფრო განვითარებული ფედერალისტური მოდელები, რომლებიც ფედერალურ სახელმწიფოს ჩამორჩებიან და ამ ორ მოდელს შორის იკავებენ ადგილს. ზოგიერთი მათგანი, ჰოლანდიის გაერთიანებული პროვინციები (1579), ამერიკის კონფედერირებული სახელმწიფოები (1861) უფრო ახლოს დგანან საერთაშორისო ასოციაციასთან; სხვები, რომელთა შორისაცაა 1874 წლის გერმანიის იმპერია, მეტად ენათესავება ფედერალურ სახელმწიფოს, თუმცა მაინც განსხვავდება მისგან.

კონფედერაციისაგან განსხვავებით, რომელიც ხშირად მხოლოდ ერთ საერთო ორგანოს შეიცავს, ჰოლანდიის გაერთიანებული პროვინციების ორგანიზაციამ შექმნა თითქმის ისეთივე განვითარებული ცენტრალური ორგანო, როგორიც ფედერალურ სახელმწიფოს აქვს. ყოველი პროვინციის დეპუტატებისაგან შემდგარი გენერალური შტაბის გვერდით მას ჰქონდა სახელმწიფო საბჭოც, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენდა. ჰყავდა სახელმწიფოს მეთაური - „*Staatbouder*“-ი, უამრავი სახელმწიფო და სამხედრო მოხელე და ექვემდებარებოდა მრავალი „კოლექტი“, რომელთაც სამინისტროს

ფუნქცია ჰქონდათ დაკისრებული. კავშირის უფლებამოსილება ასევე სცილდებოდა კონფედერაციის სეიმის უფლებამოსილებათა ფარგლებს. კავშირს მართლაც ჰქონდა არა მხოლოდ უამრავი საერთაშორისო უფლება, არამედ მნიშვნელოვანი შიდა ფუნქციებიც, როგორცაა გადასახადების დაწესება და თავისი კომპეტენციის ფარგლებში კანონებისთვის კენჭისყრის უფლება. ყველა ამ თვალსაზრისით გაერთიანებული პროვინციები საგრძნობლად შორდებოდა სახელმწიფოთა კონფედერაციას და მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების დროს ერთსულოვნების აუცილებლობით და მათივე აღსრულების შეუძლებლობით ჰგავდა მხოლოდ მას.

17.

1871 წლის გერმანიის იმპერიას კი პირიქით, ფედერალური სახელმწიფოს მსგავსი ორგანიზება და ძალაუფლება ჰქონდა, მაგრამ საერთაშორისო თვალსაზრისით მისმა წევრებმა გაფართოებული უფლებები შეინარჩუნეს. მიუხედავად იმპერიაში ინტეგრირებისა, საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით, მათ ბოლომდე არ განუცხადებიათ უარი სახელმწიფოს სტატუსზე. მათ შორის ყველაზე ძლიერებს დიპლომატიური ურთიერთობები ჰქონდათ ერთმანეთთან და უცხო ქვეყნებთან; შეეძლოთ დამოუკიდებლად დაედოთ შეთანხმებები მათსავე ფართო კომპეტენციის ფარგლებში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით. ამ მხრივ მათი და კონფედერაციის წევრი სახელმწიფოების მდგომარეობა ერთმანეთს ჰგავს.

ამ ვითარებაში გასაკვირი არაა, რომ სახელმწიფო სამართლის ავტორები ვერ შეთანხმდნენ ფედერალიზმის ამ ორი მოდელის იურიდიული ხასიათის განსაზღვრაზე. ორივე შემთხვევაში მოცემული მომენტის პოლიტიკური პირობებიდან გამომდინარე, თითოეულმა თავისებურად გააერთიანა სახელმწიფოთა კონფედერაციისა და ფედერალური სახელმწიფოს ნიშან-თვისებები.

18.

იმავე სირთულემ იჩინა თავი ფედერალიზმის ბოლო ახალ, რამდენიმე გამოცდილებაში, როგორცაა, მაგალითად, გერმანიის 1919 წლის და ავსტრიის 1920 წლის გამოცდილება. ფედერალიზმის პრინციპები არ დავიწყებიათ, თუმცა უნიტარულ ფორმას მიუახლოვდნენ. წევრმა სახელმწიფოებმა ინდივიდუალობა და საკუთარი პოლიტიკური ინსტიტუციები შეინარჩუნეს, მაგრამ იმდენად იყვნენ დამოკიდებული ფედერაციაზე და მათი მონაწილეობა ფედერალური ნების ჩამოყალიბებაში იმდენად შეზღუდული იყო, რომ ფედერალური სახელმწიფოს ძლიერება თითქმის უტოლდებოდა უნიტარული სახელმწიფოს ძალაუფლებას. ფედერაციას არსებობისათვის არ სჭირდებოდა საკუთარი წევრები: სწორედ ერი ასაზრდოებს მას და არა ისინი. ამიტომ აღარ უნდა იყოს გასაკვირი, რომ იურისტები რეალურად დაფიქრდნენ, თუ როგორი იურიდიული კვალიფიკაცია უნდა მიეცათ ფედერალიზმის ამ რამდენიმე შემთხვევისათვის.

19.

საქმე ისაა, რომ ფედერალიზმის პრინციპი მისი გამოყენების მრავალგვარ საშუალებას იძლევა, დაწყებული რაც შეიძლება ზედაპირულითა და არაორგანულით და დამთავრებული ყველაზე პერფექციონისტულითა და უკეთ ორგანიზებულით. ყოველ მათგანს საკუთარი, იმ მომენტში პოლიტიკურ-ეკონომიკური გარემოებებით ნაკარნახევი

აგებულება აქვს.

ფედერალიზმი არ არის მყარი ფორმულა, წინასწარ დადგენილი წონასწორობა, უკვე შექმნილი მუსიკა. ის ხელოვნებაა. მსგავსად მუსიკოსისა, რომელიც ნოტებსა და ბგერებს იყენებს, რომ მელოდია შთაგონების თემას მიუსადაგოს, ფედერალისტი მოხერხებულად იყენებს ტექნოლოგიის სახეობებს ორიგინალური ნაწარმოების შესაქმნელად, რომელიც რეალობებთან დაპირისპირების გარეშე პატივს სცემს მათ და სხვაგვარად დაბალანსებულ წესრიგში ახდენს მათ ინტეგრირებას.

ფედერალიზმი რეალობების ჰარმონიულად მონწესრიგების ხელოვნებაა.

თავი IV

გაერთიანებული ევროპა

1948 წელს ჰააგაში შეკრებილმა ევროპის კონგრესმა ხმა მისცა შემდეგ გადაწყვეტილებას: „კონგრესი მოითხოვს, რომ სასწრაფოდ იქნეს მოწვეული ევროპული ასამბლეა, მათსავე წიაღში ან მონაწილე სახელმწიფოების პარლამენტების მიერ არჩეული წარმომადგენლებით, რომელიც სასწრაფო ზომების რეკომენდაციას გასცემს, რათა ეტაპობრივად შეიქმნას ევროპის საჭირო ერთობა, როგორც ეკონომიკურ, ასევე პოლიტიკურ ჭრილში. ასამბლეამ უნდა განიხილოს კავშირისა თუ ფედერაციის შექმნით გამოწვეული იურიდიული და საკონსტიტუციო პრობლემებიც, ასევე თანმდევი ეკონომიკური, სოციალური შედეგები და მოამზადოს გეგმა ამ საკითხებთან დაკავშირებით.

მწვავე დებატების შემდეგ მიღებული აღნიშნული რეზოლუცია წმინდა საკონსულტაციო კომპეტენციის მქონე ევროპული ასამბლეის მოწვევას ითხოვს, რომლის მისიაც ევროპის გაერთიანებული სახელმწიფოების კონსტიტუციური მოწყობის განხილვა და მასთან დაკავშირებული გეგმის მომზადება იქნება. დასავლური ერების გასაერთიანებლად მართლაც საჭიროა ყველა ქვეყნის დელეგატისგან შემდგარი ასამბლეის შეკრება, რომელსაც დაეკისრება ფედერალური კონსტიტუციის პროექტის შედგენა, მოგვიანებით კი პროექტს სახელმწიფოები დამტკიცებენ.

145.

რა წარმოდგენებმა და პრინციპებმა უნდა მართოს ეს სამუშაო პროცესი? თუკი პოზიტიური და მდგრადი კონსტრუქციის შექმნას ვისახავთ მიზნად, საჭიროა თვალი გავუსწოროთ ამ გზაზე არსებულ რთულ რეალობებსა და საშიშ წინაღობებს. მცდარი გზა იქნება ყოველივე ამის გაუთვალისწინებლობა, წინაღობების უგულვებელყოფა და რეალობაზე ძალადობა. სახელმწიფოები მას ამის ნებას დართავენ, მაგრამ შემდგომ უყოყმანოდ გაკიცხავენ მის ქმედებას. მას არ უნდა დაავიწყდეს ფრანკფურტის *Vor-parlament*-ის სამწუხარო მარცხი, როდესაც 1848 წელს უშედეგოდ სცადა გერმანიის შტატების ფედერირება. მისთვის განსაკუთრებული შთაგონების წყარო უნდა იყოს 1787 წლის ფილადელფიის კონვენცია, რომელმაც ამერიკის შეერთებული შტატების ახლანდელი კონსტიტუცია მოამზადა. კონვენციამ, რომელშიც ისეთი გამორჩეული პიროვნებები შედიოდნენ, როგორებიც იყვნენ ჯორჯ ვაშინგტონი, ალექსანდერ ჰამილტონი, ტომას ჯეფერსონი და ბენჯამინ ფრანკლინი, შეძლო დაერწმუნებინა ამერიკის ცამეტივე შტატი, შეეტანათ საკონსტიტუციო პროექტი ახლანდელი ფედერალური კავშირების ჩანასახები.

146.

ფედერალური კონსტიტუციისათვის უმთავრესია იყოს მოკლე. რაც უფრო დიდია ტექსტი, მით უფრო მეტი შეზღუდვა ახლავს მის უფლებებს, ვინც მას ექვემდებარება; რაც უფრო მეტი დეტალია მოცემული, მით უფრო ზღუდავს ამ უფლებების აღსრულებას. ზედმეტად გრძელი და დაზუსტებული ფედერალური კონსტიტუცია ნამდვილად წააწყდება ქვეყნების მხრიდან შეურიგებელ წინააღმდეგობას ეროვნული დამოუკიდებლობის მაქსიმალურად შესანარჩუნებლად, რამაც კავშირის პროექტიც კი შეიძლება ჩაშალოს.

უმჯობესია, იგი რაც შეიძლება მოკლე იყოს. ამ სახით მასში უკეთ გაეწევა ანგარიში პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ რეალობებს; ნაცვლად გამომფიტველ ფორმულებში მოქცევისა, კონსტიტუციამ მათ ბუნებრივად განვითარების საშუალება უნდა მისცეს, რაც ევროპის ხალხთა შორის სოლიდარობასთან ერთად განვითარდება. კავშირი, რომელიც საერთო ემოციებსა და საჭიროებებს ეფუძნება და სულიერ ნათესაობას გულისხმობს, რამდენიმე ფუნდამენტური პრინციპის ნებაყოფლობითი და თავისუფალი მიღების რეზულტატს წარმოადგენს. ტექსტები კი არ ამყარებს მას, არამედ ის მათი გამოხატულებაა. ასევე, ევროპული კონსტიტუცია კოდს კი არა, შეთანხმებას, პაქტს უნდა წარმოადგენდეს. მხოლოდ მაშინ იქცევა იგი ევროპის ერებისათვის იმად, რასაც გვირგვინი წარმოადგენს ბრიტანული ერებისათვის: ერთობის სიმბოლოდ.

147.

გარდა იმისა, რომ მოკლე უნდა იყოს, ფედერალური კონსტიტუცია სახელმწიფოს ძალაუფლების გაფართოებისა და უფლებამოსილების გაძლიერების ელემენტებსაც უნდა შეიცავდეს. ფედერალურ ერებს შორის სოლიდარობის განვითარება, მათი დამაახლოებელი სულიერი კავშირის განმტკიცება ფედერალურ სახელმწიფოსა და მის წევრ ქვეყნებს შორის ურთიერთობების ახლებურ მოწყობას მოითხოვს. იმისათვის, რომ ეს ადაპტაცია უფრო მარტივი და სრულყოფილი გახდეს, ფედერალური მთავრობის ფუნქციები არ უნდა იყოს ხისტად ფორმულირებული და ზედმეტად შეზღუდული. ტექსტები მოქნილი და განგრცობილი უნდა იყოს და ფებს უწყობდეს პოლიტიკური და ეკონომიკური პირობების ტრანსფორმაციას. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, რეალურ პოლიტიკურ და სოციალურ მდგომარეობასთან შესაბამისობა წესად უნდა იქცეს და ჰარმონია უნდა შენარჩუნდეს რეალობასა და ტექსტებს შორის, რომლებშიც ის კრისტალდება.

148.

ნუთუ ფედერალურმა კონსტიტუციამ არ უნდა შემოგვთავაზოს ძირითადი პრინციპები, არ უნდა დააფუძნოს ფედერალური მთავრობა და ლაკონურად და მოქნილად არ უნდა ჩამოაყალიბოს ურთიერთობები ფედერაციასა და მის წევრებს შორის? ამ დოკუმენტის მნიშვნელობის იურიდიულ ჩარჩომდე დაყვანა მისი ჭეშმარიტი მისიის უგულვებლყოფა იქნებოდა. დემოკრატიული ქვეყნისათვის კონსტიტუცია მხოლოდ „პოლიტიკური თავისუფლების ტექნოლოგიას“ არ წარმოადგენს, ის რწმენისა და საერთო იდეალის გამოხატულება და სიმბოლოც არის. მაშინ როდესაც ევროპის ერები მატერიალური არსებობისათვის ბრძოლით ისე არიან გადაღლილი, თითქოს გადაიწურეს სულიერი და მორალური რენესანსის იმედი, საჭიროა, როგორც არასდროს, კვლავ გავუჩინოთ მათ ნდობა და გავუღვივოთ რწმენა. მაშასადამე, აუცილებელია, რომ ფედერალურმა კონსტიტუციამ მათ საერთო იდეალი შესთავაზოს.

არის კი ამისათვის საჭირო, როგორც ეს ჰაავის კონგრესმა შესთავაზა, რომ თვით კონსტიტუციაში შევიდეს ადამიანის პოლიტიკური და სოციალური უფლებების ქარტია? უფლებების დეკლარაცია რამდენიმე ფუნდამენტური პრინციპების სრულ და ზოგად გაზიარებას გულისხმობს. ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში ევროპის ქვეყნებში არსებული სტრუქტურების მრავალფეროვნება და მათი გამომხატველი თეორიული კონცეფციების სიმრავლე დასავლურ ერებს შორის სრული თანხმობის არარსებობაზე მეტყველებს. თუკი, მიუხედავად ამ მრავალფეროვნებისა, კონსტიტუცია ერთ რომელიმე

ეკონომიკურ, სოციალურ იდეოლოგიას მიემხრობა, ეს ფედერაციაში უთანხმოების მოტივებს აღძრავს და კავშირის შენარჩუნებისთვის ფატალური აღმოჩნდება.

პოლიტიკურ სფეროში კი, სადაც მნიშვნელოვანი განსხვავებები არ აღინიშნება და მხოლოდ დემოკრატიის ყველას მიერ აღიარებული პრინციპისადმი საკუთარი, ორიგინალური მიდგომით გამოირჩევიან ქვეყნები, ფედერალური კონსტიტუცია ყოველგვარი უხერხულობის გარეშე შეიძლება შეიცავდეს პოლიტიკური უფლებების დეკლარაციას. იმისათვის, რომ ეს უფლებები აღიარების დონეზე არ დარჩეს და დაცული იყოს, დარღვევის შემთხვევაში საქმის ფედერალური სასამართლოსათვის გადაცემა უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი. არის თუ არა მართებული, მაშინ როდესაც ქვეყნები საკუთარ ავტორიტეტს უფრო ხილდებიან მათ დაქვემდებარებაში მყოფ სუბიექტებთან მიმართებაში, ღიად მივაყენოთ ზიანი მათ ნაციონალურ თავმოყვარეობას, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ფედერაციის ყველა მოქალაქეს, ნებისმიერი უმნიშვნელო მიზეზით, მიეცეს ფედერაციის იურისდიქციისადმი მიმართვის ფორმალური უფლება.

149.

აქ საუბარი არ ეხება ინდივიდებისთვის პოლიტიკური ან სოციალური უფლებებით სარგებლობაზე უარის თქმას და არც ამ უფლებების დაცვის მიზნით ფედერალური ორგანოებისათვის მიმართვის საშუალების ჩამორთმევას. იმისათვის, რომ სახელმწიფოებისთვის მისაღები გახდეს მათი სუვერენულობისა და ღირსების საკითხებში ჩარევა, უნდა გამოიძებნოს ნაკლებად უხეში გზა და ყველაზე მეტად მოქნილი პროცედურა. მაშასადამე, საქმე შინაარსში კი არა, მეთოდში მდგომარეობს. ასევე, მოცემულ მომენტში, როგორც ჩანს, სასურველია, ევროპული კონსტიტუციის ტექსტში არ შევიდეს უფლებების დეკლარაცია. უმჯობესი იქნებოდა, პრეამბულაში შეგვეტანა ზოგადი და საკმარისად ზუსტი ტერმინებით ასახული დეკლარაცია საერთო რწმენისა და იდეალის შესახებ, რათა მან სახელმწიფოების ძალაუფლებასთან დაპირისპირებისა და არსებული მრავალფეროვნების უგულებელყოფის გარეშე იგივე როლი შეასრულოს, რასაც ნამდვილი დეკლარაცია ასრულებს. უნდა გვახსოვდეს, რომ სწორედ პრეამბულაშია აღიარებული საკონსტიტუციო ტექსტების ბაზისად მიჩნეული ფუნდამენტური პრინციპები, რომლითაც გამსჭვალულია კონსტიტუცია და რაც მისი ინტერპრეტაციისა და გამოყენების ამოსავალ წერტილს უნდა წარმოადგენდეს.

ამ ზოგადი მოსაზრებებით უნდა ისაზრდოს ასამბლეამ, როდესაც ის ევროპისათვის ფედერალური კონსტიტუციის შექმნას შეეჭიდება.

ნაწილი I

ფედერალური ევროპის აგებულება

150.

ევროპული ფედერაცია - სახელმწიფოთა და ინდივიდთა ასოციაცია - სამ ელემენტს გააერთიანებს: ფედერალური სახელმწიფო, წევრი სახელმწიფოები და ინდივიდები.

I-ფედერალური სახელმწიფო

ფედერალური სახელმწიფო იქნება ნამდვილი სახელმწიფო თავისი კონსტიტუციური რეჟიმით, საკუთარი ფორმის მმართველობით და სრული სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციით.

151.

კონსტიტუციური რეჟიმი დემოკრატიულ პრინციპს დაემყარება. აქედან გამომდინარე, საკანონმდებლო ასამბლეის ერთ-ერთი პალატა უნდა აირჩეს პირდაპირი წესით ხალხის მიერ. მაგრამ რა ფორმის პოლიტიკური მმართველობის არჩევანს საჭირო: საპრეზიდენტო (შეერთებული შტატები), კონვენციური ან დირექტორიალური (შვეიცარია) თუ საპარლამენტო (ინგლისი, საფრანგეთი და ა.შ.)? საკითხი, თუ რა ფორმის იქნება ფედერალური მმართველობა, საპრეზიდენტო, დირექტორიალური თუ საპარლამენტო, აქ განხილვის საგანი არ უნდა იყოს, ვინაიდან იგი მხოლოდ ფედერალურ სახელმწიფოს არ ეხება, ის ყველა ტიპის პოლიტიკურ გაერთიანებებში დაისმის. მაშასადამე, ევროპულ, დამაარსებელ ასამბლეას დასავლური ერების ტრადიციებსა და საჭიროებებზე მორგებული მმართველობის სისტემის შერჩევის ნება უნდა მიეცეს. ხოლო ფედერალური სახელმწიფოს მოწყობა ისეთი განსაკუთრებული თავისებურებებით ხასიათდება, რომ საჭიროა მისი აღწერა. ისევე როგორც უნიტარულ სახელმწიფოში, მასში შევა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი ხელისუფლება და სასამართლო.

152.

საკანონმდებლო ხელისუფლება, თვით ფედერაციის სტრუქტურიდან გამომდინარე, ორი პალატისაგან შემდგარი ფედერალური ასამბლეის დაქვემდებარებაში შევა. ეს არის ფედერალური, ანუ წარმომადგენელთა პალატა, რომელიც უშუალოდ წარმოადგენს ფედერაციის ხალხს, და სახელმწიფოების პალატა, რომელიც, როგორც სახელწოდება მიუთითებს, ფედერალურ სახელმწიფოებს წარმოადგენს. ფედერალური პარლამენტის ამგვარი, ორ ასამბლეად დაყოფა, თვით ფედერალიზმის არსიდან მომდინარეობს.

153.

ფედერალური, ანუ წარმომადგენელთა პალატა ოთხი ან მეტი წლით აირჩევა ფედერაციის ხალხის მიერ, რაც აუცილებელ პირობას წარმოადგენს საერთო ინტერესის გამოკვეთისა და მისი დაცვის უზრუნველყოფისათვის. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ის არჩეულ იქნეს საყოველთაო, პირდაპირი ხმის მიცემის პრინციპით და ყოველი ქვეყნის წარმომადგენელთა რაოდენობა მისი მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციული იყოს (მაგალითად, ერთი ან ორი წარმომადგენელი მილიონ მცხოვრებზე და თითო წლით მეტი ყოველი 500 000-ის ზემოთ). ევროპის მცირერიცხოვანი სახელმწიფოები უმცირესობაში ყოფნამ და საკუთარი პოზიციის უგულვებლყოფამ არ უნდა შეაშინოს. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ძლიერი სახელმწიფოები არ ახდენენ ხმების კოლიციას. ერთი ქვეყნის წარმომადგენელთა პოზიციაც კი არ არის ხშირად იდენტური.

ფედერაციის საარჩევნო კანონმა უნდა დაარეგულიროს არჩევისა და არჩევითობის, საარჩევნო უბნების, ხმის მიცემის სისტემის, დეპუტატებისა და სხვა პირობები.

154.

ფედერალური პალატისგან განსხვავებით, რომელიც ფედერაციაში შემავალ ხალხს მთლიანობაში წარმოადგენს, სახელმწიფოთა პალატამ უშუალოდ წევრი სახელმწიფოები უნდა წარმოადგინოს. ცხადია, რომ ისინი არასდროს დაეთანხმებოდნენ გაერთიანებას, საკუთარი წარმომადგენლობა რომ არ ჰყოლოდათ. ეს მათთვის საკუთარი ინდივიდუალიზმის დაცვისა და ეროვნული ინსტიტუციების შენახუნების გარანტი იქნება.

155.

იმისათვის, რომ ამ ასამბლეაში დიდ ქვეყნებს არ ჰქონდეთ უდიდესი უმრავლესობა, ვფიქრობთ, საჭიროა სახელმწიფოებს თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლები ჰყავდეთ. ამით გარკვეულწილად გამოსწორდებოდა ფედერალურ პალატაში გარდაუვალი წარმომადგენლობითი უთანასწორობა. მაგრამ განა მისაღებია წარმომადგენლების თანაბარი რაოდენობის დადგენა გერმანიისათვის, ინგლისისათვის ან ლუქსემბურგისათვის?

მათემატიკური თანასწორობა შექმნიდა რეალურ უთანასწორობას, რადგან დიდი სახელმწიფოების მიერ აღებული ვალდებულებები და პასუხისმგებლობა აღემატება პატარებისას.

სიტუაციის ამ უთანასწორობის გათვალისწინებით, უფრო სამართლიანი და პოლიტიკურად მოქნილი იქნებოდა ისეთი პრაქტიკის დანერგვა, სადაც წარმომადგენლობა მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციული კი არ იქნებოდა, არამედ მას იმგვარად შეადგენდნენ, რომ პატარა სახელმწიფოების ხმათა საერთო რაოდენობა უტოლდებოდა დიდი სახელმწიფოებისას. ამ გზით მცირე ქვეყნები არ მოექცეოდნენ ძლიერი სახელმწიფოების მიერ ნაკარნახევი კანონების ქვეშ. სამაგიეროდ, ვერც მცირე ქვეყნები შეძლებდნენ თავიანთი კანონების თავს მოხვევას.

156.

სახელმწიფოთა პალატაში დელეგატების დანიშვნა შესაძლებელია შედარებითი საკონსტიტუციო სამართლისათვის ცნობილი სამი ტიპით: ან გერმანული *Reich*-ის მსგავსად მთავრობის მიერ, ან პარლამენტის მიერ როგორც არგენტინაში, ან თვით ხალხის მიერ შეერთებული შტატების მოქმედი პრაქტიკისამებრ. ამ სამი ტიპიდან საუკეთესოა მეორე, რადგან ყველაზე უკეთ წარმოადგენს ქვეყანაში არსებულ ყველა პოლიტიკურ ტენდენციას. თუმცა ევროპული ფედერაციისთვის უმჯობესი იქნებოდა, რომ კონსტიტუციას, შვეიცარიის მაგალითის მსგავსად, თითოეული ქვეყნისათვის მიეცა წარმომადგენელთა დანიშვნის მოდელის არჩევანი.

157.

ფედერალური სახელმწიფოების მანდატით აღჭურვილ სახელმწიფოთა პალატას შესასრულებელი ექნება მოდერატორის, არბიტრის როლი, რაც უნიტარულ სახელმწიფოებში ძირითადად უმაღლესი პალატის ფუნქციებში შედის. სწორედ ამ როლის გამო უნდა განისაზღვროს მისი წევრების მანდატის ხანგრძლივობა და მისი განახლების წესი (ფედერალური პალატის მანდატის ვადაზე უფრო გრძელვადიანი მანდატი და მისი ნაწილობრივი განახლება).

158.

საკანონმდებლო ძალაუფლების განხორციელებაში ორივე პალატას თანაბარი უფლებები უნდა ჰქონდეს. ვერცერთი ფედერალური კანონი და მიღებული გადაწყვეტილება ვერ შეიცვლება ორივე პალატის მიერ დამოუკიდებლად განხილვისა და კენჭისყრის გარეშე. აპრობაციის იმავე პროცედურას გაივლის ფედერალური მთავრობის მიერ მოლაპარაკებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები. მთავარი პრინციპი სრული თანასწორობის წესია. იგი ფედერაციის ორმაგ, ერთდროულად სახელმწიფოთა ასოციაციისა და ინდივიდთა რესპუბლიკის ბუნებას შეესაბამება.

თუმცა ბიუჯეტის საკითხში თანასწორობის პრინციპი შეიძლება შესუსტდეს. მისი გამოყენება ფედერაციის ფინანსური სისტემის ტიპზეა დამოკიდებული. თუ ფედერალური სახელმწიფოს რესურსები წვერი ქვეყნების საგალდებულო შენატანებისაგან შედგება, ბუნებრივია, რომ ორივე პალატის ფინანსური შესაძლებლობები ერთნაირი იქნება; ხოლო თუ ფედერალურ სახელმწიფოს თავისი სუბიექტებისათვის გადასახადების დაკისრების უფლება აქვს, წარმომადგენელთა პალატისათვის პრიორიტეტის მინიჭება იქნება საჭირო.

იმ შემთხვევაში თუ ორი პალატა ვერ შეძლებს შეთანხმებას, როგორ უნდა მოგვარდეს ეს კონფლიქტი? თანასწორობის პრინციპი მოითხოვს, რომ საკითხის მოგვარების პროცედურა თითოეული მათგანის გადაწყვეტილების თავისუფლებას იცავდეს ან „მაკავშირებლის“ პროცედურის გამოყენებით სრული თანხმობის მიღწევამდე, ან შეერთებულ შტატებში გამოყენებული პარიტეტული კომისიის მეშვეობით.

159.

აღმასრულებელი ძალაუფლება სახელმწიფოს მეთაურს, ფედერაციის პრეზიდენტს და ფედერალურ საბჭოს გადაეცემა, რომელსაც სხვადასხვა საბჭო და ტექნიკური ორგანო დაემატება.

160.

ფედერაციის პრეზიდენტის დანიშვნის მოდელი, მისი როლი და უფლებამოსილება ფედერალური კონსტიტუციის მიერ მიღებული მმართველობის სისტემაზეა დამოკიდებული. მიუხედავად იმისა, უშუალოდ ხალხის მიერ იქნება ის არჩეული, როგორც შეერთებულ შტატებში, ფედერალური ასამბლეის მიერ, როგორც საფრანგეთში, ან კიდევ, ფედერალური საბჭოს მიერ, როგორც შვეიცარიაში, რაც უნდა შედიოდეს მის ფუნქციებსა და პასუხისმგებლობის არეალში, აუცილებელია, რომ ფედერაციას ჰყავდეს მეთაური, რომელსაც უალტერ ბეგჰოტის თანახმად, სახელმწიფოს „საპატიო ფუნქციები“ ეკისრება.

პრეზიდენტი ფედერაციას წარმოადგენს საერთაშორისო ურთიერთობებში, წარადგენს ფედერაციის ელჩებს უცხო ქვეყნებში და მასთან გაივლიან აკრედიტაციას დიპლომატიური სამსახურის მოხელეები. იგი ფედერალური სახელმწიფოს სახელით წარმართავს მოლაპარაკებებს და მოახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირებას. ქვეყნის შიგნით კი მას დაეკისრება კანონების შესრულება; მის მიერ ან მისი სახელით დაინიშნებიან ფედერალური მოხელეები და მის დაქვემდებარებაში შევა ფედერალური ჯარი. იგი ევროპული გაერთიანების ერთგვარი პერსონიფიცირებული სახე იქნება და მის ირგვლივ მოხდება ფედერაციის სამსახურში მდგარი ყველა ძალისა და მასთან დაკავშირებული ნების გაერთიანება.

161.

ფედერალური საბჭო მართვის ორგანოა. მისი არჩევის სტილი, სახელმწიფო მეთაურის მსგავსად, მოქმედ მმართველობის სისტემაზე იქნება დამოკიდებული. საპარლამენტო რეჟიმში მხოლოდ ფედერალური საბჭოს პრეზიდენტს აირჩევს ქვეყნის პრეზიდენტი ან ასამბლეა, სხვა წევრებს თავად საბჭო შეარჩევს საპარლამენტო მმართველობის ორდინარული წესების თანახმად. საპრეზიდენტო რეჟიმის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური ამავე დროს მთავრობის მეთაურიცაა; იგი თავისუფლად შეარჩევს მისდამი დაქვემდებარებულ თანამშრომლებს, რომლებიც მხოლოდ მის მიმართ იქნებიან პასუხისმგებელნი. ეს სისტემა ამჟამად მოქმედებს შეერთებულ შტატებში. თუ შვეიცარიულ რეჟიმს ვიღებთ, ყველა ფედერალურ მრჩეველს ფედერალური ასამბლეა ნიშნავს, ორი პალატა ცალ-ცალკე ან პლენარულ სხდომაზე იკრიბება.

ისევე როგორც დანიშვნის სისტემა, საბჭოს წევრების თანამდებობების ვადაც დამოკიდებული იქნება მმართველობის მოქმედ სისტემაზე. საპარლამენტო რეჟიმში მინისტრები მანამდე დარჩებიან ხელისუფლებაში, სანამ ასამბლეის ნდობით ისარგებლებენ. საპრეზიდენტო რეჟიმში პრეზიდენტს უფლება ექნება ნებისმიერ დროს გამოიწვიოს ისინი, ესე, რომ ხანგრძლივობის საკითხი მხოლოდ ასამბლეის რეჟიმის შემთხვევაში დაისვას. ამ შემთხვევაში ფედერალური პალატის ყოველი განახლებისას მრჩევლები ხელახლა უნდა იქნენ წარდგენილი თანამდებობაზე.

ფედერალური სახელმწიფოს არსებობის დასაწყისში ლიმიტირებული ფუნქციების გამო ფედერალური მრჩევლების რაოდენობა უნდა შეიზღუდოს (სამინისტროს თითოეულ დეპარტამენტზე თითო მრჩეველი). რაოდენობა შეიძლება თანდათან გაიზარდოს ფედერალური მთავრობის აქტიურობის განვითარებასთან ერთად.

162.

ბევრად უფრო მნიშვნელოვანია საბჭოს შემადგენლობის საკითხი. თუ ფედერაციის ყველა ქვეყნის წარმომადგენლის შეყვანა არ არის აუცილებელი, სასურველი იქნებოდა, რომ ქვეყნებს, რომელთა მოსახლეობაც 30 მილიონს აღემატება, საკუთარი ფედერალური მრჩეველი ჰყოლოდათ. სხვა ქვეყნებთან დაკავშირებით შეიძლება დავსვსხვით გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს ამჟამინდელ პრაქტიკას. ამ უკანასკნელის მიხედვით, ერთი საგარძელი უნდა დაეთმოს გეოგრაფიული, პოლიტიკური, ეთნიკური და კულტურული ნიშნებით მსგავს ქვეყნებს. ამგვარად, ევროპის ფედერალურ საბჭოში გერმანიის, ინგლისის, საფრანგეთისა და იტალიის წარმომადგენლების გვერდით, სკანდინავიისა და ბენილუქსის ქვეყნების, ასევე იბერიის ნახევარკუნძულის მრჩეველიც შეიძლება შედიოდეს. ისეთი იზოლირებული ქვეყნებისთვის, როგორებიცაა ავსტრია, ირლანდია, საბერძნეთი და შვეიცარია, შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს როტაციის სისტემა.

163.

ფედერალური საბჭოს მთავარი მისია იქნება სახელმწიფოს მეთაურის სახელით ყველა ფედერალური კანონისა და ბრძანების, ასევე ფედერალური უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულება. იგი ასევე წარმართავს ფედერაციის საგარეო პოლიტიკას და ახორციელებს ზედამხედველობას, რათა წევრი სახელმწიფოების მიერ გატარებული პოლიტიკა არ შეწინააღმდეგოს მისას. მას დაეკისრება ფედერალური ტერიტორიის

სამხედრო დაცვა; იგი აღგენს ფედერალურ სამხედრო, საავიაციო და, შესაძლოა, საზღვაო შტაბს; ის კოორდინაციას გაუწევს ეროვნულ ჯარს და ომის შემთხვევაში მოახდენს საბრძოლო მოქმედებების გასატარებლად აუცილებელ ადამიანური რესურსის, აღჭურვილობისა და სატრანსპორტო საშუალებების რეკვიზიციას.

სწორედ მის მოვალეობებში შედის წესრიგისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ფედერაციის შიგნით და წევრი სახელმწიფოებისთვის ფედერალური გარანტიების მიცემა. გარდა ამისა, სახელმწიფოს მეთაურის სახელით იგი დაასახელებს ყველა ფედერალურ მოხელეს; თუმცა უზენაესი სასამართლოს ყველა წევრის, სრულუფლებიანი ელჩებისა და მინისტრების დანიშვნა მხოლოდ სახელმწიფოთა პალატის მიერ აპრობაციით მიიღწევა.

დაბოლოს, ფედერალურ საბჭოს დაეკისრება ევროპის ეკონომიკის დაგეგმვა. ამ დელიკატური მისიის განხორციელებაში მას ფედერალური ტექნიკური ორგანიზაციები დაეხმარებიან.

164.

ფედერალური კანონის საფუძველზე შექმნილი ეს ტექნიკური ორგანოები დაფუძნებული და მართული იქნება ფედერალური საბჭოს მიერ.

მათ შორის ორი, ყველაზე მნიშვნელოვანი, თავდაცვის საბჭო და ევროპული ეკონომიკის საბჭო სამთავრობო ხასიათის იქნება. მათი ფუნქცია, უპირველესად, სამხედრო დაცვის გეგმის შემუშავება, ხოლო შემდეგ მისი წარმოება, სისრულეში მოყვანა და განხორციელებაზე მეთვალყურეობა იქნება.

სხვა ადმინისტრაციული ხასიათის უწყებებს, მოქმედი საერთაშორისო კონვენციების დაცვით სახელმწიფო საწარმოების მართვა-გამგეობა (ატომური ენერჯის, ქვანახშირის, ფოლადის, ჰიდროელექტროენერჯის ფედერალური ოფისები) ან ზოგიერთი ნაციონალური საწარმოს კოორდინირება (ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციების ოფისები) დაევალებათ.

165.

სასამართლო სისტემა ფედერალური უზენაესი სასამართლოს დაქვემდებარებაში შევა. ფედერალური იურისდიქციის არსებობა ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც სახელმწიფოთა პალატა. ყოველი ფედერაცია გულისხმობს უფლებამოსილებების გადანაწილებას ფედერალურ სახელმწიფოსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის. როგორც გულისხმობს უნდა მოხდეს ეს გადანაწილება, რა გონივრულიც უნდა იყოს იგი, კომპეტენციათა კონფლიქტი გარდაუვალია. სახელმწიფოთა კონფედერაციაში ეს კონფლიქტები, როგორც ცნობილია, გაუქმების უფლებით გვარდება. სახელმწიფოებს შეუძლიათ გაუქმებულად მიიჩნიონ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მათ მიმართ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელიც, მათი შეხედულებით, ეწინააღმდეგება ფედერალური პაქტის პირობებს. სუვერენულ სახელმწიფოთა ამგვარი ასოციაციისათვის მისაღები გამოსავალი ვერ იქნება მისაღები ფედერაციისათვის, რომლის წევრებსაც აღარ აქვთ სრული სუვერენიტეტი. მაგრამ, რადგან ფედერალური სახელმწიფოები ინარჩუნებენ საკუთარ ავტონომიურობას, ძნელია ფედერალურ სახელმწიფოს ამ კონფლიქტების მის მიერვე მოგვარების უფლება მივანიჭოთ. იგი იმავდროულად მსაჯულიც იქნება და მხარეც.

166.

სასამართლო, საერთაშორისო საარბიტრაჟო ტრიბუნალების მსგავსად, უპირატესად საარბიტრაჟო იურისდიქციის როლს შეასრულებს. ისევე როგორც ეს სასამართლოები სუვერენულ სახელმწიფოთა შორის კონფლიქტებს განიხილავენ საერთაშორისო, საჯარო სამართლის კანონების მიხედვით, ფედერალური სასამართლო პაქტის ჭეშმარიტი ღირებულებისა და ძალის მქონე ფედერალური კონსტიტუციის დებულებების თანახმად გადმოცემულ საკუთარ დავებს გადაწყვეტს. მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გათვალისწინება სავალდებულო იქნება როგორც ფედერალური სახელმწიფოსთვის, ისე წევრი სახელმწიფოებისთვის.

ფედერალური კონსტიტუციის მიერ ფედერაციის უმთავრეს ორგანოდ შექმნილ უზენაეს სამართლოს უნდა ჰქონდეს საკონსტიტუციო, სასამართლო და ადმინისტრაციული იურისდიქციის ფუნქცია.

ამ რანგში მისი მთავარი მისია კონსტიტუციისა და ფედერალური კანონების ინტერპრეტაციაა. მისეული ინტერპრეტაციით იხელმძღვანელებენ ფედერალური სახელმწიფოების იურისდიქციები. მათთან მიმართებაში იგი გარკვეულწილად ნამდვილი საკასაციო სასამართლო იქნება. მოწოდებული კონსტიტუციისა და ფედერალური კანონმდებლობის გამოყენებისათვის, იგი ვალდებულია უზრუნველყოს მათი დაცვა ყველა ფედერალური თუ ეროვნული უწყების მიერ. ის შეაფასებს ასევე ფედერალური თუ ეროვნული კანონების ფედერალურ კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხს. დაბოლოს, მან უნდა შეაფასოს ფედერალური ადმინისტრაციების გადაწყვეტილებების სამართლიანობა. მაშასადამე, იგი სუვერენული იქნება კონსტიტუციისა და ფედერალური კანონების ინტერპრეტაციაში და, ამავე დროს, ადმინისტრაციის მოსამართლედ იქნება. მის მოვალეობაში შევა კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფა.

ნიშნავს კი ეს იმას, რომ იურისდიქციული სასამართლოს მსგავსად უზენაესი სასამართლო კონსტიტუციის დებულებების მკაცრი დაცვითა და მათი ზედმინვნითი სიზუსტის ინტერპრეტაციით უნდა შემოიფარგლოს? ეს ზედმეტად დააკნინებდა მისი როლის მნიშვნელობას და მცდარად წარმოგვიდგენდა მისი ფუნქციების რეალურ მასშტაბს. მოკლე და მოქნილ ტექსტებზე დამყარებული მისი იურისდიქცია ფეხდაფეხ უნდა მისდევდეს პოლიტიკურ და სოციალურ პირობებში მომხდარ ცვლილებებს. ამ გზით იგი შეძლებს ფედერალური კონსტიტუცია მიუსადაგოს მუდმივად ცვალებად რეალობას. ამ განუწყვეტელი ადაპტაციის პროცესში საკონსტიტუციო პაქტის ფუნდამენტური პრინციპებისა და მის კვალდაკვალ სახელმწიფოთა მუდმივი უფლებებისა და ფედერაციის უწყვეტად მზარდი მოთხოვნილებების გათვალისწინებით, იგი ყოველთვის ეცდება არსებული ინტერესების სასიკეთო თანხვედრის გზით საჭირო ბალანსი დაიცვას კავშირის შესანარჩუნებლად.

კონსტიტუციის სადარაჯოზე მდგარი უზენაესი სასამართლო ამავე დროს ფედერალური კავშირის მოქნილი და მიუკერძოებელი დამცველი იქნება.

167.

ამ დელიკატური და დახვეწილი როლის შესასრულებლად ფედერალურმა სასამართლომ ღია, ინტელექტუალურ, გულწრფელად ევროპული სულისკვეთების, იურიდიული და პოლიტიკური განათლების მქონე გამოცდილ ადამიანებს უნდა მიმართოს.

მისი წევრები - მაქსიმუმ თერთმეტი - უნდა მიეკუთვნებოდნენ როგორც საერთაშორისო სასამართლოს, ასევე ევროპის სხვადასხვა, კონცეფციითა და კანონის გამოყენებით განსხვავებულ იურიდიულ, კერძოდ კი სამ ძირითად ევროპულ იურიდიულ სისტემას - ანგლო-საქსურს, გერმანულსა და ლათინურს.

მოსამართლეებს ირჩევს ფედერალური საბჭო, თითოეული სახელმწიფოს მიერ წარდგენილი ოთხი კანდიდატის სიიდან, რომელიც დიდ სასამართლო ორგანოებთან, უნივერსიტეტებთან და აკადემიებთან კონსულტაციის შემდეგ დგება. ისინი სახელმწიფო მეთაურის დეკრეტით ინიშნებიან სახელმწიფოთა პალატაში კენჭისყრის შემდეგ. სასამართლოს პრეზიდენტს ირჩევენ მოსამართლეები შეთანხმებითი ვადით (მაგალითად, სამი წლით). ვადის ამოწურვის შემდეგ მოქმედი პრეზიდენტი შეიძლება ხელახლა იქნეს არჩეული. სასამართლოს ყველა მოსამართლე, პრეზიდენტის ჩათვლით, თანამდებობაზე რჩება 70 წლის ასაკამდე. ფედერალური კანონი განსაზღვრავს მათი დამოუკიდებლობისა და შეუცვლელობის გარანტიას, მათ სტატუსსა და ანაზღაურებას.

168.

სასამართლო კომპეტენტური იქნება ფედერალურ სახელმწიფოებს შორის კონფლიქტის, ფედერალურ სახელმწიფოსა და ერთ ან რამდენიმე წევრ სახელმწიფოს შორის კონფლიქტის მოგვარებაში. იგი ფედერაციის მოქალაქე ან უცხოელი კერძო პირების მიმართვესაც განიხილავს ფედერალური ქვეყნების სასამართლო სისტემებში მიღებულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებულ საქმეებში, რომლებშიც ფედერალური კონსტიტუციისა და კანონების ინტერპრეტაციითაა მიღებული დადგენილებები. ის განიხილავს ასევე წევრი სახელმწიფოებისა და კერძო პირების სარჩელებს არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო აქტებისა და ფედერალური ხელისუფლებების არასათანადო კანონიერებით გამორჩეული ადმინისტრაციული აქტების წინააღმდეგ. მისი განსახილველი იქნება ასევე ფედერალური მთავრობის მაღალჩინოსნების მიერ პროფესიულ საქმიანობაში ჩადენილი დანაშაულები და კანონდარღვევები. დაბოლოს, უზენაესი სასამართლოს კომპეტენციაში შევა ყველა სხვა საკითხი, რომელთა დავის საგანსაც ფედერალური კანონმდებლობა არეგულირებს.

169.

ევროპული ენების მრავალფეროვნება ქმნის დელიკატურ პრობლემას ფედერალური სახელმწიფოს მიერ გამოყენებულ ენასთან დაკავშირებით. იმისათვის, რომ მისი ხელისუფლება მოიცავდეს ყველა სუბიექტს, საჭიროა განისაზღვროს „ფედერაციის ოფიციალური ენა“. ნაციონალური გრძნობები კრძალავს მხოლოდ ერთის არჩევას. რადგან რთულია ყველა მათგანის მიღება, საჭიროა შუალედური გამოსავლის მოძებნა, როგორც ეს ხდება გაეროში. ოფიციალურ ენებად შეგვიძლია ვცნოთ, მაგალითად, გერმანული, ინგლისური, ფრანგული, იტალიური, ისევე როგორც ესპანური, ენები, რომლებმაც საუბრობენ ევროპის მრავალ ქვეყანაში, ხოლო სამუშაო ენებად - ინგლისური და ფრანგული. ყველა მოხსენება და დოკუმენტი უნდა ითარგმნოს ამ ორიდან ერთ-ერთ ენაზე.

II - ფედერაციის წევრი სახელმწიფოები

170.

ფედერალური სახელმწიფო, რომელიც სახელმწიფოს წარმოადგენს ამ ტერმინის სრული მნიშვნელობით, უნიტარული სახელმწიფოსაგან განსხვავებით არ შთანთქავს მასში შემავალი სახელმწიფოების პოლიტიკურ და იურიდიულ თავისებურებებს. ევროპულ ფედერაციაში წევრი სახელმწიფოები იქნებიან ისინი, რომლებიც შეინარჩუნებენ თავიანთ ინდივიდუალურ, განმასხვავებელ მდგომარეობას. ფედერალური სახელმწიფოს გვერდით წევრი სახელმწიფოები იქნება. ისინი ერთდროულად ავტონომიური გაერთიანებებიც იქნებიან და ევროპული გაერთიანების წევრებიც, რომლის ჩამოყალიბებისა და არსებობისთვისაც მჭიდროდ ითანამშრომლებენ.

171.

მიუხედავად იმისა, რომ ფედერაციის წევრები არიან, ევროპის სახელმწიფოები სახელმწიფოებრიობის თითქმის სრული ატრიბუტიკის მატარებელ დამოუკიდებელ კოლექტივებად დარჩებიან.

172.

პირველ რიგში ექნებათ პიროვნული განმასხვავებელი ნიშანი, ეროვნება. მათი სუბიექტები შეინარჩუნებენ თავდაპირველ ეროვნებას და სწორედ ამის მეშვეობით გახდებიან ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქეები. ეროვნული ვინაობა წინ უსწრებს და განაპირობებს ფედერაციასთან კავშირს. რაც სრულებით არ ნიშნავს იმას, რომ ეს ორი რამ უწყვეტადაა დაკავშირებული ერთმანეთთან: სახელმწიფო ეროვნების მქონე ყველა მოქალაქე არ ისურვებს ფედერალური მოქალაქეობის მიღებას. ამგვარად, მიუხედავად წევრი სახელმწიფოს მოქალაქის სტატუსისა, კოლონიებიდან და დამოკიდებული ქვეყნებიდან გამოსული პირები ვერ ისარგებლებენ ფედერაციის მოქალაქის უფლებებით. სამაგიეროდ ფედერაციის მოქალაქის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს ეროვნული კუთვნილების მიუხედავად ფედერალური სახელმწიფოს ფუნქციონერებს და ფედერალური მთავრობის შტაბ-ბინის ტერიტორიაზე მცხოვრებლებს.

შიდა და საერთაშორისო თვალსაზრისით, ფედერაციის წევრი სახელმწიფოები კვლავ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად არსებობას გააგრძელებენ.

როგორც წარსულში, კვლავაც ექნებათ საკუთარი კონსტიტუცია, რომელშიც ცვლილებების შეტანას შეძლებენ საკუთარი თვალსაზრისის მიხედვით იმ ერთადერთი პირობით, რომ მასში გათვალისწინებული იქნება ფედერალური კონსტიტუციის დებულებები. მათ ექნებათ საკუთარი პარლამენტი, მთავრობა, სასამართლოები და სამოქალაქო ადმინისტრაცია. თუკი ფედერალური სახელმწიფოს უფლებები საწინააღმდეგოს არ ითვალისწინებს, მათ განკარგულებაში დარჩება ეროვნული ჯარები და ქვეყნის ეკონომიკის მართვა.

რაც შეეხება უცხო ქვეყნებთან მათ ურთიერთობას, ევროპის სახელმწიფოები არც ამ სფეროში დაკარგავენ იდენტობას. კვლავ თვითონ უზრუნველყოფენ დიპლომატიურ

წარმომადგენლობას. ისინი ფედერალური კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში შეძლებენ დადონ შეთანხმებები და მონაწილეობა მიიღონ საერთაშორისო ასოციაციებში. მათი ეროვნული ემბლემატიკის შენარჩუნება ყველას თვალში განამტკიცებს მათ სახელმწიფოებრიობას.

174.

მაგრამ რაში შეიძლება გამოადგეთ მათ საერთაშორისო ასპარეზზე სახელმწიფო იდენტობა და ატრიბუტიკა, თუკი ევროპულ ფედერაციაში შესვლითა და ფედერალური სახელმწიფოს ძალაუფლებისადმი დაქვემდებარებით წევრი სახელმწიფოები მათი ჩამორთმევის რისკის ქვეშ დადგებიან? რისკი დიდი იქნებოდა, თუკი ფედერალური სახელმწიფოს სურვილი აბსოლუტურად განსხვავებული იქნებოდა მისი წევრების სურვილებისაგან, როგორც ეს უნიტარული სახელმწიფოს შემთხვევაშია. რეალურად რისკი მცირე იქნება, რადგან ევროპის სახელმწიფოები გაერთიანებისას ფედერალური ნების ჩამოყალიბებაში მჭიდრო თანამშრომლობის უფლებას დაიტოვებენ.

ამ უფლების წყალობით ისინი ფედერალური სახელმწიფოს შემადგენლობაში ეწევიან. ფედერალური ასამბლეა იქნება ეს, ფედერალური საბჭო თუ უზენაესი სასამართლო, ქვეყნები ყოველთვის ითანამშრომლებენ ამ ორგანოების შექმნისა და ფუნქციონირებისთვის. ფედერალურ ასამბლეაში მათ საკუთარი პალატა ექნებათ; მთავრობაში თითოეული მათგანი იქნება წარმოდგენილი პერმანენტულად ან რიგრიგობით. მოსამართლეები მხოლოდ მათი თანხმობით შეირჩევიან. ფედერალური სახელმწიფო თავისთავად არ იარსებებს, იგი ევროპულ სახელმწიფოთა ერთგვარი განსახიერებაა. მათ გარეშე ის გაქრებოდა.

გარდა იმისა, რომ ვერ იარსებებს, ფედერალური სახელმწიფო ვერც იმოქმედებს მათ გარეშე. ფედერალური სახელმწიფოები მონაწილეობას მიიღებენ ფედერალურ კანონმდებლობასა და ადმინისტრაციაში. იმისათვის, რომ სრულყოფილი იყოს ფედერალური კანონი, მას კენჭი უნდა ეყაროს სახელმწიფოთა პალატაში. ფედერალური გადაწყვეტილებების განხორციელება ნაციონალურ წარმომადგენლებს დაეკისრებათ. წევრი სახელმწიფოების გარეშე მოხდება ფედერალური სახელმწიფოს პარალიზება.

ეს ორმაგი, ორგანული და ფუნქციონალური თანამშრომლობა გვირგვინდება ფედერალური პაქტით, რომელიც წარმოადგენს ევროპული დამფუძნებელი ასამბლეის შრომის შედეგს, რატიფიცირებულს თითოეული ერის მიერ. მისი ერთიანობის შესანარჩუნებლად სახელმწიფოები ფედერალური კონსტიტუციის ნაწილობრივი ან სრული გადახედვის უფლებას იტოვებენ. ვერცერთი ცვლილება ვერ შევა კონსტიტუციაში წევრ სახელმწიფოთა ორი მესამედის ან სამი მეოთხედის მიერ აპრობაციის გარეშე.

175.

გარდა ამ პრეროგატივებისა, რომლებსაც ფედერალური ძალაუფლების განხორციელებაში მონაწილეობისას დაიცავენ, ევროპის სახელმწიფოებს გარანტირებულად შეუძლიათ უზრუნველყონ ზოგიერთი მათთვის უმნიშვნელოვანესი უფლებით სარგებლობა. კერძოდ კი ის უფლებები იგულისხმება, რომლებიც დასავლეთის რამდენიმე ერსა და ზღვისიქითა გაერთიანებებს შორის არსებული კავშირების შედეგია. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია სრულად ითვალისწინებს ამ უფლებას, მასში შეტანილი მცირე ცვლილებაც კი საკმარისი იქნებოდა მათ გასაუქმებლად. ასევე, დაინტერესებულ

ერებს უნდა ჰქონდეთ ამ უფლებებით საგანგებოდ სარგებლობის უნარი. ამ გზით მათ ვეღარ ჩამოერთმეოდათ ეს უფლებები მათი თანხმობის გარეშე. მათ შესახებ ტექსტები ფედერაციასა და ბენეფიციარ სახელმწიფოს შორის შეთანხმების გამოხატულება უფროა, ვიდრე საკონსტიტუციო დადგენილება. მათი ამგვარი შეცვლა კი ორივე მხარის თანხმობის შედეგად არის შესაძლებელი.

176.

ის, რაც ხელს შეუწყობს ასეთი მნიშვნელოვანი უფლებების კონსოლიდაციას და შესაძლებელს გახდის წევრი სახელმწიფოების იდენტობისა და ავტონომიის შენარჩუნებას, ფედერაციისათვის სავალდებულო, მისი წევრებისათვის მიცემული ფედერალური გარანტიაა. ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს უფლება ექნებათ სთხოვონ ფედერალურ სახელმწიფოს დაიცვას ისინი ყოველგვარი აგრესიისაგან, დაეხმაროს მათ საკუთარ ან მათ მფლობელობაში არსებულ ზღვისიქითა ტერიტორიაზე წესრიგის აღდგენაში და მათთან ასოცირებულ ქვეყნებში ავტორიტეტის შენარჩუნებაში.

177.

უფლებების ამგვარი შთამბეჭდავი ნუსხიდან გამომდინარე შეგვიძლია ვიფიქროთ, რომ გაერთიანებით ევროპის ერები მხოლოდ მოგებული დარჩებიან და არაფერს დაკარგავენ. სინამდვილეში კი კავშირი მათგან აუცილებლად მოითხოვს რაიმეს შეწირვასაც. იმისათვის, რომ ფედერაციამ მათი სუვერენულობა და თავისუფლება უზრუნველყოს, მათ უარი უნდა თქვან ამ სუვერენიტეტისა და თავისუფლების გარკვეულ ნაწილზე.

178.

ვერცერთი ფედერაცია ვერ იარსებებს მისი წევრების მიერ რამდენიმე ფუნდამენტური პრინციპის მიღების გარეშე. რადგან ფედერალური სახელმწიფოს მთავრობა დემოკრატიულია, მხოლოდ დემოკრატიული რეჟიმის მექონე ევროპის სახელმწიფოებს შეუძლიათ მასში გაერთიანება. არ აქვს მნიშვნელობა, მონარქიული იქნება ის თუ რესპუბლიკური, საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემა ექნება, საპარლამენტო თუ კონვენციური, აღიარებს თუ არა პირდაპირი მთავრობის ინსტიტუციებს (სახალხო ინიციატივა, რეფერენდუმი, *recall*); ყველა ამ მოსაზრებით ისინი სრულ თავისუფლებას შეინარჩუნებენ. მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ ყველა წევრ სახელმწიფოში ხალხი იყოს სუვერენული და შეეძლოს მას საკუთარი ხმის სხვისთვის გაგონება. ამისათვის ევროპის ფედერაცია მოითხოვს, რომ ყველა მისმა წევრმა აღიაროს საყოველთაო ფარული არჩევნების, თავისუფალი არჩევნების, აზრისა და გამოხატვის თავისუფლების, პოლიტიკური ოპოზიციის თავისუფალი ქმედების და ბოლოს, ადამიანის უფლებათა დაცვის პრინციპი.

179.

ფედერალური სახელმწიფოს ხელისუფლების ავტორიტეტი დაცული რომ იყოს, საჭირო იქნება, წევრმა სახელმწიფოებმა ეროვნული კანონმდებლობა ფედერალურს შეუსაბამონ. კონფლიქტურ შემთხვევებში, „ფედერალურმა“ უნდა სძლიოს „ნაციონალურს“. საერთაშორისო სამართალიც კი, მიუხედავად სახელმწიფოების სრული სუვერენიტეტისა, ტრაქტატის უპირატესობას აღიარებს შიდა კანონთან მიმართებაში. მაშ, რატომ უნდა

გაგვიკვირდეს ფედერალური სამართლის უზენაესობა ფედერაციაში, სადაც წევრ ქვეყნებს აღარ აქვთ სრული სუვერენიტეტი? ესე იგი, ვერცერთი სახელმწიფო ვერ გააუქმებს საკუთარი ძალაუფლების ფარგლებში ფედერალურ გადაწყვეტილებას; „ანულირების უფლება“ არ იარსებებს ევროპის ფედერაციაში.

180.

ფედერალური კავშირის ერთიანობა კიდევ მეტად იქნება კომპრომეტირებული, თუკი მასში გაერთიანებულ სუბიექტებს მისი დაშლის უფლება ექნებათ. ევროპის სახელმწიფოებს, რომლებსაც თავისუფლად შეუძლიათ შევიდნენ ან არ შევიდნენ ფედერაციაში, გამოსვლის უფლება აღარ ექნებათ. მათ, როგორც ეს სახელმწიფოთა კონფედერაციაშია, არა აქვთ, გამოყოფის უფლება. ისინი ისევე მტკიცედ იქნებიან მიმაგრებული ფედერალურ სახელმწიფოსთან, როგორც პროვინციები უნიტარულ სახელმწიფოსთან.

181.

ფედერალური კავშირის ერთიანობის რღვევა არანაკლებ მნიშვნელოვანი იქნება, თუკი გაერთიანებისას ევროპული სახელმწიფოები უარს არ განაცხადებენ ერთმანეთთან კერძო პოლიტიკური კავშირებისა და ალიანსების შექმნის უფლებაზე. ფედერალური კონსტიტუციების უმრავლესობა კრძალავს პოლიტიკური ხელშეკრულებების დადებას წევრ სახელმწიფოებს შორის. დაიშვება თუ არა ამგვარი აკრძალვა ევროპულ ფედერაციაში, რომელიც პატივს მიაგებს ქვეყნების საერთაშორისო იდენტობას, უფლებას აძლევს მათ დადონ ხელშეკრულებები უცხო ქვეყნებთან და მონაწილეობა მიიღონ საერთაშორისო ორგანიზაციებში? არაფერი წინააღმდეგობრივი არ არის იმაში, რომ ევროპის ქვეყნებს, ფედერალური კონსტიტუციის ფარგლებში ჰქონდეთ უცხო ქვეყნებთან ხელშეკრულებებში ჩართვის უფლება და არ ჰქონდეთ იგივე უფლება ერთმანეთთან მიმართებაში. ფედერაციის მიერ საკუთარი წევრების საერთაშორისო ურთიერთობების პატივისცემა ამართლებს ამ უფლებას პირველ შემთხვევაში; მეორე შემთხვევაში მისი აღიარება არა მხოლოდ აზრს დაკარგავს, რადგან ფედერალური სახელმწიფოს ვალდებულებაა უზრუნველყოს ყველას უსაფრთხოება, არამედ კავშირის შენარჩუნებასაც შეუშლის ხელს.

182.

ფედერაციის არსებობის მიზნით ევროპის სახელმწიფოებმა უარი უნდა თქვან კონფლიქტების მოსაგვარებლად ძალის გამოყენებაზე. მათ აბსოლუტურად უნდა გამორიცხონ - აგრესიისას კანონიერი თავდაცვის შემთხვევის გარდა - ომის წარმართვის უფლება. უცხო სახელმწიფოებთან მიმართებით ფედერაციას განსაკუთრებული დამოკიდებულება ექნება. ერთმანეთთან ურთიერთობისას ძალადობის გამოყენების აკრძალვას წევრი სახელმწიფოები დაამატებენ მათი დავების უზენაესი სასამართლოსთვის საარბიტრაჟოდ გადაცემის ვალდებულებას. ამ გზით ფედერალური სახელმწიფო შეძლებს თავისი იურისდიქცია გაავრცელოს წევრებზე. სასამართლოს გადაწყვეტილებების დაცვის უზრუნველსაყოფად მას იძულებითი აღსრულების უფლება ექნება. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, იგი ძალის გამოყენებას შეძლებს ფედერაციის წევრი ქვეყნის წინააღმდეგ, რომელიც მის განკარგულებებს არ დაემორჩილება.

III - ინიციტილი

პიროვნებები ფედერაციის მესამე ელემენტს ქმნიან. მათ მიერ შესასრულებელი როლის მნიშვნელობა ფედერალური კავშირის ძლიერებასა და ფედერირებული ხალხების ერთიანობის ძალაზეა დამოკიდებული. დასაწყისში, როდესაც კავშირი და ერთიანობა ჯერ კიდევ სუსტია, ფედერაცია მხოლოდ სახელმწიფოებზე დაყრდნობით შეიძლება შენარჩუნდეს; ის მათი თანადგომით იძენს ავტორიტეტს. მაგრამ, რაც უფრო მტკიცდება კავშირი და ერთიანობა და ნაციონალურ თვითშეგნებას ემატება ფედერალური კუთვნილების განცდა, მით უფრო იზრდება პიროვნებების როლი. „ფედერირებულ ხალხებად“ პიროვნებათა გაერთიანებას ერთვის მათი „ფედერალურ ხალხად“ გაერთიანება.

183.

ეჭვგარეშეა, რომ ევროპულ ფედერაციაში ინიციტილები დიდი ხნის განმავლობაში ყველაზე უმნიშვნელო ადგილს დაიკავებენ. ერთიანი ევროპა თავდაპირველად სახელმწიფოთა ასოციაცია უფრო იქნება, ვიდრე ინიციტილებისაგან შემდგარი რესპუბლიკა. თუმცა ეს უკანასკნელები არ იქნებიან უგულვებელყოფილნი, როგორც ეს სახელმწიფოთა კონფედერაციაშია. რჩებიან რა საკუთარი ქვეყნის სუბიექტებად, ისინი ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქეები ხდებიან. მათი ნაციონალური კუთვნილების სტატუსით ისინი კვლავ თავიანთი ქვეყნის დაქვემდებარებაში დარჩებიან, ისარგებლებენ ყველა უფლებით და დაეკისრებათ მოქალაქის სტატუსის შესაბამისი ყველა ვალდებულება.

184.

მაგრამ ფედერალური მოქალაქეობის მიღება გააფართოებს მათ სტატუსს. ფედერალური კონსტიტუცია მათ მართლაც ახალ უფლებებს მიანიჭებს - ფედერალურ უფლებებს - რომლით სარგებლობის გარანტიასაც ფედერალური სახელმწიფო იძლევა ფედერაციის მთელი ტერიტორიის მასშტაბით.

პირველი ამ უფლებათაგანი, რომელიც მათ უშუალოდ დააკავშირებს ფედერალური სახელმწიფოს სტრუქტურასთან, წარმომადგენელთა პალატის არჩევნებში პირდაპირი მონაწილეობა იქნება. ამას ფედერალური კანონი დაარეგულირებს; ფედერაციაში გაერთიანებული ქვეყნები ვერაფერს ვერ მოიმოქმედებენ ამ პროცესის ჩასაშლელად.

ფედერალური მოქალაქის სტატუსით ინიციტილებს ასევე ექნებათ ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილების უფლება, მათ შორის კოლონიურ ტერიტორიებზე. გადაადგილების თავისუფლება პოლიციური ზომების, კერძოდ კი პასპორტებისა და ვიზების გაუქმებას გამოიწვევს. იგი ასევე უნდა მოიცავდეს თავისუფალი დაფუძნების უფლებას ინდუსტრიის, კომერციის სფეროებსა და ლიბერალურ სფეროში პროფესიონალებისათვის. თუმცა ფედერაციის მოქალაქემ დასამკვიდრებლად არჩეული ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობით ამ მხრივ გათვალისწინებული პირობები უნდა დააკმაყოფილოს.

დაბოლოს, ფედერაციის მოქალაქეთა უფლებები მიმდები სახელმწიფოს მოქალაქეების უფლებას უნდა უთანაბრდებოდეს. ცხადია, ისინი არ ასიმილირდებიან ამ უკანასკნელებთან, გარდა იმისა, რომ ისარგებლებენ სამოქალაქო უფლებებით. ისინი ვერცერთ შემთხვევაში ვერ მოითხოვენ პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობას.

185.

ყველა ეს უფლება, რომელიც ფედერალურ მოქალაქეებს თვით ფედერალური კონსტიტუციის თანახმად ენიჭებათ, ფედერალური სახელმწიფოსა და წევრი ქვეყნებისადმი პატივისცემას ავალდებულებს. ფედერალურ ორგანოებში პირდაპირი წესით ხდება სასჯელის წარდგენა - ან ფედერალური ასამბლეისადმი პეტიციით მიმართვის საფუძველზე, ან უზენაეს სასამართლოში საჩივრის შეტანის გზით. რაც შეეხება უფლებებს, რომლებიც მათ მინიჭებული ექნებათ თავიანთი ეროვნული სახელმწიფოების კონსტიტუციით, მაგრამ ფედერალური კონსტიტუციის დებულების საფუძველზე, როგორცაა, მაგალითად, აზროვნების, გამოხატვისა თუ შეკრების თავისუფლების უფლება, ისინი ფედერალური სასამართლოს წინაშე მისი გამოყენების შესახებ მოთხოვნას შეძლებენ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ამოწურავენ ეროვნული სასამართლოებისათვის მიმართვის ყველა სხვა გზას.

თუ საუბარია ინდივიდუალურ უფლებებზე, რომლებიც პირდაპირ ფედერალური კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს, წევრი სახელმწიფო ვერ შეძლებს დაიჩივლოს ფედერალური სასამართლოს წინაშე წარდგომის შესახებ, რომლის კომპეტენციებსაც წინასწარ დაეთანხმა. პირიქით, თუ საუბარია ინდივიდუალურ უფლებებზე, რომლებიც წევრმა სახელმწიფომ თავად აღიარა ამ საკითხებზე ფედერალური განკარგულების აღსრულებით, საკუთარ ავტორიტეტზე თავდასხმა იქნებოდა, რომ ფედერალურ მოქალაქეებს მიეცეთ საშუალება ფედერალური უზენაესი სასამართლოს წინაშე დაუყოვნებლივ წარდგომისა, ეროვნულ სასამართლოებში მათი სარჩელის წინასწარი განხილვის გარეშე.

ნაწილი II

ფედერალური ევროპის ხელისუფლებები

ფედერაციაში გაერთიანებით ევროპის სახელმწიფოები თანხმობას გამოთქვამენ დაექვემდებარონ ფედერალური სახელმწიფოს ძალაუფლებას. აშკარაა, რომ მას უნდა ჰქონდეს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები თავად ფედერაციის მიზნის - უსაფრთხოება გარეთ და წესრიგი შიგნით - განსახორციელებლად. როგორი იქნება მისი უფლებამოსილებები, ამ უფლებამოსილებებზე წვდომა და მათი ბუნება?

186.

ძალაუფლების გადანაწილება ფედერალურ სახელმწიფოსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის, ასევე მისი გამოსავალი, მეტწილად პოლიტიკურ და ეკონომიკურ გარემოებებზე უფროა დამოკიდებული, ვიდრე რაციონალურ და *a priori* მოსაზრებებზე. იმის მიხედვით, თუ როგორია საფრთხის სერიოზულობა, საერთო კავშირების სიმრავლე და ინტენსივობა, ეროვნული სუვერენიტეტისა და ტრადიციების გამძლეობის ხარისხი, კერძო ეკონომიკური ინტერესებისა და კიდევ სხვა ინტერესების წინააღმდეგობის ძალა, ფედერალური სახელმწიფო მეტ-ნაკლებად ფართო და ეფექტიან უფლებამოსილებებს შეიძენს. უფლებამოსილებების განაწილება ძირითადად პოზიტიური სამართლის საკითხია; რაც იმას ნიშნავს, რომ გადანყვეტილებები იცვლება ფედერალური კონსტიტუციების მიხედვით. კონსტიტუციის ტექსტების ანალიზიდან გამომდინარეობს რამდენიმე სასარგებლო

სწავლება, გადანაწილების სხვადასხვა პროცედურის განსასაზღვრად. და ეს სწორედ ის გარემოებებია, რომლებიც არჩევანს განაპირობებენ.

187.

ფედერალურმა კონსტიტუციებმა ძირითადად გამოიყენეს შემდეგი მეთოდები: მაგალითად, კანადის კონსტიტუციაში ჩამოთვლილია ფედერალური სახელმწიფოსა და წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებები, მიაკუთვნეს რა ფედერალურს გაუთვალისწინებელი საკითხების დარეგულირების უფლება. ამ სისტემაში, რომელიც სამხრეთ აფრიკაშიც მოქმედებდა, ფედერალურ სახელმწიფოს პრინციპულ საკითხებში აქვს კომპეტენციები, წევრ სახელმწიფოებს კი მხოლოდ საგანგებოდ მინიჭებული უფლებამოსილებები გააჩნიათ. კონსტიტუციების უმრავლესობა სხვაგვარ გადაწყვეტას გვთავაზობს. მათში ზუსტად განსაზღვრული უფლებამოსილებები ენიჭება ფედერალურ სახელმწიფოს, წევრ სახელმწიფოებს კი ექსპლიციტურად ან იმპლიციტურად, პრინციპული საკითხების კომპეტენცია. ფედერალური სახელმწიფოს უფლებამოსილებათა ფარგლები მისი ფუნქციების ფორმულირების ტიპზეა დამოკიდებული: რაც უფრო მრავლის მომცველია ფორმულირება, მით უფრო ფართოა მისი კომპეტენცია, ხოლო რაც უფრო დახვეწილი და ზუსტია, მით უფრო შეზღუდულია იგი. ყველაზე ხშირად გამოყენებულ ამ მეთოდებს შორის გვხვდება კიდევ ორი, რომელიც დანარჩენებს ავსებს: ექსკლუზიური კომპეტენციის მეთოდი, რომლის თანახმადაც კონკრეტულად აკუთვნებენ რიგ საკითხებს ფედერალურ სახელმწიფოს ან წევრ სახელმწიფოს და პარალელური კომპეტენციების მეთოდი, რომლის მიხედვითაც ფედერალურ სახელმწიფოსა და წევრ სახელმწიფოებს ერთნაირი უფლებამოსილებები აქვთ, სანამ ფედერალური სახელმწიფო არ გამოიყენებს რომელიმეს.

გარდა უფლებამოსილების არეალისა, ფედერალურ კონსტიტუციებში ფედერალური სახელმწიფოსათვის მინიჭებული ფუნქციების ხასიათია დაზუსტებული. ზოგჯერ იგი რეალური, გადაწყვეტილების მიმღების უფლებით არის აღჭურვილი. ამ შემთხვევაში ის კანონშემოქმედია და მისი კანონი წევრ სახელმწიფოებზე ვრცელდება. ზოგჯერ კი მხოლოდ ინიციატორის უფლებამოსილებას იღებს, რა დროსაც მისი როლი გასატარებელი პოლიტიკის ძირითადი დირექტივების ჩამოყალიბების უფლებით შემოიფარგლება. წევრი სახელმწიფოები სრულ თავისუფლებას იტოვებენ კანონშემოქმედების საკითხში. ფედერალური სახელმწიფო საკუთარ ავტორიტეტს იყენებს, რათა ეროვნულ კანონმდებლობებში გათვალისწინებულ იქნეს მის მიერ დადგენილი პრინციპები. დაბოლოს, ზოგჯერ ის მხოლოდ მაკონტროლებლის უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი ფედერაციის ინტერესების დასაცავად.

188.

ძალაუფლების გადანაწილების ყველა ამ სახეობიდან, რომელი მათგანი შეესაბამება ყველაზე უკეთ დასავლეთ ევროპას? ნათელია, რომ ამჟამინდელ გარემოებებში ევროპის კონსტიტუცია შეძლებს მხოლოდ მინიმალური ძალაუფლება მიანიჭოს ფედერალურ სახელმწიფოს და შესაძლებლობების ფარგლებში ხელუხლებელი დატოვოს სახელმწიფოების ხელში არსებული ძალაუფლებანი. შესაბამისად, ფედერაციის წევრი სახელმწიფოებისათვის პრინციპის კომპეტენციის შენარჩუნებისთანავე, ამომწურავად უნდა იქნეს ჩამოთვლილი ფედერალური სახელმწიფოს უფლებამოსილებები. ამ უფლებამოსილებებს შორის ზოგიერთი მას ექსკლუზიური სახით გადაეცემა, დანარჩენი -

ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებთან ერთად, მანამ, სანამ მათ არ ამოწურავს. ზოგიერთ საკითხთან მიმართებაში ისიც კი იქნება საჭირო, რომ ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს მიენიჭოთ ექსკლუზიური ძალაუფლებანი, რომელთაც ფედერაცია ვერც გააბათილებს და ვერც უმიზეზოდ შეზღუდავს. რაც შეეხება ფედერალური სახელმწიფოსთვის გადასაცემ ძალაუფლებებს, ევროპის ახლანდელი მდგომარეობა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით მოითხოვს, რომ ეს ძალაუფლებები იყოს გადაწყვეტილების მიღების, ინიციატივისა და კონტროლის ძალაუფლება იმის მიხედვით, თუ რას შეეხება ისინი.

სწორედ ამ ზოგადი მოსაზრებების გათვალისწინებით უნდა გადანაწილდეს კომპეტენციები ფედერალურ სახელმწიფოსა და ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს შორის საერთაშორისო და შიდა საკითხებში.

I - ძალაუფლებების გადანაწილება საერთაშორისო სფეროში

189.

იმ ევროპაში, სადაც სახელმწიფოები, რომლებიც ჯერ კიდევ მტკიცე იცავენ თავიანთი მოქმედების თავისუფლებას, არ არიან მზად უარი თქვან თავიანთ საგარეო კომპეტენციაზე, ფედერალური სახელმწიფოსა და ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების შესაბამისი უფლებამოსილებების საკითხი საერთაშორისო სფეროში განსაკუთრებული სირთულით გამოირჩევა. ფედერაციების უმრავლესობისგან განსხვავებით, რომლებშიც სხვადასხვა საერთაშორისო უფლებამოსილებანი განხორციელებულია თითქმის ექსკლუზიურად ფედერალური ხელისუფლების მიერ, გაერთიანებულ ევროპაში იგივე უფლებამოსილებანი - ერთის გარდა - გადანაწილდება ფედერალურ სახელმწიფოსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის. ისინი ამ უფლებამოსილებებით პარალელურად ისარგებლებენ; აქედან გამომდინარე, გარდაუვალია მათი ურთერთგადაკვეთა - ურთიერთშეჭრაზე რომ აღარაფერი ვთქვათ, მათი კონფლიქტის შესაძლო წყაროდ ქცევა მაინც. მაშასადამე, მნიშვნელოვანია, ეს გადანაწილება ძალზე გულდასმით მოხდეს, რათა თავიდან ავირიდოთ ყოველგვარი გაუგებრობა და დაპირისპირება, რაც გაერთიანებას ზიანს მოუტანს.

სახელმწიფოს საერთაშორისო უფლებამოსილებანი შემოიფარგლება ძირითადად ომის წარმოების, ხელშეკრულებების გაფორმებისა და დიპლომატიური ურთიერთობების წარმოების უფლებებით.

190.

ომის წარმოების უფლება ფართოდ უნდა იქნეს გაგებული, ისე როგორც ამას თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი განსაზღვრავს. კელოგ-ბრიანის პაქტი მის განსაზღვრებას შემდეგნაირად გვთავაზობს: „ძალის გამოყენება, ეს არის ეროვნული პოლიტიკის ინსტრუმენტი“. ის არა მხოლოდ ომს მოიცავს, არამედ სხვა ტიპის საერთაშორისო რეპრესიების ფორმებსაც გულისხმობს, როგორცაა კონტრიერიში, ბლოკადა და ა.შ...

191.

ეს უფლება უნდა ჩამოერთვას ევროსაბჭოს წევრ ქვეყნებს და ექსკლუზიურად უნდა მიენიჭოს ფედერაციულ სახელმწიფოს. ფედერაციის ბედი საფრთხის წინაშე დადგება, თუ მის შემადგენელ სუბიექტებს ერთმანეთში ომის წარმოება შეეძლება. გარეშე ძალასთან დამოუკიდებლად ომის გამოცხადების უფლების არქონა ფედერაციული სახელმწიფოს მიერ მათთვის მინიჭებული საგარეო უსაფრთხოების გარანტიაა. ამავდროულად, თითქმის ყველა ფედერაციული კონსტიტუცია, გამონაკლისის სახით, თავის წევრ ქვეყანას თავდაცვის მიზნით ძალის გამოყენების უფლებას აძლევს გარეშე ძალის მხრიდან აგრესიის შემთხვევაში: თუმცა მათ მაშინვე უნდა აცნობონ ფედერაციის მთავრობას. სინამდვილეში აქ გამონაკლისი არ არსებობს, რომელიც შეიძლება ყოფილიყო ფედერაციული სახელმწიფოს მიერ მინიჭებული ექსკლუზიური კომპეტენცია, ეს უბრალოდ, გაეროს მიერ ფორმალურად მინიჭებული თავდაცვის უფლებაა.

192.

ფედერაციული სახელმწიფოს მიერ ომის წარმოების ექსკლუზიური უფლების ქონა მის წევრ ქვეყნებს ავალდებულებს, რომ მათ შორის არსებული დავები ფედერაციული კონსტიტუციის ფარგლებში მშვიდობიანად გადაწყვიტონ.

მაგრამ როგორ მოვიქცეთ მაშინ, როცა მათ გარე სახელმწიფოსთან აქვთ კონფლიქტი? ისინი უნდა გაიმიჯნოს. კონფლიქტები, რომლებიც ფედერაციის წევრი სახელმწიფოს კუთვნილი საერთაშორისო უფლებამოსილებების გატარებისას წარმოიშობა, გადაჭრილ უნდა იქნეს საერთაშორისო საჯარო სამართლის ფარგლებში, რადგან ევროპის ქვეყნებმა ამ მხრივ შეინარჩუნეს თავიანთი საერთაშორისო იდენტობა. თუ მაგალითად, ფედერაციულ სახელმწიფოსა და მის წევრ ქვეყანას შორის ფედერაციის ფარგლებში დადებული ხელშეკრულების მოქმედება ან ინტერპრეტაცია წარმოშობს პრობლემას გარეშე ძალასთან, ან თუ ეს შეეხება გარეშე ქვეყნისგან წამოსულ დიპლომატიურ მოთხოვნას, ფედერაციის წევრი ქვეყნის მიერ თავისივე მოქალაქისადმი უსამართლო გადაწყვეტილების მიღების შესახებ, მაშინ ყველა ეს დავა უნდა გადაწყდეს საერთაშორისო საარბიტრაჟო სასამართლოს, საერთაშორისო სასამართლოს ან ყველა სხვა მშვიდობიან ხალხთა სამართლებრივი საშუალებების დახმარებით. ამ შემთხვევაში საერთაშორისო სამართალი სრულად ამოქმედდება; ერთი გამონაკლისით - ძალის გამოყენება, რომელიც ზოგ შემთხვევაში დაშვებულია, იქნება გამორიცხული. რაც შეეხება ფედერაციული სახელმწიფოს საერთაშორისო უფლებამოსილებების მოქმედების შედეგად გამოწვეულ კონფლიქტებს, მათ მშვიდობიან გადაწყვეტაში მხოლოდ ფედერაციული სახელმწიფოს მთავრობას შეუძლია მიიღოს მონაწილეობა, კონფლიქტში გარეული ფედერაციის წევრი ქვეყნის გამორიცხვით.

იქნება ეს ფედერაციული საკონსტიტუციო სამართალი თუ საერთაშორისო საჯარო სამართალი, რომელიც გადამწყვეტ როლს ითამაშებს ფედერაციის წევრი ქვეყნების ინტერესებში შემავალი დავის გადაწყვეტაში, ძალა არცერთ შემთხვევაში არ უნდა იქნეს გამოყენებული. მათ არც იმ შემთხვევაში შეუძლიათ მისი გამოყენება, როცა ამას ფედერაციის მიერ აღიარებული საერთაშორისო ხელშეკრულება ავალდებულებთ. იქნება ეს ასოცირებულ ქვეყნებთან მიღებული კონვენციის ფარგლებში აღებული პასუხისმგებლობა თუ გაეროს ქარტიის მიერ დაკისრებული ვალდებულება - უსაფრთხოების საბჭოს გადაწყვეტილებით კოლექტიური სამოქმედო ზომების მიღება - ფედერაციის

წვერი ქვეყნები ვერასოდეს შეძლებენ ფედერაციული სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე ამ ვალდებულებების აღსრულებას.

193.

ფედერაციული გაერთიანებების უმრავლესობაში წვერი ქვეყნების საერთაშორისო შეთანხმებების გაფორმების უფლებამოსილება უკიდურესად შეზღუდულია. წესით, მხოლოდ ფედერაციულ სახელმწიფოს აქვს უფლება მოლაპარაკებები აწარმოოს და დადოს ხელშეკრულებები უცხო სახელმწიფოებთან. ამავდროულად, ფედერაციის წვერი ქვეყნებს მინიჭებული აქვთ მეორეხარისხოვანი ხელშეკრულებების მიღების უფლება, როგორცაა სამეზობლო და სასაზღვრო პოლიციის შესახებ ხელშეკრულებები. იშვიათია მოდელები, სადაც ეს კომპეტენციები გაფართოებულია, მაგრამ ისინი მხოლოდ ფედერაციის მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში შედის სრულად ძალაში. ასე ვთქვათ, ის თავის თავზე იღებს ან ინაწილებს ხელის მომწერ ქვეყანასთან ერთად ხელშეკრულებით დაკისრებულ ვალდებულებებს. ერთადერთი გამონაკლისი იყო გერმანიის იმპერია, რომელმაც 1871 წელს მასში შემავალ ქვეყნებს ექსკლუზიური უფლება მისცა ეწარმოებინათ შეთანხმებები შიდა კანონებზე დაყრდნობით.

194.

როგორ უნდა გადანაწილდეს ეს უფლებამოსილებანი ევროპული ფედერაციის შემთხვევაში? მიენიჭოს მთავარი კომპეტენცია ფედერაციულ მთავრობას და წვერი ქვეყნებს ნება დავრთოთ მხოლოდ მათთვის დამახასიათებელი მცირე მნიშვნელობის მქონე შეთანხმებების მიღებისა? თუ გერმანული იმპერიის მსგავსად, ფედერაციის წვერი ქვეყნებს შევუნარჩუნოთ უფლება დადონ შეთანხმებები ნებისმიერ საკითხზე, რაც მათ სუვერენულობას გააძლიერებს?

ამ ორი მოდელიდან არცერთი არ მოუხდება ისეთ ფედერაციულ ევროპას, რომელიც ჩამოყალიბებისა და განვითარების გზაზე დგას. შეგვიძლია ევროპულ ქვეყნებს მაშინ ჩამოვართვათ უცხო ქვეყნებთან მოლაპარაკებების უფლება, როცა მათ შიდა ავტონომია ფართოდ ექნებათ შენარჩუნებული, გაგრძელდება ტრანსატლანტიკურ საზოგადოებასთან ურთიერთობა, რაშიც, სხვათა შორის, ფედერაციული სახელმწიფოს კომპეტენცია შეზღუდულია. სავარაუდოდ, გერმანული მოდელი ყველაზე უკეთ ერგება ევროპის განსაკუთრებულ პირობებს, თუმცა ის არასრულია, მოუქნელია თავისი გამოხატვის ფორმებით. ამან თავის დროზე გერმანიაში სირთულეები წარმოშვა ბოგიერთი შეთანხმების დადებისას: იმპერია და მისი შემადგენელი ყველა ქვეყანა თავის მხრივ, ითხოვდა ხელმოწერის უფლებას.

მართლაც, შიდა კომპეტენციების მიხედვით ხელშეკრულების უფლების მინიჭება ადვილია, მაგრამ, თავად კომპეტენციების გადანაწილება არასდროსაა იდეალური. შესაბამისად, ასეთი ბოგადი წესის გატარება აუცილებლად დელიკატური იქნება და წარმოქმნის დავას. შესაძლოა ბოგჯერ ფედერაციულმა მთავრობამ და ერთეული ქვეყნების მთავრობებმა იდავონ ხელშეკრულების დადების უფლებაზე, ბოგჯერ კი ორი ხელშეკრულება მოვიდეს წინააღმდეგობაში ერთმანეთთან, რომელთაგან ერთი გააფორმა ფედერალურმა ხელისუფლებამ, ხოლო მეორე - წვერმა სახელმწიფომ. აქედან გამომდინარე, საკითხის ამგვარი გადანწყვეტა შეუძლებელია დამატებებისა და დაზუსტებების შეტანის გარეშე.

195.

ფედერაციული სახელმწიფო და მისი წევრი ქვეყნები ერთნაირად უნდა სარგებლობდნენ მოლაპარაკებების წარმოებისა და საერთაშორისო შეთანხმებებზე ხელის მოწერის უფლებით. ამ მიმართულებით მათი კომპეტენციები განსაზღვრული იქნება ფედერაციის კონსტიტუციით, მათი შიდა ძალაუფლების გათვალისწინებით.

196.

ამრიგად, მხოლოდ ფედერაციულ სახელმწიფოს, რომელსაც კონსტიტუციით ვგალება ევროპის ქვეყნების უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ექნება უფლება მოაწეროს ხელი შეთანხმებებს ალიანსის, ზოგადი გარანტიებისა და ურთიერთდახმარების შესახებ. მასვე ეკისრება ყველა სხვა ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერა, რომლებიც ფედერაციის ტერიტორიის თავდაცვას შეეხება. განა სავსებით ნორმალური არ არის, რომ ისეთი შეთანხმებების მიღებისას, რომლებმაც შეიძლება ფედერაციის ომში ჩართვა გამოიწვიონ, თავად ფედერაციის ხელისუფლებამ აწარმოოს მოლაპარაკება?

197.

ფედერაციის წევრ ქვეყნებს, რომლებიც აღიჭურვებიან კონსტიტუციის ძალით, საერთაშორისო იდენტობით და ფართო შიდა კომპეტენციებით, შეეძლება უცხო ქვეყნებთან პირდაპირ დადონ შეთანხმებები თავიანთ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე. მათ შეეძლება, მაგალითად, მოლაპარაკება აწარმოონ მათზე დამოკიდებული კოლონიების თაობაზე (სამეურვეო ხელშეკრულებები), ასევე მოილაპარაკონ თავიანთი ასოცირებული სახელმწიფოების სახელით (მფარველობის ქვეშ მყოფი ქვეყნები, დომინიონები). დიდ ბრიტანეთს ექნება განსაკუთრებული უფლება, თავისუფლად აწარმოოს მოლაპარაკება თავის დომინიონებთან ან მათი სახელით უცხო ქვეყნებთან იმავე პირობებით, რაც ადრე ჰქონდა, გარდა იმ ხელშეკრულებებისა, რომელთა გაფორმების ექსკლუზიური უფლება ფედერალურ სახელმწიფოს ეკუთვნის. ისინი შეიძლება ასევე ხელი მოაწერონ გაეროს დანართი ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებებს.

198.

ზოგიერთ საკითხთან დაკავშირებით მოლაპარაკების უფლება ხან თანმიმდევრობით, ხან კი ერთდროულად ექნებათ ფედერალურ სახელმწიფოსა და წევრ სახელმწიფოებს.

სანამ ფედერაცია თავის სრულ ეკონომიკურ განვითარებას არ მიაღწევს და ევროპული ეკონომიკა ყველა გარდამავალ ეტაპს არ გაივლის, მანამდე ფედერაციის წევრ ქვეყნებს აუცილებლად უნდა შეუნარჩუნდეთ სავაჭრო ხელშეკრულებების, საბაჟო შეთანხმებების, მუშახელის იმიგრაციის, დამკვიდრებისა და ტრანსფერის შესახებ ხელშეკრულებებისა და კომუნიკაციის საშუალებებთან დაკავშირებული ყველას სხვა ხელშეკრულებების გაფორმების უფლება. იმ დღეს, როდესაც ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ჩამოყალიბება საბოლოოდ დასრულდება, ყველა ამ საკითხებზე მოლაპარაკებისა და ხელშეკრულების გაფორმების უფლება გადაეცემა ფედერალურ სახელმწიფოს.

სამაგიეროდ, ისეთ საკითხებში, როგორცაა ნავიგაცია, ფინანსები (სესხები), საზღვრები და პოლიცია, შერიგება და არბიტრაჟი, და ა.შ., ფედერალურ მთავრობასა

და ცალკეული სახელმწიფოების მთავრობებს ექნებათ პარალელური კომპეტენციები იმ გაგებით, რომ თითოეულს შეეძლება მოლაპარაკება აწარმოოს უცხო ქვეყანასთან.

199.

ევროპის ფედერაციასა და მის წევრებს შორის ამ გადანაწილების სირთულე, ინციდენტები და ინტერესთა ურთერთგადაკვეთა, რაც აუცილებლად იჩინს თავს, და ბოლოს, ფედერალური სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყოს წევრი ქვეყნების უსაფრთხოება და დაეხმაროს ამ უკანასკნელთ შეასრულონ აღებული ვალდებულებები თავიანთი კოლონიური კუთვნილებებისა და ასოცირებული ქვეყნების მიმართ, ყველა ეს გარემოება მოითხოვს, რომ წევრი ქვეყნების საგარეო პოლიტიკა შესაბამისობაში მოვიდეს ფედერალური სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკასთან და უცხო ქვეყნებთან არსებული ურთიერთობები, რომლებსაც ქვეყნები მომავალშიც შეინარჩუნებენ, საჭიროებისამებრ დარეგულირდეს.

მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურ სახელმწიფოს ფედერაციის უშიშროებისა და თავდაცვის საკითხებთან დაკავშირებული ხელშეკრულებების გაფორმების ექსკლუზიური უფლება აქვს, მან ისინი წევრ სახელმწიფოებთან შეუთანხმებლად არ უნდა გააფორმოს. დაუდევარი და სარისკო ნაბიჯი იქნება მისი მხრიდან იმის დაგინყება, რომ ევროპის ერები მისი ერთადერთი საყრდენი იქნება და მხოლოდ ისინი იტვირთებენ საბოლოო ჯამში მის მიერ შეთანხმებული პოლიტიკური თუ სამხედრო ვალდებულებების შესრულებას. ფედერალური მთავრობის მხრიდან გონივრული იქნება, თუ არცერთ მოლაპარაკებას არ წამოიწყებს ეროვნულ მთავრობებთან წინასწარი კონსულტაციების გარეშე, დისკუსიებში მათი მონაწილეობისა და, შესაძლოა, მასთან ერთად შეთანხმების ხელმოწერის გარეშეც კი. ამგვარი მოდგომით, ის დარწმუნებული იქნება, რომ მის მიერ ხელმოწერილ შეთანხმებებს ფედერაციის ყველა წევრი ქვეყანა დაიცავს და შეასრულებს.

არანაკლებ დაუდევარი და სარისკო იქნებოდა ფედერაციის წევრი ქვეყნებისთვის მათ კომპეტენციაში შემავალი ხელშეკრულებების გაფორმებისას სრული თავისუფლების მინიჭება. ასეთი თავისუფლება საფრთხის ქვეშ დააყენებდა თავად ფედერაციის არსებობას და მისი წევრების უსაფრთხოებას და საბოლოო ჯამში, ამით ის სახელმწიფოების ინტერესებს დაუპირისპირდებოდა. ფედერალურ კავშირში შემავალი სახელმწიფოები ერთპიროვნულად აღარ იღებენ პასუხისმგებლობას; მათთან ერთად პასუხისმგებლობას იღებს ფედერაცია და, შესაბამისად, ყველა სხვა წევრი სახელმწიფოც. ისინი აღარ მოქმედებენ როგორც სრულიად დამოუკიდებელი და სუვერენული სახელმწიფოები, ისინი მოლაპარაკებაში ერთვებიან როგორც ფედერალური პაქტით დავალდებული ქვეყნები.

ფედერალური კავშირის წევრობა მათ ავალდებულებს, რომ არასოდეს დადონ ხელშეკრულება, რომელიც წინააღმდეგობაში მოვა ფედერალურ კონსტიტუციასა და კანონმდებლობასთან ან ზიანს მოუტანს ფედერაციის ან მისი რომელიმე სხვა წევრის ინტერესებს. გარდა ამისა, იმ შემთხვევაში, როდესაც ფედერაციის წევრი ქვეყნები ფედერალური სახელმწიფოს პარალელურ კომპეტენციებს ფლობენ, მათ მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები არ უნდა შეიცავდეს ფედერალური სახელმწიფოს მიერ ხელმოწერილი მსგავსი ხელშეკრულებების დებულებების საწინააღმდეგო არცერთ პირობას. როგორც ფედერალური კანონი იქნება ეროვნულ კანონზე უზენაესი, ისე ფედერალური ხელშეკრულება დადგება კერძო ქვეყნების ხელშეკრულებაზე მაღლა.

ამ გზით ფედერალური კავშირის არსებობა შეზღუდავს წევრი სახელმწიფოების თავისუფლებას ხელშეკრულებების სფეროში და ცენტრალურ ხელისუფლებას მისცემს მათი ყველა საერთაშორისო ვალდებულების გაკონტროლების შესაძლებლობას.

დაბოლოს, ფედერაციას უნდა მიეცეს საშუალება უფრო დეტალურად გააკონტროლოს წევრების მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები, რომლებიც ზღვისიქითა ტერიტორიებთან მათ კავშირს ეხება (კოლონიური ტერიტორიები, ასოცირებული თუ მფარველობის ქვეშ მყოფი სახელმწიფოები). ფედერალური მთავრობის სასარგებლოდ ბედამხედველობის ამ სპეციალური უფლების აღიარება გამართლებულია იმ პასუხისმგებლობით, რომელიც მან იტვირთა, რათა წევრ სახელმწიფოებს დაეხმაროს ამ კავშირების შენარჩუნებასა და დაცვაში, და ასევე დაეხმაროს მათ, შეასრულონ ამ კავშირებიდან გამომდინარე ვალდებულებები. ევროპის სახელმწიფოები ფედერაციის მიმართ ერთგულებისა და მადლიერების ვალდებულებას ვერ მოიხდიდნენ, თუკი ფედერალურ მთავრობას ამ განსაკუთრებულ ურთიერთობებთან დაკავშირებით თავიანთი საგარეო პოლიტიკის შესახებ არ აცნობებდნენ. მათ უნდა ჩართონ კიდევ ფედერალური სახელმწიფო ამ თემასთან დაკავშირებით საერთაშორისო მოლაპარაკებებში.

200.

ფედერაციასა და მის წევრებს შორის ხელშეკრულებების სფეროში თანამშრომლობის მეტი ეფექტურობისა და იმისათვის, რომ თავიდან ავიცილოთ ევროპის ქვეყნებს შორის ურთიერთგაგების ხელშემშლელი ნებისმიერი დისკუსია, საჭირო იქნება განისაზღვროს თანამშრომლობის ტექნიკური პირობები არა კონსტიტუციის მოუქნელი ტექსტის საშუალებით, არამედ უსიტყვო შეთანხმებით და იმ მომენტიდან გამომდინარე პოლიტიკური საჭიროებების მიხედვით. ბრიტანეთის თანამეგობრობის ერებს შორის ურთიერთობებში გამოყენებული წეს-ჩვეულებები საუკეთესო მოდელია, რომლის მიბაძვაც ურიგო არ იქნებოდა. ეს შეიძლება იყოს უბრალოდ ინფორმირება ან კონსულტაციის მეთოდი, რომელიც მოლაპარაკებების დაწყებამდე უნდა მოხდეს, ან ერთობლივი დელეგაციის კონსულტაცია, რომელშიც შედიან როგორც ფედერალური სახელმწიფოს, ასევე წევრი სახელმწიფოების სრულუფლებიანი წევრები, აღჭურვილნი სრული ძალაუფლებით, რომ წარმოადგინონ ფედერაცია საერთაშორისო სხდომებზე. ფედერაციის თანამეგობრობის უკეთ გამოსახატავად შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ასევე მრავლობითი ხელმოწერის მეთოდი. ბოლოს, საგარეო პოლიტიკის საუკეთესოდ კოორდინირებისათვის ფედერაციისა და წევრი ქვეყნების საგარეო საქმეთა მინისტრებს შეუძლიათ შეიკრიბონ ფედერალური კონფერენციების ფარგლებში, ბრიტანული დომინიონებისა და დიდი ბრიტანეთის პრემიერმინისტრების მიერ პერიოდულად გამართული კონფერენციების მსგავსად. შედეგად, არა მხოლოდ სხვადასხვა ქვეყნის საგარეო პოლიტიკა აღარ დაუპირისპირდება ერთმანეთს, არამედ თავიდან ავიცილებთ რომელიმე წევრი სახელმწიფოს მიერ გაფორმებული ხელშეკრულების შეუსრულებლობით გამოწვეულ სირთულეებს, რაზეც შეიძლება შემთხვევით ფედერალური სახელმწიფოს საერთაშორისო პასუხისმგებლობის საკითხიც დადგეს.

201.

დიპლომატიური წარმომადგენლობის უფლება მოიცავს უცხო ქვეყნებში დიპლომატიური და საკონსულო მოხელეების გაგზავნისა და მიღების, ასევე სავაჭრო და კულტურული წარმომადგენლობების ყოლის უფლებას. ეს უფლება მოიცავს ასევე

რწმუნებულების სიგელების გადაცემის უფლებას.

საერთოდ, ფედერალურ კონსტიტუციებში, დიპლომატიური წარმომადგენლობის უფლება წევრ ქვეყნებს ფორმალურად ჩამორთმეული აქვთ. მხოლოდ ფედერალური მთავრობა აგზავნის აკრედიტებულ ელჩებსა და მინისტრებს ფედერალური სახელმწიფოსა და წევრი ქვეყნების წარმომადგენლად. მხოლოდ 1871 წლის გერმანულმა კონსტიტუციამ, ისტორიული და დინასტიური მიზეზების გამო, არ ჩამოართვა ზემოხსენებული უფლება სახელმწიფოებს. ეს უკანასკნელი ტრადიციისამებრ აგრძელებდნენ დიპლომატიური წარმომადგენლობის უფლებით სარგებლობას, თუმცა უფრო მეტად საპატიო წარმომადგენლობის სახით, ვიდრე ეფექტურად.

202.

ევროპის ფედერაციაში ფედერალურ სახელმწიფოს განცალკევებული დიპლომატიური წარმომადგენლობა ეყოლება, მაგრამ წევრი სახელმწიფოები იქ თავიანთ წარმომადგენლობებსაც შეინარჩუნებენ. ამგვარად, ორივეს - ფედერალურ სახელმწიფოსაც და წევრ სახელმწიფოებსაც ექნებათ დიპლომატიური წარმომადგენლობის უფლება. როგორც უნდა იყოს ამ არჩევანის ხელისშემშლელი პირობები, შეუძლებელია მისი უგულებელყოფა. ევროპის სახელმწიფოები, როგორც წარსულში, განაგრძობენ უცხო ქვეყნებთან თავიანთ ურთერთობებს. ზოგიერთი მათგანი მის მფარველობაში მყოფი ან ასოცირებული ერების წარმომადგენლობასაც იტვირთავს. დაბოლოს, მათ პასუხისმგებლობაში შევა მათზე დამოკიდებული კოლონიების ინტერესების დაცვაც. ყველა ამ მიზეზთა გამო აუცილებელია, რომ ისინი საზღვარგარეთის ქვეყნებში საკუთარმა მოხელეებმა წარმოადგინონ.

უდავოდ გაცილებით მარტივი იქნებოდა მათთვის საკუთარი წარმომადგენლობის ყოლის უფლების ჩამორთმევა, მაგრამ სანამ საერთაშორისო იდენტობა შეუნარჩუნდებათ, მანამდე ამ უფლების ჩამორთმევა შეუძლებელი იქნება მათთვის. ამავე დროს, მათ არაფერი შეუშლის ხელს, რომ ფინანსური თუ პოლიტიკური მიზეზების გამო დიპლომატიური წარმომადგენლობის უფლება თავისივე ნებით გადასცენ ფედერალურ სახელმწიფოს.

203.

ორმაგი წარმომადგენლობის არსებობა საჭიროებს ფედერალური სახელმწიფოსა და წევრი სახელმწიფოების დიპლომატიური მოქმედებების გამიჯვნას. როგორც ხელშეკრულებების შემთხვევაში, მისი გამიჯვნა მოხდება ფედერალური კონსტიტუციის მიერ დადგენილი კომპეტენციების განაწილების მიხედვით. მიუხედავად ამისა, განსხვავებული პოლიტიკური სვლების თავიდან ასაცილებლად, რომელიც ფედერაციის შიგნით უთანხმოების წყარო გახდებოდა, მართებული იქნებოდა, ფედერაციის მთავრობისა და წევრი ქვეყნების მთავრობების დიპლომატიურმა მოხელეებმა ხშირად გამართონ კონსულტაციები ერთმანეთთან და თავიანთი მოქმედებები შეათანხმონ. ეს უფრო ტაქტისა და თავაზიანობის გამოხატულება იქნება, ვიდრე საერთაშორისო სამართლის საკითხი.

II - შიდა საკითხებში ძალაუფლების განაწილება

204.

ამ სფეროში, უფრო მეტად, ვიდრე საერთაშორისო საკითხებში, ევროპის სახელმწიფოები ისარგებლებენ განსაკუთრებით ფართო ძალაუფლებით. ფედერალური კონსტიტუცია მათ სუვერენული სახელმწიფოს სტატუსს მიანიჭებს. თუმცადა მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სუვერენიტეტი მათ პირადად აღარ ეკუთვნით, ის მათ გადაეცემათ ფედერალური პაქტით და მის გამოყენებას შეძლებენ მხოლოდ ამ პაქტით განსაზღვრულ ჩარჩოებში; სახელმწიფოები ერთპიროვნულად ვეღარ დაადგენენ თავიანთი სუვერენიტეტის საზღვრებს. მაშასადამე, მათ ექნებათ პრინციპული შიდა კომპეტენცია, გარდა ფედერალური სახელმწიფოსთვის ოფიციალურად გადაცემული სფეროებისა. რაც შეეხება ყველა დანარჩენ სფეროს, ისინი შეინარჩუნებენ თავიანთ ძალაუფლებას, მაგრამ ზედმეტად ფართო საზღვრებში ამ ძალაუფლების გამოყენება დაქვემდებარება ფედერალური სახელმწიფოს მმართველობასა და კონტროლს. მაშასადამე, შესაბამის ტექსტებზე დაყრდნობით, ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებთან ურთიერთობებში ფედერალურ სახელმწიფოს ექნება ზოგჯერ გადაწყვეტილების მიღების და ზოგჯერ აღსრულების რეალური უფლება, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, უბრალოდ, ინიციატივისა და კონტროლის უფლება.

205.

ფედერალური სახელმწიფო შეძლებს სრული სუვერენულობით დაადგინოს კანონები მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით და მიიღოს ყველა ზომა ფედერალური კანონების აღსრულებისთვის. მისი კანონები და გადაწყვეტილებები სავალდებულო იქნება ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების ხელისუფლებებისთვის. ეროვნული კანონმდებლობების ნებისმიერი საწინააღმდეგო დებულება კანონის ძალით გაუქმდება. ფედერალური კანონი ყოველთვის უზენაესია ეროვნულ კანონთან მიმართებაში. ამავე დროს, ინდივიდები, ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების დაქვემდებარებული პირები, მაგრამ ასევე ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქეები, შეძლებენ თავიანთი ეროვნული იურისდიქციის წინაშე ამ კანონით ისარგებლონ და ეს უკანასკნელნი თავიანთი საკუთარი სახელმწიფოს საწინააღმდეგო საკანონმდებლო დებულებების მიუხედავად, იძულებულნი გახდებიან ის გამოიყენონ. ფედერალურის უპირატესობა გარანტირებული იქნება ფედერალურ უზენაეს სასამართლოში სარჩელის აღძვრის რისკით. ფედერაციის ავტორიტეტი თავისი წევრი ქვეყნების მიმართ ამ გზით გახდება ჭეშმარიტი და უფრო განმტკიცებული.

თუმცა ევროპის ამჟამინდელი მდგომარეობის გამო, ფედერალური სახელმწიფოსთვის ასეთი ენერგიული ძალაუფლების გადაცემა შესაძლებელია მხოლოდ და მხოლოდ ფედერაციის უმთავრესი მიზნის შესასრულებლად: საგარეო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად და შიდა წესრიგის დასამყარებლად.

206.

ფედერაციის ყველა წევრ სახელმწიფოში სამხედრო საკითხები ცენტრალური ძალაუფლების ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს. გამომდინარე იქიდან, რომ ისინი ძალიან მჭიდრო კავშირში არიან ფედერაციის უსაფრთხოებასთან, სხვაგვარად

ვერც იქნება. ეს არ ნიშნავს, რომ სამი ძირითადი იარაღი - ავიაცია, საზღვაო ფლოტი და სახმელეთო ჯარი ფედერალური უნდა გახდეს. შვეიცარიაში, მაგალითად, სადაც ავიაცია ფედერალურია, სახმელეთო ჯარი კანტონებს ექვემდებარება. უნდა მოვარგოთ თუ არა იგივე სისტემა ფედერალურ ევროპას?

საჰაერო ჯარი უნდა დაექვემდებაროს ფედერალური მთავრობის პირდაპირ ძალაუფლებას, გამომდინარე მისი ახლანდელი მნიშვნელობიდან, მოქმედების მასშტაბურობიდან, მოულოდნელ თავდასხმაზე პასუხის სისწრაფიდან და შეტევის სიმძლავრიდან. ამ გზით ევროპის სახელმწიფოები დათმობენ თავიანთ სამხედრო ავიაციას ფედერაციის სასარგებლოდ. სამაგიეროდ, ისინი შეინარჩუნებენ თავიანთ ეროვნულ საზღვაო და სახმელეთო ძალებს, შეძლებენ თავიანთი რესურსით მათ შევსებას, ორგანიზებას და აღჭურვას. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ბოლომდე თავისუფლად ვერ განკარგვენ მათ. ისინი უნდა დაემორჩილონ ფედერალური მთავრობის მიერ გაცემულ დირექტივებს. თავდაცვის ფედერალური მინისტრი თავდაცვის საბჭოსა და ფედერალური შტაბის დახმარებით პასუხისმგებელი იქნება შემუშავებული ეროვნული ჯარების კოორდინაციისა და მობილიზაციის, ისევე როგორც შეიარაღების სტანდარტიზაციის გეგმები.

გარდა ამისა, გარეშე აგრესიის ან შიდა არეულობის შემთხვევაში, ფედერალური მთავრობის ბრძანებით, ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების ჯარები ფედერაციის განკარგულებაში გადავა და ფედერალური ხელმძღვანელის მმართველობას დაექვემდებარება. ფედერალურ მთავრობას ექნება უფლება გამოაცხადოს საალყო მდგომარეობა და შეუდგეს ადამიანების, შენობების, ქარხნების, სამოქალაქო აეროდრომების, პორტების, საკომუნიკაციო გზების, სატრანსპორტო და გადამცემი საშუალებების და ყველა იმ ობიექტის რეკვიზიციას, რაც საჭირო იქნება სამხედრო ოპერაციების ჩასატარებლად. საალყო მდგომარეობის დროს ფედერალური სახელმწიფოს უფლებამოსილებები განსაკუთრებულად გაფართოვდება და გაძლიერდება ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებების ხარჯზე. მაგრამ ეს გაფართოება დროებითია და მშვიდობის დამყარების ან წესრიგის აღდგენისთანავე დასრულდება.

207.

ეკონომიკის სფეროში ფედერალური სახელმწიფოს გადანყვეტილების მიღების ძალაუფლება, რომელიც პირველ ხანებში საკმაოდ შეზღუდული იქნება, ნელ-ნელა გაფართოვდება ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისკენ მიმავალი სხვადასხვა ეტაპის გავლის პარალელურად.

ამ გაერთიანების ჩამოყალიბებამდე კი ფედერალური სახელმწიფო გადანყვეტილებას განახორციელებს მხოლოდ თავიდანვე ფედერალიზებულ წარმოების სფეროებთან, საქონლის მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვების გაუქმებასა და ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე ტრასპორტისა და ტელეკომუნიკაციების კოორდინაციასთან დაკავშირებულ საკითხებში. ნახშირის, ფოლადის, ჰიდროელექტროენერჯისა და ატომური ენერჯის წარმოება თავიდანვე ორგანიზებული და მართული იქნება ფედერალური საბჭოს მიერ. ამ მიზნით შეიქმნება ფედერალური ოფისები, რომლებიც პირდაპირ დაექვემდებარებიან ეკონომიკის ფედერალურ სამინისტროს, რომელსაც დახმარებას გაუწევს ევროპის ეკონომიკური საბჭო. გარდა ამისა, საქონლის თავისუფალი მიმოსვლის აღსადგენად ცენტრალურ ხელისუფლებას ექნება ძალაუფლება, რომ გააუქმოს სხვადასხვა ქვეყნის მიერ თავისი ეროვნული ინდუსტრიის დასაცავად დაწესებული დაბრკოლება. რაც შეეხება

ტრანსპორტსა და ტელეკომუნიკაციებს, რომლებიც ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების მმართველობაში რჩება, ფედერალურ სახელმწიფოს საკანონმდებლო მოქმედება შეეძლება მხოლოდ ფედერაციის შიდა კოორდინაციის უზრუნველსაყოფად.

როგორც კი ეკონომიკური გაერთიანება ჩამოყალიბდება, ფედერალურ სახელმწიფოს ექნება გადაწყვეტილების მიღების უფრო ფართო ძალაუფლება. ეკონომიკის ახალი სფეროები უშუალოდ მას დაექვემდებარება. ის დაარეგულირებს ფედერაციის შიდა და ფედერაციის გარე ვაჭრობას, ფედერაციის შიდა ტრანსპორტს, გარდა ცალკეული სახელმწიფოების შიდა ტრანსპორტისა. მას შეეძლება მიიღოს გადაწყვეტილება საერთო ვალუტის შექმნის ან ქვეყნების მიერ ეროვნული ვალუტის შენარჩუნების შესახებ, ის მართავს ფედერაციის მონეტარულ პოლიტიკას. ფედერალური ბანკი, რომელიც დამოკიდებული იქნება ფედერალურ მთავრობაზე, ნებისმიერ შემთხვევაში გაატარებს მონეტარულ პოლიტიკას და დაარეგულირებს საკრედიტო პოლიტიკას ფედერალური კანონმდებლობის შესაბამისად. დაბოლოს, სწორედ ფედერალური სახელმწიფოს კომპეტენცია იქნება უცხოელი მუშახელის ფედერაციის ტერიტორიაზე იმიგრაციასთან და ასევე წონისა და ზომის აღმნიშვნელი ერთეულების და სტატისტიკური მეთოდების გაერთიანებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის შემუშავება.

208.

ფედერალურ სახელმწიფოს საფინანსო სფეროში ეკონომიკური გაერთიანების ჩამოყალიბებამდეც უნდა ჰქონდეს თავისი საკუთარი შემოსავლები, რათა ამ კუთხით მთლიანად არ იყოს დამოკიდებული ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებზე. იარსებებს ფედერალური ბიუჯეტი, რომელსაც კენჭს უყრის ფედერალური ასამბლეა. საიდან გაჩნდება შემოსავლები, რომლებიც ხარჯებს დაფარავენ? როგორც შვეიცარიაში, ფედერალური სახელმწიფოს შემოსავლები შედგება ფედერალური კანონით განსაზღვრული ოდენობის შენატანებით. გარდა ამ შენატანებისა, ფედერაცია შემოსავლებს მიიღებს ფედერირებული საწარმოების მოგებიდან, სესხებიდან და ფედერალური გადასახადებიდან. ეკონომიკური გაერთიანების შექმნის შემდეგ კი ამას დაემატება საბაჟო მოსაკრებლები.

209.

ფედერალური სახელმწიფოს მიერ გემოხსენებულ სფეროებში შემუშავებული კანონებისა და დებულებების ზედმინწევნით შესრულებისათვის იქნება თუ არა საჭირო ფედერალური აგენტების ინსტიტუტის დაარსება? ფედერალური პოზიტიური სამართალი ამ მიმართულებით გვაძლევს ადმინისტრირების რამდენიმე სისტემას. ზოგჯერ ფედერალური მოხელეები უფლებამოსილი არიან შეასრულონ ფედერალური მთავრობის ბრძანებები თითოეული სახელმწიფოს ეროვნულ ტერიტორიაზე. ეს არის ადმინისტრირების პირდაპირი სისტემა, რომელიც შეერთებულ შტატებში მოქმედებს. ზოგჯერ მოხელეთა ორმაგი კორპუსის ხარჯების თავიდან ასაცილებლად ფედერალური სახელმწიფო იყენებს წევრი სახელმწიფოების მოხელეებს, ეს არაპირდაპირი ადმინისტრირების სიტემაა, რომელიც გერმანულ კონსტიტუციაში იქნა შეტანილი 1871 წელს. მაგრამ უფრო ხშირად იყენებენ შერეულ სისტემას, რომელშიც ფედერალური ადმინისტრირება ნაწილობრივ უშუალოა და ნაწილობრივ არაუშუალო; სწორედ ეს სისტემაა დანერგილი შვეიცარიაში.

ეგროპულ ფედერაციაში, იმისათვის, რომ გათვალისწინებულ იქნეს წევრი ქვეყნების

ეროვნული მგრძობელობა, ყველაზე უკეთესი იქნებოდა დაგვეშვა არაუშუალო ადმინისტრირების სისტემა. ფედერალური მთავრობა საკუთარი სამსახურებისთვის მხოლოდ რამდენიმე მოხელეს დანიშნავს, დანარჩენში კი ის ეროვნულ მოხელეებს გამოიყენებს. მას შემდეგ, რაც ეს უკანასკნელი აღასრულებენ ფედერალურ კანონებსა და გადაწყვეტილებებს, იმოქმედებენ უკვე არა როგორც ეროვნული, არამედ ფედერალური მოხელეების რანგში. მაშინ ფედერალურ მთავრობას უფლება ექნება, პირდაპირ მისცეს მათ ინსტრუქციები და მათზე ზედამხედველობა დააწესოს. დაუმორჩილებლობისა და უყურადღებობის შემთხვევაში მას შეეძლება წევრ სახელმწიფოს, რომელსაც ეს მოხელეები ექვემდებარებიან, მოსთხოვოს, რომ შეახსენოს მათ თავიანთი მოვალეობა, დაემორჩილონ ფედერაციის ბრძანებებს.

210.

თავისი საინიციატივო და მაკონტროლებელი უფლებამოსილების ფარგლებში ფედერალური სახელმწიფო, ფედერალური გაერთიანების სიმტკიცის მცველი და მფარველი წარმოჩნდება. ის თავის გადაწყვეტილებებს თავს აღარ ახვევს წევრ სახელმწიფოებს და შემოიფარგლება ეროვნული ინიციატივების გამხნევებით, ნაყოფიერი თანამშრომლობის ხელშეწყობით, გეგმების შემუშავებით, დირექტივების გაცემითა და წევრი სახელმწიფოების მოქმედებაზე კონტროლის განხორციელებით. უდავოდ, ევროპის ქვეყნები ფართო ავტონომიით ისარგებლებენ და შეძლებენ მის საზღვრებში გადაწყვეტილებების მიღებას. მაგრამ, ვინაიდან ისინი გაერთიანებული არიან ფედერაციული კავშირით, მათ არ უნდა მიაყენონ ზიანი ფედერაციის ინტერესებს. მათი ავტონომია განმტკიცდება მხოლოდ ფედერალური კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში. ფედერალური სახელმწიფოს კონტროლი, რომელიც ფედერაციის ინტერესიდან გამომდინარეობს და თავად წევრი სახელმწიფოებიდან მოდის, არის ნებისმიერი ფედერალური გაერთიანების არსი.

211.

პოლიტიკის სფეროში საინიციატივო და მაკონტროლებელი უფლებამოსილება ძირითადად წევრ სახელმწიფოებს შორის გაფორმებულ შეთანხმებებთან მიმართებაში გამოიხატება. თუ პოლიტიკური შინაარსის ხელშეკრულებები მათ საერთოდ აკრძალული აქვთ, ნებისმიერი სხვა შინაარსის ხელშეკრულება მათთვის დასაშვებია (სასამართლოს ადმინისტრირებასთან, კანონმდებლობასთან, ეროვნებასთან, კანონებისა და იურისდიქციების კონფლიქტთან დაკავშირებული შეთანხმება). ფედერაცია დაინტერესებული იქნება წაახალისოს ეს პირდაპირი შეთანხმებები, რომლებიც საფუძველს ჩაუყრიან წევრების სოლიდარობას და ამით საერთო სოლიდარობას განამტკიცებენ. ფედერალური სახელმწიფო, წევრ სახელმწიფოებთან კონსულტაციის შემდეგ, შეძლებს შეიმუშაოს ხელშეკრულებების მოდელეები და ისინი წევრებს გადასცეს დასადასტურებლად. ნებისმიერ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ხელშეკრულებების გაფორმება ეროვნული სახელმწიფოების ექსკლუზიური მოქმედება იქნება, მას ექნება უფლება გადაამოწმოს მათი ფედერალურ კონსტიტუციასთან შესაბამისობა და გააკონტროლოს მათი შესრულება. მაკონტროლებლის უფლება აქ აიხსნება როგორც ფედერალური პაქტის დაცვის აუცილებლობით, ასევე წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთგაგების დამაზიანებელი ნებისმიერი კონფლიქტის წარმოშობისთვის ხელის შეშლის საჭიროებით.

212.

საინიციატივო და მაკონტროლებელი უფლებამოსილება ძრითადად ეკონომიკურ და ფინანსურ სფეროებში განხორციელდება, და რადგან მიმართული იქნება იქითკენ, რომ გაამარტივოს ეროვნული ეკონომიკების სვლა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისკენ, ის უმთავრესად გარდამავალ პერიოდში იქნება გამოყენებული.

ამ პერიოდის განმავლობაში ფედერალურმა სახელმწიფომ უნდა მიიღოს ყველა საჭირო ზომა იმისათვის, რომ დაარეგულიროს ფასები, დაასტაბილუროს ვალუტათა გადაცვლა, აღადგინოს ვალუტათა თავისუფალი გადაცვლადობა და გააერთიანოს საგადასახადო კანონმდებლობები სხვადასხვა ქვეყანაში. ყველა ამ საკითხში მას არ ექნება უფლება მიიღოს ფედერალური კანონმდებლობა და ის წევრ სახელმწიფოებს თავს მოახვიოს; მას შეეძლება მხოლოდ წაახალისოს პირდაპირი შეთანხმებები. ამ მიზნით ფედერალური ტექნიკური ორგანო შეიმუშავებს დირექტივებს და გეგმებს, რომლებსაც ეკონომიკური შეთანხმებების საფუძვლად გამოიყენებენ წევრი სახელმწიფოები. ფედერალური სახელმწიფო ასევე შეძლებს ეროვნული ეკონომიკური სფეროების ხელმძღვანელების შეხვედრების ინიციატივის აღებას, რათა მათ გაცვალონ თავიანთი შეხედულებები და კენჭი უყარონ შეთანხმებათა პროექტებს.

წარმოების სფეროში ის ასევე განახორციელებს ორგანიზებისა და წახალისების ქმედებებს. იგი აქაც იმით შემოიფარგლება, რომ შეიმუშაოს ევროპული წარმოების საერთო პროგრამა და წაახალისოს წევრი სახელმწიფოები, ტექნიკური და ფინანსური მხარდაჭერით მოარგონ თავიანთი ინდუსტრიები ამ პროგრამის გეგმებს.

დაბოლოს, ფედერალური სახელმწიფო ევროპული საბაჟო გაერთიანების ჩამოყალიბებამდე და მისი განხორციელების დასაჩქარებლად გამოიყენებს თავის გავლენას და ხელს შეუწყობს როგორც არსებულ რეგიონულ გაერთიანებებს, ისე ახალი გაერთიანებების შექმნას და წაახალისებს ევროპის ქვეყნებს შეთანხმდნენ სულ უფრო და უფრო მნიშვნელოვან საბაჟო შეღავათებზე.

213.

სოციალურ სფეროში მისი უფლებამოსილებანი უფრო მოკრძალებული იქნება. ეს არ ნიშნავს, რომ ევროპული ფედერაციისთვის უმნიშვნელო იქნება მუშათა დაცვის, მშრომელი მასების მატერიალური და მორალური კეთილდღეობის საკითხები თუ სოციალური და ჰიგიენის პრობლემები. პირიქით, ევროპა უნდა გაერთიანდეს დასავლური ერების ცხოვრების დონის ამაღლებისა და თანასწორობის და სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრების მიზნით. ფედერალურმა კონსტიტუციამ ეს უნდა განაცხადოს და მიანდოს ფედერაციას ამ უმნიშვნელოვანესი მიზნების განხორციელება. მაგრამ სოციალური რეჟიმების მრავალფეროვნებისა და ჯერ კიდევ მტკიცე ეროვნული ტრადიციების გამო ნაადრევი იქნება ფედერალურ სახელმწიფოსთვის ამ საკითხებზე ეფექტიანი მმართველობის პოლიტიკის განხორციელება. მისი როლი უნდა შემოიფარგლოს სხვადასხვა სოციალური პრობლემის შესწავლით, რათა საერთო საკითხები გამოიკვეთოს. მოცემულ საკითხებზე დაყრდნობით ის შეძლებს შესთავაზოს წევრ სახელმწიფოებს სოციალური კანონმდებლობების ჰარმონიზება და ამას მთელი თავისი ავტორიტეტი მოახმაროს. ფედერალური სახელმწიფო ამ კანონმდებლობების ჰარმონიზებამდეც იზრუნებს მუშახელის გადაადგილების გაიოლებაზე და წევრ სახელმწიფოებთან კონსულტაციის შემდეგ ფედერალური მუშახელის გადაადგილებას უხელმძღვანელებს ფედერაციის შიგნით. ის უბიძგებს ქვეყნებს მათთვის ისეთივე შეღავათები და უსაფრთხოება უზრუნველყონ, როგორც თავისი მოქალაქეებისთვის.

214.

საკითხავია, იქცევა კი ერთ დღეს რეალობად ფედერალური ევროპის ის ძირითადი სურათი, რომელიც ახლა მოვხაზეთ? ფედერაციის მონყობა და ფედერალურ სახელმწიფოსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ძალათა გადანაწილება იმუშავებს კი ისევე ჰარმონიულად, როგორც ეს ქაღალდზე ხდება? უდავოდ წარმოიშობა სირთულეები, „შეხლა-შემოხლა“, გაუგებრობები, მეტ-ნაკლებად გულწრფელი დაპირისპირებები. ასეთი დელიკატური და გრანდიოზული საქმის განხორციელება ერთ დღეში ვერ მოხდება. ამერიკული გაერთიანება, რომელსაც დღეს მთელი მსოფლიო შენატრის, ერთი ხელის მოსმით არ შექმნილა. დაახლოებით ასი წელი დასჭირდა მას იმისათვის, რომ ხორცი შეესხა და ამერიკის შეერთებული შტატები ძლიერ რეალობად ქცეულიყო. როგორც მშვიდობა, ფედერაციაც მუდმივი ქმნილებაა. ჯერჯერობით უმთავრესია მყარი და საკმაოდ მოქნილი ჩარჩოს ჩამოყალიბება, რათა შეითვისოს ევროპული რეალობის მთელი სიმდიდრე და სირთულე.

სწორედ ევროპის ხალხებმა, რომლებიც ყოველდღე უფრო და უფრო აცნობიერებენ საკუთარ სოლიდარობას და უფრო მეტად განიმსჭვალებიან ახალი სულისკვეთებით, უნდა ააშენონ ამ ჩარჩოს შიგნით ცოცხალი თანამეგობრობა.

დასკვნა

მხოლოდ მომავალი დაუნერს ამ წიგნს ნამდვილ დასკვნას. მისი ერთადერთი მიზანი გახლდათ, სრული ობიექტურობით ეჩვენებინა, რომ ევროპისა და მისი ხალხების ისტორია გადამწყვეტ მომენტამდე მივიდა, რომ თითოეული ევროპელის მოვალეობაა დაფიქრდეს, აირჩიოს და ამის შემდეგ აიღოს პასუხისმგებლობა.

ამჟამად ტრაგიკულ მდგომარეობაში ჩავარდნილი დასავლური ერები, ეკონომიკურად და პოლიტიკურად გაპარტახებულნი, უფრო დიდი ძალების მიერ დამონების რისკის ქვეშ მყოფნი, უსაფრთხოებასა და კეთილდღეობას დაიბრუნებენ მხოლოდ მაშინ, როცა დაამსხვრევენ ყველა იმ ზღუდეს, რომელიც მათ ერთმანეთისგან აცალკევებს და ხშირად აპირისპირებს კიდევ. მხოლოდ გაერთიანებას შეუძლია მათი გადარჩენა. ფედერაცია აუცილებელია.

მაგრამ მრავალი საშიში წინააღმდეგობა, რომელთაც ზოგიერთნი გადაულახავად მიიჩნევენ, უშლის ხელს მის განხორციელებას. არავინ დათმობს ნებაყოფლობით საკუთარ მიწაზე ბატონპატრონობის უფლებას. კაპკაშა მომავლის განუსაზღვრელ უპირატესობებს, ბევრი მდარე აწმყოს გარანტირებულ უპირატესობებს ამჭობინებს. ის, რაც ხელთ გვაქვს, ყოველთვის უფრო მეტად გვირჩევნია იმას, რისი მოპოვებაც შეგვიძლია. ფედერაცია რთული რამაა.

ნუთუ ეს დაბრკოლებები დაუძლეველია? ნუთუ მართლა საჭიროა ყველა არსებული სიკეთე შევწიროთ უკეთესი მომავლის იმედს? გაერთიანება ასეთ ფასს არ მოითხოვს. მას შეუძლია დააფასოს მისი შემადგენელი ქვეყნების ეროვნული იდენტობები. მას შეუძლია მოერგოს ეროვნულ მრავალფეროვნებებს და თუ ის მოითხოვს რამეზე უარის თქმას, მხოლოდ იმისთვის, რომ უკეთ უზრუნველყოს მისი წევრების დამოუკიდებლობა და უსაფრთხოება. ფედერაცია შესაძლებელია.

ფედერალიზმი შეიძლება ევროპის გადარჩენის გზა იყოს.

დანართი

ევროპის კონსტიტუციის პროექტი

პრეამბულა

ორი ომით ძალაგამოცლილი, პოლიტიკური დამოუკიდებლობისა და საკუთარი თავისუფლების დაკარგვის საშიშროების ქვეშ მყოფი, ეკონომიკურად განადგურებული და უბადრუკი ცხოვრების ფსკერზე დასული, მუშათა და მათი ოჯახების არსებობის გაუსაძლისი პირობებით დამძიმებული, მათი ეკონომიკების ჩამოშლით გამოწვეული ეკონომიკური და სოციალური ქიშპობით შეწუხებული, **ევროპის ხალხები**, პოლიტიკური და სოციალური დემოკრატიის პრინციპების ერთგულნი, რომელთაც გადაწყვიტეს დაიცვან თავიანთი ეროვნული არსებობა და სულიერი და მორალური ღირებულებები, რაზეც მათი ცივილიზაცია დგას, აღადგინონ თავისი ეკონომიკური წინსვლა, გააუმჯობესონ მშრომელთა კლასის ბედი და დაამკვიდრონ მშვიდობა და სოციალური სამართლიანობა წესრიგსა და თავისუფლებაში, ამავე დროს დარწმუნებულები იმაში, რომ მართლმყოფნი ვერ გადარჩებიან და ვერ წამოდგებიან ფეხზე, იღებენ გაერთიანებისა და ფედერაციის შექმნის გადაწყვეტილებას.

ევროპის ფედერაციის მიზანია:

1/

- დაიცვას პოლიტიკური დამოუკიდებლობა და უზრუნველყოს თითოეული წევრი ერის ტერიტორიული მთლიანობა;

- აღმოუჩინოს მხარდაჭერა და გაუწიოს დახმარება თითოეულ სახელმწიფოს ქვეყნის შიგნით სიმშვიდისა და წესრიგის უზრუნველსაყოფად;

- უზრუნველყოს ინდივიდებისთვის ეროვნული კონსტიტუციებითა და წინამდებარე კონსტიტუციით მინიჭებული პოლიტიკური უფლებებისა და თავისუფლებების აღიარება და მათით სარგებლობა;

- ხელი შეუწყოს ჯერ კიდევ წევრი სახელმწიფოების ხელისუფლებას დაქვემდებარებული მღვისიქითა ხალხების ეკონომიკურ და სოციალურ პროგრესს, წაახალისოს წევრი ქვეყნების ძალისხმევა გაიყვანონ ეს ხალხები ემანსიპაციის გზაზე.

2/

- აღადგინოს ერების ეკონომიკური წინსვლა და აამაღლოს ინდივიდების მატერიალური კეთილდღეობა;

- უზრუნველყოს კერძო პირებისა და დაჯგუფებების ეკონომიკური და სოციალური უფლებებით სარგებლობა, რომელთაც მათ ეროვნული კონსტიტუციები და წინამდებარე კონსტიტუცია ანიჭებს;

- სასამართლოს ძალით უზრუნველყოს მშვიდობა და სოციალური უსაფრთხოება და მოუტანოს ინდივიდებს და მათ ოჯახებს პიროვნების ღირსებისა და პატივისცემის შესაბამისი ცხოვრების პირობები.

- ყველა საშუალებით ხელი შეუწყოს კულტურის განვითარებასა და აზრთა გაცვლას იმისათვის, რომ თითოეულს მოუპოვოს ევროპული თანამეგობრობის თვითშეგნება.

თავი I

ფედერალურ უფლებათა ქართია

ნაწილი I - სახელმწიფოთა ფედერალური უფლებები

მუხლი 1 – ფედერაციის წევრი ევროპის სახელმწიფოები ინარჩუნებენ თავიანთ შიდა სუვერენიტეტსა და საერთაშორისო იდენტობას წინამდებარე კონსტიტუციით დადგენილ საზღვრებში.

მუხლი 2 - ისინი თავიანთ ეროვნულ და კოლონიალურ ტერიტორიებზე თავად ახორციელებენ მმართველობასა და ადმინისტრირებას და იყენებენ ყველა იმ ძალაუფლებას, რომელიც ფედერალურმა კონსტიტუციამ მათ შეუნარჩუნა.

მუხლი 3 - პოლიტიკური და იურიდიული კავშირები, რაც მათ არაევროპულ თანამეგობრობებთან აერთიანებს, შენარჩუნებულია ფედერაციის ინტერესების ფარგლებში.

მუხლი 4 - სახელმწიფოებს შეუძლიათ იქონიონ ფედერალური სახელმწიფოსგან განცალკევებული დიპლომატიური ურთიერთობები სხვა ქვეყნების ხელისუფლებებთან, იმ პირობით, თუ ისინი ხელს არ შეუშლიან ფედერაციის დიპლომატიურ საქმიანობას.

მუხლი 5 - ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს აქვთ უფლება გააფორმონ საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რაც მათ კომპეტენციაში რჩება იმ პირობით, რომ ფედერალური კონსტიტუციის დებულებები, ასევე ფედერალური სახელმწიფოს მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები და მისი ინტერესები იქნება დაცული.

მუხლი 6 - მათ შეუძლიათ განცალკევებულად მიიღონ მონაწილეობა საერთაშორისო გაერთიანებებში და ორგანიზაციებში, რომელთა მიზანი და საგანი წინააღმდეგობაში არ მოდის წინამდებარე კონსტიტუციის პრინციპებთან, იმ პირობით, რომ ფედერაციის ინტერესებს ზიანი არ მიაღგება.

მუხლი 7 - გარდა საკუთარი თავდაცვის ლეგიტიმური უფლებისა, სახელმწიფოებს ეკრძალებათ ძალის გამოყენება როგორც ერთმანეთთან მიმართებაში, ისე უცხო ქვეყნის წინააღმდეგ.

ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს შორის კონფლიქტი უნდა მოგვარდეს ფედერალური ორგანოების მიერ წინამდებარე კონსტიტუციის დებულებების ფარგლებში, სხვა დანარჩენი კონფლიქტები უნდა მოგვარდეს საერთაშორისო საჯარო სამართლის წესების დაცვით.

მუხლი 8 - ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ ფედერალური სახელმწიფოს მოწყობასა და ფუნქციონირებაში.

მუხლი 9 - მათ აქვთ ფედერალური გარანტიის უფლება.

ფედერალურმა სახელმწიფომ მათ უნდა აღმოუჩინოს დახმარება და მხარდაჭერა წინამდებარე კონსტიტუციით აღიარებული ყველა უფლების დაცვისთვის.

ნაწილი II - ინდივიდთა ფედერალური უფლებები

მუხლი 10 - ყველა ინდივიდს, ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებს, გარდა კოლონიალური დამოკიდებულების ტერიტორიების ადგილობრივი მოსახლეობისა, აქვს ფედერაციის მოქალაქეობის სრული უფლება.

მუხლი 11 - ფედერაციის ყველა მოქალაქეს, რომელსაც შეუსრულდა 21 წელი, უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ფედერალური პალატის წევრების არჩევნებში (ასევე ფედერაციის პრეზიდენტის არჩევნებში, თუ ფედერალური მთავრობა საპრეზიდენტო მთავრობაა).

მუხლი 12 - ფედერაციის მოქალაქეებს აქვთ თავისუფალი გადაადგილებისა და დამკვიდრების უფლება ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე, უშუალოდ კოლონიალური ტერიტორიების ჩათვლით, ადგილობრივი პოლიციისა და უსაფრთხოების კანონების შესაბამისად.

მუხლი 13 - სამოქალაქო უფლებების თვალსაზრისით, რომელიც აქ პოლიტიკური უფლებების საწინააღმდეგოდ მოიაზრება, ფედერაციის მოქალაქეები ასიმილირებული იქნებიან ფედერაციის წევრი სახელმწიფოს ეროვნულ მოქალაქეებთან, რომლის ტერიტორიაზეც ისინი ცხოვრობენ, თუ არ არის დადგენილი, რომ სავალდებულოა ამ სახელმწიფოს კანონებისა და დებულებების პირობებს დაემორჩილონ.

მუხლი 14 - ფედერაციის მოქალაქეებს აქვთ უფლება პირდაპირ მიმართონ ფედერალურ ორგანოებს - როდესაც საუბარია მათ ფედერალურ უფლებებზე, მას შემდეგ, რაც ამოწურავენ ეროვნულ სასამართლოებთან გასაჩივრების ყველა გზას, როდესაც საუბარია ფედერალური კონსტიტუციის შესაბამისად ეროვნული კონსტიტუციებით მინიჭებულ უფლებებზე.

თავი II

ფედერაციის შემადგენლობა

მუხლი 15 - ევროპის ფედერაცია მოიცავს ფედერალურ სახელმწიფოს, ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს თავიანთი კოლონიალური სახელმწიფოებით, ასოცირებულ სახელმწიფოებსა და ფედერაციის მოქალაქეებს.

მუხლი 16 - ფედერაციის შემადგენლობაში, როგორც წევრად, ასევე ასოცირებულად, შეიძლება შევიდეს მხოლოდ ის სახელმწიფო, რომელიც თავის მმართველობას თავისუფლად განახორციელებს დემოკრატიული პრინციპების შესაბამისად. მათი კონსტიტუციები უნდა იცავდეს საყოველთაო და საიდუმლო არჩევნებს, აზრის, გამოხატვის და შეკრების თავისუფლებას და პოლიტიკური ოპოზიციის თავისუფალ შექმნას.

მუხლი 17 - წევრ ან ასოცირებულ სახელმწიფოდ მიღება ექვემდებარება ფედერალური ყრილობის დადებით კენჭისყრას ორივე პალატის მიერ განხილვის შემდეგ და წევრთა სრული უმრავლესობის თანხმობით.

მუხლი 18 - ასოცირებულ სახელმწიფოთა განსაკუთრებული სტატუსი დადგენილ იქნება ფედერალური კანონით.

თავი III

ფედერალური სახელმწიფოს ორგანოები

მუხლი 19 - ფედერალური სახელმწიფოს ორგანოებია: ფედერალური ასამბლეა, ფედერაციის პრეზიდენტი, ფედერალური საბჭო და ფედერალური სასამართლო.

ნაწილი I - ფედერალური ასამბლეა

მუხლი 20 - ფედერალური ასამბლეა შედგება ორი პალატისგან: ფედერალური პალატა ან წარმომადგენელთა პალატა და სახელმწიფოთა პალატა.

ის კენჭს უყრის ფედერალურ კანონებსა და ფედერალურ ბიუჯეტს.

მუხლი 21 - ფედერალური პალატა მოიცავს ფედერაციის ყველა მოქალაქის მიერ საყოველთაო, საიდუმლო და პირდაპირი კენჭისყრის წესით, ერთ მილიონ მოსახლეზე, ან 500 000-ზე მეტ რაოდენობაზე ერთი ან ორი დეპუტატის ოდენობით, [4] წლის ვადით არჩეულ დეპუტატებს.

მუხლი 22 - ფედერალური საარჩევნო კანონი ადგენს ელექტორატისა და არჩევითობის, საარჩევნო უბნების, კენჭისყრის სახეებისა და დეპუტატების სტატუსის პირობებს.

მუხლი 23 - სახელმწიფოთა პალატა მოიცავს წევრი სახელმწიფოების მიერ [9] წლის ვადით თავისუფლად დანიშნულ მათ პირდაპირ წარმომადგენლობებს. ის განახლებადია მესამედი ვადით (თითოეული სახელმწიფოს წარმომადგენლების რაოდენობას ადგენს ევროპული დამფუძნებელი კრება).

მუხლი 24 - ვერცერთი კანონი და ვერცერთი გადაწყვეტილება ვერ იქნება მიღებული, ორივე პალატის განცალკევებული განხილვებისა და შესაბამისი კენჭისყრის გარეშე, ასევე დამსწრე წევრების სრული უმრავლესობის გარეშე.

მუხლი 25 - ორივე პალატა შეიკრიბება პლენარული სხდომის ფარგლებში, ფედერაციის პრეზიდენტის მიმართვების მოსასმენად და ზოგიერთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, რომელთაც წინამდებარე კონსტიტუცია მათ ანიჭებს (ეს შეიძლება იყოს ფედერაციის პრეზიდენტის არჩევა).

მუხლი 26 - ფედერალური სახელმწიფოს მიერ გაფორმებული ყველა ხელშეკრულება, რომელიც ფედერალური კანონმდებლობისთვის გადაცემულ სფეროებს შეეხება, ასევე ის ხელშეკრულებები, რომლებიც ფედერაციის ტერიტორიის ცვლილებას ეხება, ვერ იქნება დამტკიცებული ორივე პალატის მიერ განცალკევებულად მათი დამტკიცების გარეშე.

ნაწილი II - ფედერაციის პრეზიდენტი

მუხლი 27 - ფედერაციის პრეზიდენტი არჩეულია... (ფედერალური კონსტიტუციის მიერ არჩეული მთავრობის ფორმის შესაბამისად) მიერ, ... ვადით.

მუხლი 28 - მას აქვს უფლებამოსილება:

- უზრუნველყოს ფედერალური კანონებისა და გადაწყვეტილებების, ასევე უზენაესი სასამართლოს დადგენილებების შესრულება;
 - აწარმოოს მოლაპარაკება და დაამტკიცოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები;
 - რეგულარულად დამტკიცებული და გამოქვეყნებული ხელშეკრულებები, სრული უფლებითა და სხვა ფორმალობების გარეშე, გახდება ფედერალური კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილი და მათი მოთხოვნების შესრულება სავალდებულო იქნება ყველა ფედერალური ორგანოსათვის მიუხედავად ნებისმიერი საწინააღმდეგო საკანონმდებლო დებულებისა. ისინი ძალაში დარჩება საერთაშორისო საჯარო სამართლის წესების შესაბამისად ვადის ამოწურვამდე.
 - დანიშნოს და მიიღოს დიპლომატიური მოხელეები;
 - განკარგოს სამხედრო ძალა;
 - შეინარჩუნოს ფედერაციის შიგნით წესრიგი და უსაფრთხოება;
 - გამოაცხადოს საალყო მდგომარეობა ფედერალური ასამბლეის თანხმობით;
- ფედერალური კანონი განსაზღვრავს საალყო მდგომარეობის გამოცხადებისა და გამოყენების შესახებ პირობებს.
- დანიშნოს ფედერალური სახელმწიფოს ყველა მოხელე;
- უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისა და ელჩების დანიშვნა უნდა დაამტკიცოს სახელმწიფოთა პალატამ;
- მიმართოს წერილობითი სახით ფედერალურ ასამბლეას.

ნაწილი III - ფედერალური საბჭო

მუხლი 29 - ფედერალური საბჭო შედგება... (რაოდენობა დასადგენია) წევრისგან, რომელთაც ნიშნავს (დანიშვნის ფორმა უნდა განისაზღვროს) ვადით (ან რომელნიც პასუხისმგებელი არიან ასამბლეის წინაშე).

მასში შედის ყოველი იმ სახელმწიფოს სულ მცირე ერთი წარმომადგენელი, რომლის მოსახლეობაც 30 მილიონს აღარბებს. დანარჩენი წევრები წარმოადგენენ გეოგრაფიული, ეთნიკური და კულტურული ნიშნით გაერთიანებული სახელმწიფოების ჯგუფებს.

მისი თავმჯდომარეა... (რომელსაც ირჩევენ საბჭოს წევრები ან ნიშნავს ფედერაციის პრეზიდენტი).

თავი IV

ფედერალური სახელმწიფოს უფლებამოსილება

მუხლი 34 - ფედერალური სახელმწიფო უფლებამოსილია:

- უზრუნველყოს ფედერალური ტერიტორიის დაცვა, გამოაცხადოს ომი ან უზრუნველყოს სამშვიდობო შეთანხმება;

ფედერაციას აკრძალული აქვს წამოიწიოს ნებისმიერი დამპყრობლური თუ თავდასხმითი ომი;

- აწარმოოს დიპლომატიური ურთიერთობები უცხო ქვეყნებთან;
- მოლაპარაკება აწარმოოს და გააფორმოს ხელშეკრულებები, ფედერალური ტერიტორიის უსაფრთხოების, სამშვიდობო, ალიანსის, საგარანტიო და ურთიერთდახმარების ხელშეკრულებების შესახებ, ასევე ნებისმიერი ის ხელშეკრულებები, რომელებიც მის კომპეტენციაში შედის;
- მონაწილეობა მიიღოს საერთაშორისო ორგანიზაციებში და დასთანხმდეს თავისი სუვერენიტეტის შეზღუდვებს ურთიერთმომგებიანობის პირობით.

მუხლი 35 - ფედერალური სახელმწიფო ასევე უფლებამოსილია:

- ორგანიზება გაუკეთოს ფედერალურ არმიას, რომელშიც შევლენ ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების ეროვნული სახმელეთო და საზღვაო ძალები, შექმნას და მართოს ფედერალური ავიაცია, იქონიოს იარაღის მწარმოებელი ქარხნები და გააკონტროლოს წევრი სახელმწიფოების იარაღის წარმოებები;
- უზრუნველყოს და დააწესოს ფედერალური კანონებისა და უზენაესი სასამართლოს დადგენილებების შესრულება ფედერაციის ტერიტორიაზე, მიუხედავად ეროვნული კანონმდებლობების ნებისმიერი საწინააღმდეგო დებულებებისა;
- შექმნას და მართოს ნახშირის, ფოლადის, ჰიდროელექტროენერჯისა და ატომური ენერჯის ფედერალური ბიუროები;
- გააუქმოს ფედერაციის შიგნით საქონლის თავისუფალი გადაადგილების ნებისმიერი შეზღუდვა;
- კანონით დაარეგულიროს ვაჭრობა ფედერაციის შიგნით და უცხო ქვეყნებთან;
- კანონით დაარეგულიროს შიდა ფედერალური ტრანსპორტი, ასევე შიდა ფედერალური სახმელეთო, მდინარისა და საზღვაო კომუნიკაციები და ტელეკომუნიკაციები;
- დააარსოს ფედერალური ბანკი, შექმნას ფედერალური ვალუტა ან მართოს ფედერაციის მონეტარული პოლიტიკა და კოორდინაცია გაუწიოს საკრედიტო პოლიტიკას;
- ჩამოაყალიბოს ფედერალური ბიუჯეტი, განაგოს ფინანსები, რომელიც შედგება წევრი სახელმწიფოების შენატანებისგან, მათი ეროვნული შემოსავლის პროპორციულად, ასევე ფედერალური მოსაკრებლებისა და გადასახადებისგან;
- ფედერალური კანონი განსაზღვრავს შენატანების, მოსაკრებლებისა და გადასახადების ოდენობას, ასევე მათი დაწესებისა და მოკრების წესებს;
- გააფორმოს სესხები;
- გამოსცეს კანონები ფედერაციის ტერიტორიაზე უცხოელი მუშახელის იმიგრაციასთან დაკავშირებით და წევრ სახელმწიფოებთან კონსულტაციის შემდეგ მართოს ფედერალური მუშახელის გადაადგილება ფედერაციის შიგნით;
- გააერთიანოს წონისა და ზომის აღმნიშვნელი ერთეულები და სტატისტიკური მეთოდები;

- მხარი დაუჭიროს ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების საგადასახადო და სოციალური კანონმდებლობების ჰარმონიზებას.

მუხლი 36 - ყველა უფლებამოსილება, რომელსაც წინამდებარე კონსტიტუცია არ ანიჭებს ფედერალურ სახელმწიფოს, ასევე იმ უფლებამოსილებათაგან ყველა, რომელსაც არ ჩამოართმევს მას, ეკუთვნის წევრ სახელმწიფოებს.

თავი V

კონსტიტუციის გადახედვა

მუხლი 37 - კონსტიტუციის მთლიანი თუ ნაწილობრივი გადახედვა შეიძლება მოითხოვოს ან ფედერალურმა საბჭომ, ან ფედერალური ასამბლეის ორიდან ერთ-ერთი პალატის წევრთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ, ან წევრი ქვეყნების უმრავლესობამ.

კონსტიტუციის ცვლილებებს კენჭი უნდა უყაროს ორივე პალატის წევრთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ, რომლებიც მას განიხილავენ განცალკევებულად, და დაამტკიცოს ფედერაციის წევრი ქვეყნების 2/3-მა [ან 3/4-მა].

მუხლი 38 - წინამდებარე კონსტიტუციის მე-3 და 23-ე მუხლებიდან გამომდინარე უფლებები არავითარ შემთხვევაში არ უნდა იქნეს გაუქმებული და არც შეცვლილი დაინტერესებული ქვეყნების თანხმობის გარეშე.

თავი VI

გარდამავალი დებულებები

მუხლი 39 - წინამდებარე კონსტიტუცია ძალაში შევა მას შემდეგ, რაც მას დაამტკიცებს მის შემუშავებაში მონაწილე ქვეყნების უმრავლესობა [ან 2/3].

მის ძალაში შესვლამდე ევროპის დამაარსებელი ასამბლეის ბიურო იღებს ვალდებულებას, მოიპოვოს საჭირო რატიფიკაციები.

მუხლი 40 - ფედერაციის ჩამოყალიბებისთანავე წევრი სახელმწიფოები პასუხისმგებლობას იღებენ, რომ გონივრულ ვადებში ყველა საჭირო ზომას მიმართავენ იმისათვის, რათა თავიანთი საერთაშორისო ვალდებულებები, ეროვნული კონსტიტუციები და კანონმდებლობები შესაბამისობაში მოიყვანონ წინამდებარე კონსტიტუციის დებულებებთან.

მუხლი 41 - ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ჩამოყალიბებამდე ფედერალურ სახელმწიფოს ეკონომიკისა და სოციალურ სფეროებში ექნება მხოლოდ შემდეგი უფლებამოსილებანი:

- შექმნას და მართოს ფედერალური ბიუროები ნახშირის, ფოლადის, ჰიდროელექტრო- და ატომური ენერჯიების წარმოებისა და ექსპლუატაციისთვის;

- გააუქმოს ფედერაციის შიგნით საქონლის თავისუფალი მიმოსვლის შემაფერხებელი ყველა დაბრკოლება, საბაჟო მოსაკრებლების გარდა;

- კოორდინირება გაუწიოს საკომუნიკაციო გზებს, ტრანსპორტსა და შიდაფედერალურ ტელეკომუნიკაციებს;
- ხელი შეუწყოს წევრ სახელმწიფოებს შორის შეთანხმებებს, რომელთა მიზანდასახულობა ვალუტათა გადაცვლის დასტაბილურება, ვალუტათა თავისუფალი გადაცვლა, საგადასახადო კანონმდებლობების გაერთიანება და ფასების დარეგულირება, და ამასთან, წაახალისოს ისინი;
- ხელი შეუწყოს რეგიონული საბაჟო კავშირების განვითარებას და წაახალისოს წევრ სახელმწიფოთა შორის შეთანხმებები საბაჟო გადასახადების შემცირების მიზნით;
- შეიმუშაოს წარმოების გეგმები, წაახალისოს წევრი ქვეყნების სოფლის მეურნეობისა თუ სამეწარმეო სპეციალიზაცია და დაეხმაროს მათ ამ გეგმის განხორციელების გაადვილების მიზნით;
- უხელმძღვანელოს დაინტერესებული წევრი სახელმწიფოების კონსულტაციის შემდეგ ფედერალური მუშახელის ფედერაციის შიგნით გადაადგილებას და წაახალისოს ქვეყნები იგივე პირობები შესთავაზონ მათ, როგორცაც ეროვნულ მუშახელს სთავაზობენ;
- კვლევების საფუძველზე მოამზადოს სოციალური კანონმდებლობის ჰარმონიზების გეგმები და წაახალისოს სახელმწიფოები შეცვალონ თავიანთი კანონმდებლობა ამ გეგმის მიხედვით.

კონფედერაცია თუ ევროპული ფედერაცია?

მიჯალ მუსხელი

უნივერსიტეტთაშორისი ფედერალისტური
გაერთიანება და სამეცნიერო კვლევების
განყოფილება

ახალგაზრდობის ევროპული კამპანია
და ფედერალისტების ევროპული კავშირი

ანრი ფრენე

წინააღმდეგობის მოძრაობა ბრძოლის (Combat) დამაარსებელი, საფრანგეთის ეროვნულ-განმათავისუფლებელი კომიტეტის წევრი ქალაქ ალჟირში 1943 წლის ნოემბრიდან 1945 წლამდე და გერმანიის ოკუპაციისგან გათავისუფლების პერიოდში დე გოლის მინისტრი ანრი ფრენე 1988 წლის 6 აგვისტოს პორტო-ვეკიოში გარდაიცვალა 83 წლის ასაკში.

ფრანგულმა პრესამ ანრი ფრენეს პატივი მიაგო, მაგრამ, ამავდროულად, „თავშეკავებულის“ იყო მის ევროპულ ფედერალისტურ შეხედულებებთან დაკავშირებით - წინააღმდეგობის მოძრაობის პირველივე წლებიდან თავდაცვის ევროპული გაერთიანებისთვის (CED) ბრძოლამდე და დემოკრატიული და ზეეროვნული ევროპული პოლიტიკური გაერთიანების (CPE) პარალელურ დაარსებამდე.

აქ აღარაფერს ვიტყვით ანრი ფრენეს საქმიანობის შესახებ ევროპის გაერთიანებული სახელმწიფოებისთვის სოციალისტურ მოძრაობაში (MSEUE), შემდგომ კი ევროპელი ფედერალისტების კავშირში (UEF), რომელსაც იგი მეთაურობდა ომის დამთავრებიდან ათი წლის განმავლობაში. მიუხედავად იმისა, რომ ანრი ფრენე ყოველდღიურად სულ უფრო დიდი მონდომებით ცდილობდა მილიტანტური მოქმედებების თავიდან არიდებას, კიდევ უფრო მეტად რჩებოდა თავისი შეხედულებების ერთგული, როგორც ეს მოგვიანებით, 1984 წელს, დადასტურდა ალტიერო სპინელის ინიციატივით ევროპის პარლამენტის მიერ მიღებული ევროპის კავშირის დაარსების ხელშეკრულების პროექტის მხარდაჭერით.

ჩვენ გვინდა მხოლოდ შეგახსენოთ რამდენიმე შეხედულება, რომელმაც პირველ და მეორე მსოფლიო ომებს შორის პერიოდიდანვე განსაზღვრა მისი მოქმედება.

ანრი ფრენე 1905 წლის 19 ნოემბერს დაიბადა ლიონში, კონსერვატორი სამხედროების ოჯახში. სწავლობდა სენ-სირში, შემდეგ სამხედრო სკოლაში, რომელიც 1934 წელს კაპიტნის ჩინით დაამთავრა. სტრასბურგში ანრი ფრენემ გაიარა გერმანული სწავლების ცენტრის კურსები, სადაც იგი შეიგრძნობს ნაციონალ-სოციალიზმის შემზარავ ხასიათს და მოახლოებული ომის საფრთხეს.

1938 წელს ანრი ფრენემ აღნიშნულ თემაზე ტულუზაში ჩაატარა კონფერენციები ოფიცრებისთვის, სადაც ამბობდა: „ადამიანი ან ხალხი ძალიან ძლიერია, როდესაც რაიმე მითით შეიარაღებული ერთგება ბრძოლაში, თუმცა ნაციონალ-სოციალიზმმა გერმანელ ხალხს აღმოაჩენინა მითების მთელი მწკრივი: რასის მითი, პოლიტიკური ჯარისკაცის მითი, გერმანული სოციალიზმის მითი, რამაც ხალხის სულში ღრმა გამოძახილი ჰპოვა...“; 1939 წელს კი ასკვნიდა, რომ „გერმანია გატაცებულია ფიურერით და პარტიით და მათ ეკუთვნის. რაიხის მისია, ომი, მას მოეჩვენება ჯვაროსნულ ლაშქრობად მწვანელობის (ცრუ მოძღვრების) ამოსაძირკვად და საბოლოო სიმართლის გასამარჯვებლად“.

„ერეტიკოსები არიან დემოკრატები, რაციონალისტები, ჰუმანისტები და ლიბერალები ასევე ომი, რომლის გადატანაც შეიძლება მოგვიხდეს, იქნება იდეათა ომი, რომლის ნაღმები იქნება პირველი არგუმენტები“.⁴

1940 წლის ივნისში ანრი ფრენე დააპატიმრეს, მაგრამ ის იმავე თვეს ახერხებს გაქცევას, მაშინვე იწყებს „ეროვნულ-განმათავისუფლებელ მოძრაობაზე“ აქტიურ საუბარს და საინფორმაციო ბუკლეტების ფარულად დაბეჭდვას, რომელიც 1941 წლის დეკემბრიდან

4. Henry Frenay, *La nuit finira*, éd. Robert Laffont, Paris, 1973, pp: 27-28.

გადაიქცევა მიწისქვეშა გაზეთად **ბრძოლა** (Combat) და რომლის 100 000 ეგზემპლარსაც გამოუშვებს.

ფრენე უკვე ევროპელია მთელი თავისი არსებით და მისი წინააღმდეგობა არასდროს იქნება ნაციონალისტური ან ანტიგერმანული.

1942 წლიდან ევროპის გაერთიანებული ქვეყნების საჭიროება დიდი შემართებითაა დადასტურებული ბრძოლის მანიფესტში, რომლის სამი დამაარსებელიდან იგი ერთ-ერთია: „რევოლუცია, რომელსაც ჩვენს თავში ვატარებთ, არის ახალი ცივილიზაციის განთიადი. ეს არის მსოფლიო ცივილიზებული ომის აზრი. ისტორია გვასწავლის საზღვრების მუდმივ გაფართოებას. ევროპის გაერთიანებული სახელმწიფოები - პირველი ეტაპი მსოფლიოს ერთიანობის გზაზე - მალე იქცევა რეალობად, რომლისთვისაც ვიბრძვით. ევროპის ნაცვლად, რომელიც თავისივე სიძლიერით გაბრუებული გერმანიის უღელქვემ გაერთიანებული კი არ არის, არამედ დამონებულია, ჩვენ სხვა ხალხებთან ერთად ავაშენებთ სამართლებრივ საფუძველზე თავისუფლების, თანასწორობისა და ძმობის პრინციპზე გაერთიანებულ ევროპას“.⁵

იმავე დროს, ლონდონში ხანმოკლე დროით ყოფნისას, იგი დე გოლისგან განსხვავებულ განცხადებებს აკეთებს: „მინდა გითხრათ, რომ უკმაყოფილო და აღშფოთებული ვარ ვინრო ნაციონალიზმის სულისკვეთებით, რომელსაც თქვენი თანამშრომლების დიდ ნაწილში და თქვენს გარემოცვაში ვხედავ. ასევე უნდა ვთქვა ისიც, რომ მე ვიყავი საფრანგეთის წინააღმდეგობის მოძრაობის ლიდერი და ისინი, ვისაც საფრანგეთის წინააღმდეგობის მოძრაობა ებრძოდა, იყვნენ არა გერმანელები, არამედ ჰიტლერის მხარდამჭერები. ჩვენ ვებრძოდით ევროპის იძულებით გაერთიანებას ტოტალიტარული რეჟიმის სამსახურში, მაგრამ მისი გათავისუფლების შემდეგ, თავისუფალი და დემოკრატიული ევროპის ააშენებლად ჩვენ მათთან ერთად ვიშრომებთ, ვისაც დღეს ვებრძვით“.⁶

1944 წლის მარტში ქ. ალჟირში ანრი ფრენე ისევ ავითარებს თავის შეხედულებებს ბრძოლის უკვე პირველ არამიწისქვეშა კონგრესზე და წინააღმდეგობის ყველა ევროპელ წევრს ბრძოლისკენ მოუწოდებს, თუმცა იქვე აღნიშნავს, თუ რა ადგილი უნდა ჰქონდეს დამარცხებულ გერმანიას ომისშემდგომ ევროპაში. გაზეთი **ბრძოლა** იმავე თვის ნომერში წერდა: „დღეს გერმანელი ხალხის საშინელი ტანჯვა გვგონია ერთადერთი საშუალება, ავსახოთ ამ ტრაგიკული ერის სხეულზე ომის საშინელება; მაგრამ ხვალ არ გვსურს, რომ თითოეული გერმანელის ცხოვრება ტანჯვად ვაქციოთ. ნაციზმი არის პრუსიულ მილიტარიზმს დაქვემდებარებული გერმანული სიდიადის უკანასკნელი გამოვლინება სიგიჟით, რომელიც აგონიაში მყოფმა კაპიტალიზმმა გამოიყენა. იმისთვის, რომ გერმანია გახდეს „სიცოცხლისუნარიანი“, საკმარისი არ იქნება ომის ყველა დამნაშავეს დასჯა, და არც რეჟიმის შეცვლა. საჭიროა გერმანიას მივცეთ დაცემის გარეშე ცხოვრების საშუალება, თუმცა რამდენიმე წლის განმავლობაში ის უნდა დარჩეს პოლიტიკური და კულტურული მეურვეობის ქვეშ. როგორ უნდა იმუშაოს ამ მეურვეობამ? ევროპის ყველა სახელმწიფოს მიერ ევროპული ფედერაციის სასარგებლოდ ნაციონალური სუვერენიტეტის გარკვეულ ნაწილზე უარის თქმით... ჩვენ არ გვავიწყდება, რომ გერმანული წინააღმდეგობა პირველი იყო, ვინც მას შეეწინააღმდეგა, არ გვავიწყდება დახაუ და ომში უგბო-უკვლოდ დაკარგული უამრავი სოციალისტი, კათოლიკე და კომუნისტი სამხედრო“.⁷

5. Op. Cit., pp 576-578 (extrait de *Combat et révolution*).

6. ნაწყვეტი ანდრე ფილიპის გამოსვლიდან შრომის ევროპულ კონგრესზე პარიზში, 1956 წლის 27 აპრილს, IN Hubert Halin, *L'Europe unie, objectif majeur de la Résistance*, éd. de l'URPE, Bruxelles, pp. 22-23

7. Op. Cit., p. 27

გარდა ამისა, საინტერესოა, რომ იმავე დროს ყველაზე მაღალი ჩინის მქონე ნაცისტები, რომელთაც ეკისრებოდათ პასუხისმგებლობა, და თავად ჰიტლერიც, შესანიშნავად იყვნენ ინფორმირებულნი ფრენეს ევროპეისტული იდეების შესახებ, 1943 წლის 27 მაისის მოხსენებით: „*Die Armée secrète in Frankreich*“, რომელიც რაიხის საგარეო საქმეთა მინისტრ ფონ რიბენტროპს გაეგზავნა. მოხსენებაში ვკითხულობთ: „სისულელე იქნებოდა გვეიძულებინა გერმანელი ხალხი, ისე როგორც 1918 წელს, დიდი ხნის განმავლობაში ეტარებინა მარცხის ტვირთი, რაც ახალ კატასტროფებსა და გერმანელი ხალხისთვის აჯანყების ბიძგის მიცემას გააღვივებდა. გერმანიის დანაწევრება თავიდან უნდა ავიცილოთ და უნდა მოხდეს გერმანიის შენარჩუნებული ერთიანობის ინტეგრირება ევროპულ ერთიანობაში. მსოფლიოს ეკონომიკურ ერთიანობას შედეგად აუცილებლად მოჰყვება პოლიტიკური გაერთიანება. პოლიტიკური საზღვრების გაუქმება და ეკონომიკური პირობების მოშლა, რომელიც აფერხებს ცხოვრების დონის განვითარებას, საკმარისი იქნებოდა ომის ყველაზე ძირეული მიზეზების თავიდან ასაცილებლად. ამგვარად, რჩებოდა მხოლოდ ნაციონალიზმის გამოღვიძებისგან - განსაკუთრებით გერმანიაში - თავის დაცვა. მძიმე მრეწველობის სოციალიზაციითა და ინტერნაციონალური შეიარაღებული ძალების ჩამოყალიბებით შესაძლებელი გახდებოდა მომავალში ძალის გამოყენების თავიდან აცილება“.⁸

ბოლოს, გვსურს შეგახსენოთ, რომ ანრი ფრენე ნაცისტური ფაშიზმის ერთადერთი მოწინააღმდეგე არ იყო, რომელმაც მხარი დაუჭირა ევროპულ ფედერაციას. პირიქით, ევროპულ ფედერაციას მხარს უჭერდა თითქმის მთელი არაკომუნისტური წინააღმდეგობა, და მარტო საფრანგეთში კი არა, მთელ ევროპაში, როგორც ამას ხაზგასმით აღნიშნავდა უოლტერ ლიბგენსი თავის ნაშრომში: *Europa Fonderationsplane des Winderstandsbewegungen – 1940-1945*.⁹

გთავაზობთ უკანასკნელ მაგალითს ლიონის რეგიონის ეროვნულ განმათავისუფლებელი მოძრაობის (MLN)¹⁰ პროგრამის პროექტის ტექსტიდან: „...ვთვლით რა, რომ შეუძლებელია განვითარებული, დემოკრატიული და მშვიდობიანი ევროპის აშენება სუვერენული სახელმწიფოების გაერთიანებით, რომლებიც ერთმანეთისგან გამოყოფილი არიან პოლიტიკური და საბაჟო საზღვრებით, მიგვაჩნია რა, რომ ერთიანი საზოგადოება, რომელიც ითვლება სუვერენულ სახელმწიფოთა ლიგად, შეიძლება იყოს მხოლოდ სატყუარა, ჩვენ ვაპირებთ ვიბრძოლოთ ევროპული ფედერაციის შესაქმნელად, რომელიც იქნება დემოკრატიული, ღია, ევროპის ხალხებისთვის, მათ შორის ინგლისისა და საბჭოთა კავშირისთვის... მხოლოდ ფედერაციას შეუძლია უზრუნველყოს ევროპული ხალხებისთვის მშვიდობა და განვითარება იმისათვის, რომ სრული შემართებით იარონ ეკონომიკური პროგრესისა და ნამდვილი დემოკრატიის გზაზე. მხოლოდ ასეთ ფედერაციას ძალუძს საკუთარი მაგალითით წაიყვანოს დედამიწაზე მცხოვრები ხალხები მსოფლიოს ფედერალური მოწყობისკენ“.¹¹

წარმდგენები: ჟან-ფრანსის ბილიონი და ჟან-ლუკ პრეველი

8. Cité in, H. Frenay, *Op. Cit.*, p. 324

9. Ed. R. Oldenburg Verlag; Munich, 1968.

10. ჩამოყალიბდა 1943 წელს წინააღმდეგობის სხვადასხვა მოძრაობებისგან (Combat, Franc Tireur et Libération), რომელიც იმავე წლის მარტის თვეში გაერთიანდა ოკუპირებული ზონის წინააღმდეგობების მოძრაობებთან (საფრანგეთის დაცვა, წინააღმდეგობა და ლორენი).

11. Dans Henri Michel et B. Mirkin-Guelzévitch, წინააღმდეგობის მოძრაობის პოლიტიკური და სოციალური იდეები, éd. PUF, Paris, 1954, pp. 398-399

წინასიტყვაობა

კონფუციის (მასწავლებელი) და ცზე-ლოოს (მონაფე) დიალოგი

მონაფე: „ვეის უფლისწული გელოდებოდათ, მას სურს თქვენთან ერთად მართოს მთავრობა. როგორ ფიქრობთ, რითი უნდა დაიწყოს?“

მასწავლებელი: სიტყვის მნიშვნელობები უნდა დავაზუსტოთ. თუ სიტყვები არაზუსტია, ენა ვერ გამოხატავს საგნების რელობას. თუ ენა ვერ გამოხატავს საგნების რეალობას, მაშინ წარმატებას ვერაფერში მიაღწევ.

Analectes de Confucius. – Ch. III – Livre XIII - TZEE Loo

ეს შესავალი დაიწერა და ბროშურა გამოქვეყნდა ისტორიული სხდომის მეორე დღეს, სადაც ქვანახშირისა და ფოლადის ერთობლივმა ასამბლეამ, რომლის ინიციატივაც ეკუთვნის ექვს მინისტრს, 1952 წლის 12 სექტემბერს მიიღო შეთავაზებული გამონკვევა. ასამბლეამ, უფლებამოსილების შესაბამისად, თავდაცვის ევროპული გაერთიანების (CED) ტრაქტატის 38-ე მუხლის საფუძველზე უნდა შეადგინოს „ევროპის ფედერალური ან კონფედერალური მოწყობის პროექტი, რომელიც უზრუნველყოფს წევრ სახელმწიფოთა მთავარი ინტერესების შეთავსებას“.

ამრიგად, კონფედერაციის ან ფედერაციის საკითხი პირველ ადგილზე იდგა როგორც ასამბლეის მონაწილეებისთვის, ისე საზოგადოებრივი აზრისთვის. მ. მუსხელის წიგნმა დროულად განსაზღვრა აქტუალური მწვავე საკითხი და დღის სინათლეზე გამოიტანა, რათა იგი უმეცრების, ვნების ან ინტრიგათა საშიშ ბურუსში არ გახვეულიყო.

ის, რისი შიშიც პოლიტიკაში უნდა გვექონდეს, უპირველეს ყოვლისა, არის სიტყვების ბრძოლა.

ცნებები კონფედერაცია და ფედერაცია სინამდვილეში მოიცავს ერთმანეთისგან საკმაოდ განსხვავებულ პოლიტიკურ რეალობას, რაც მ. მუსხელის წიგნს ერთობ საჭირო დროს გამოაქვს სააშკარაობზე. თუმცა საკმარისია ფრანგული და უცხოური ჟურნალების გადაკითხვა ან ჩვენს ეროვნულ ასამბლეაში გამართული დებატებიც კი იმაში დასაბუთებლად, რომ ზოგჯერ ეს განსხვავებები საერთოდ უგულებელყოფილია.

არის კი ეს გასაკვირი? რა თქმა უნდა, არა. უკვე ასე წელია ამ თემაზე ცხარედ კამათობენ სამართლის ცნობილი სპეციალისტები, რომელთა ნაშრომები მრავალ ტომადაა გამოცემული. გერმანელი ავტორები განსაკუთრებით აქტიურობენ კონფედერაციული სახელმწიფოსა (Staatenbund) და ფედერალური სახელმწიფოს (Bundesstaat) შედარებითი ანალიზისას. მიუხედავად განხილვებისა, არ შეგვიძლია იმის თქმა, რომ საზოგადოებას მოცემულ საკითხზე მკაფიო წარმოდგენა აქვს; ნათელი, რომელიც დისკუსიებმა მოჰფინა აღნიშნულ საკითხს, საერთაშორისო ან კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტების წრეს არ გასცდენია. ანკი სხვაგვარად როგორ შეიძლებოდა მომხდარიყო, როცა ფედერაციის ერთ-ერთი საუკეთესო მაგალითი, შვეიცარია, ატარებს კონფედერაციის სახელს?

სწორედ ამიტომ ამჟამად ევროპაში არსებობენ ადამიანები, ჯგუფები და პარტიები, რომელთაც გულწრფელად სურთ კონტინენტზე ზეეროვნული ხელისუფლება, შეცდომით კონფედერალურის ეპითეტით რომ მოიხსენიებენ. მაშასადამე, ჩვენ ვდგავართ კამათის დაწყებისა და შემდგომ მისი ჩიხში მოქცევის საფრთხის წინაშე, ორ მოძრაობას შორის, რომელთაც სურთ ერთი და იგივე, მაგრამ მას სხვადასხვა სახელს არქმევენ.

საფრთხე იქნებოდა უმნიშვნელო და, ალბათ, არც კი მიიქცევდა ყურადღებას, რომ არა იმავდროულად ევროპული ფედერაციის აქტიური მოწინააღმდეგეების მიერ, ასე ვთქვათ, მიზნის აღსანიშნავად გამოყენებული სიტყვა „კონფედერაცია“. პოლიტიკური სვლების დროს სიტყვების მნიშვნელობის ერთმანეთში არევიტ სარგებლობა შეიძლება დასრულდეს ალიანსის ფორმირებით, სადაც აღმოჩნდება ცნება კონფედერაციის უკან გაერთიანებული ის ხალხი, ვისაც სურს „შექმნას ერთიანი ევროპა“ და ისინიც, ვინც ამას ეწინააღმდეგება. ევროპულ ორგანიზაციებში ჩვენი მრავალწლიანი გამოცდილება საშუალებას გვაძლევს ვამტკიცოთ, რომ ეს სულაც არ არის ვარაუდებზე დამყარებული შიში, ეს რეალური საფრთხეა, რომლის წინაშეც ყველა ევროპული ქვეყანა დგას.

ახლა, როცა ასამბლეა შეიკრიბა, სადაც ჩვენი მომავალი კონსტიტუცია უნდა შემუშავდეს, აუცილებლად უნდა გამოიკვეთოს განსხვავებები, ესე იგი, ფედერალური და კონფედერალური სისტემისთვის დამახასიათებელი უპირატესობები და უარყოფითი მხარეები. ვინ წაიკითხავს ამ თემაზე დაწერილ ნაშრომებს? რა თქმა უნდა, ძალიან ცოტა ადამიანი. მაშასადამე, საჭირო იყო სინთეზური შეჯამება, რომელიც დაწერილი იქნებოდა შეძლებისდაგვარად მარტივი სიტყვებით, როგორც ამის საშუალებას თემა იძლევა, ფედერალიზმის სიღრმისეული აზრისა და სამართლებრივი საფუძვლების დამახინჯების გარეშე, რომელსაც ის ემყარება. სწორედ ეს მიზანი ჰქონდა მ. მუსხელს. ვფიქრობთ, რომ მან ამ ამოცანას თავი ნამდვილად გაართვა.

ეს შემთხვევითი სულაც არ იყო. ავტორი, სტრასბურგის უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორი, კარგად იცნობდა პრობლემებს, რომლებზეც ის ლექციებზე ან სხვადასხვა პუბლიკაციებში საუბრობს. ამასთან, ის არის მებრძოლი, რომელმაც ერთ ძალისხმევად გააერთიანა ფიქრი და მოქმედება. მან სხვებზე უკეთ იცოდა, რა ენით უნდა ესაუბრა ევროპის სხვა მებრძოლებთან, განსაკუთრებით კი ახალგაზრდობასთან, რომ მისთვის უკეთ გაეგოთ.

მისი ბროშურა კრიტიკის საფუძველი გახდა. აღნიშნულ პრობლემაზე მომუშავე სპეციალისტები მას ზედაპირულად და არასრულყოფილად მიიჩნევენ, მაშინ როდესაც ქუჩაში შემთხვევითი ადამიანი აუცილებლად წააწყდება ისეთ კონდენსირებულ ფორმაში გამოხატულ ცნებებს, რომელთა არსში ჩანვდომაც გაუჭირდება. ეს არის ამგვარი სამუშაოს ფასი, რომელიც მეცნიერებასა და პოპულარიზაციას შორისაა გახიდილი.

მ. მუსხელის ანალიზის სიზუსტის აღიარებით, ჩვენ გვინდოდა უფრო მეტად გასაგები და თვალსაჩინო ყოფილიყო ის, რაც ფედერალიზაციას ახასიათებს. რა თქმა უნდა, ავტორი თავის მეგობარს, მასავით მებრძოლს, აპატიებს თვითკმაყოფილებას, რომელიც მას ამ მოკლე შესავლის დაწერის უპირატესობამ მიანიჭა. ჩვენი აზრით, ფედერალური სახელმწიფოს მახასიათებლებია: საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღება უბრალო ან კვალიფიციური უმრავლესობით; წევრი სახელმწიფოებისთვის ფედერალური ხელშეკრულებით თუ პაქტით მინიჭებული ვალდებულებები; კომპეტენციის ფარგლებში საკუთარი აღსრულების ორგანოები და ამავე კომპეტენციის ფარგლებში პირდაპირი იძულება.

ბოლოს გვინდა ვთხოვოთ მკითხველს, რომ, როდესაც ის წაიკითხავს ამ ბროშურის ბოლო გვერდს, არ დაივიწყოს შემდეგი: ისტორიის მანძილზე კონფედერაციები ყოველთვის სუსტდებოდნენ, უთანხმოებასა და ომებში ებმებოდნენ, და პროფესორ მუსხელის ნაშრომს შეუძლია დაგვეხმაროს, რისი იმედიც ნამდვილად მაქვს, ნათლად დაგვანახოს გზა, რომელსაც დაბადების პროცესში მყოფი ევროპა უნდა გაჰყვეს.

ანრი ფრენე

ყოფილი მინისტრი

ფედერალისტების ევროპული გაერთიანების აღმასრულებელი

ბიუროს პრეზიდენტი

შესავალი

პირველივე სესიის შემდეგ ენთუზიაზმით შეპყრობილი ევროპის საბჭოს სათათბირო ასამბლეა 1949 წლის 6 სექტემბერს კენჭს უყრიდა რეზოლუციას, რომლითაც იწონებდა „ევროპული ხელისუფლების დაარსებას - შებენიანი ფუნქციებით, მაგრამ რეალური უფლებამოსილებებით“.

ევროპის პოლიტიკური ხელისუფლება! ეს ბუნდოვანი და ცვალებადი ფორმულა საერთოდ არავის აყენებდა საფრთხის ქვეშ, ნაკლებად იყო გათვლილი მომავალზე და შეფასების სრულ თავისუფლებას უტოვებდა იმას, ვინც იგი მიიღო. ერთხმად მიღება მოწმობს, რომ მას ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ.

ორი წლის განმავლობაში ასამბლეაში ცხარე კამათობდნენ ამ პოლიტიკური ხელისუფლების შესაძლო სტრუქტურასთან დაკავშირებით. განხილვების დროს, როცა ასამბლეის წევრები მის ზუსტად განმარტებას ცდილობენ, მიხვდებიან იმ სიღრმისეულ უთანხმოებას, რაც წარმომადგენლებს შორის არსებობს და განსხვავებული შეხედულებების საერთო მოსაზრებამდე მისაყვანად, საჭირო გახდება მოხერხებულობისა და ფანტაზიის დიდი ტალანტის გამოყენება. მცდელობა დასრულდება მარცხით, რაც დააზიანებს ევროპის საბჭოს ბრწყინვალეებასა და პრესტიჟს.

რა არის ის დამაბრკოლებელი ფაქტორი, რომელმაც 1949 წლის რეზოლუციის განხორციელების მცდელობების დროს იჩინა თავი? ეს არის სახელმწიფოების სუვერენიტეტისა და დამოუკიდებლობის პრინციპი. ევროპული პოლიტიკური ხელისუფლების ინსტიტუტი მოითხოვს თუ არა ქვეყნის ადგილობრივი ხელისუფლებისგან თავიანთი სუვერენიტეტის ნაწილობრივ დათმობას? სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ხელისუფლება, რომელიც უნდა შეიქმნას, ბენაციონალური იქნება თუ ინტერნაციონალური? ევროპის საბჭოში ყველა სახელმწიფოს არ სურს თავისი დამოუკიდებლობისა და სუვერენიტეტის შენირვა ევროპის კავშირის სამსხვერპლოზე.

სტრასბურგში განცდილ იმედგაცრუებას სახელმწიფო მოხელეების კონსტრუქციული მცდელობა ახალი მიმართულებით უნდა წაეყვანა. ასე დაიბადა ევროპული გაერთიანების იდეა, რომელიც შემოფარგლული იქნებოდა განსაზღვრული სფეროთი; ასეთი პირველი ხელისუფლება იყო ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება (CECA). მასში კონტინენტის მხოლოდ ექვსი ქვეყანა გაერთიანდა, რომლებიც დათანხმდნენ უზენაესი ხელისუფლების პრინციპს. ქვეყნების წარმომადგენლები იმედოვნებდნენ, რომ ხელისუფლების სხვა ორგანოები ჩამოყალიბდებოდა სოფლის მეურნეობის, სატრანსპორტო, ელექტროენერჯის და ა.შ. სფეროებში. როგორც ჩანს, ერთიანი პოლიტიკური ორგანიზაციის იდეაზე უარის თქმით, ევროპა გაჰყვა გზას, რომელსაც „სპეციალიზებულ სახელისუფლებო ორგანოებს უწოდებენ“.

მიუხედავად ამისა, მოვლენების უკანასკნელმა განვითარებამ გააცოცხლა ევროპის პოლიტიკური მოწყობის პრობლემა. ატლანტიკური ხელშეკრულების გაფორმებამ ევროპაში წარმოშვა ხელახალი შეიარაღების საკითხი. მაგრამ ვინ შეიარაღდება ხელახლა? ევროპის თადაცვის უზრუნველყოფა გერმანელთა მონაწილეობის გარეშე? - შეუძლებელია, - თქვეს ამერიკელებმა. გერმანული არმიის გარდაქმნა და მათი ატლანტიკური მეთაურობის ქვეშ მოქცევა? - არასდროს! - უპასუხეს ევროპელებმა. საჭირო იყო ამ დილემიდან გამოსავლის პოვნა, საფრანგეთმა იპოვა ევროპული არმიის იდეა: პლევენის გეგმა ემატებოდა შუმანის გეგმას, მაგრამ რადგან ევროპული არმია ვერ იქნებოდა ცალკეული ქვეყნების მთავრობის დაქვემდებარებაში, იგი უნდა მოქცეულიყო ევროპული ხელისუფლების მმართველობის

ქვეშ; აუცილებელი იყო ევროპული არმიიდან ევროპულ ხელისუფლებაზე გადასვლა. მოვლენების ზეწოლა ქვეყნების მთავრობებს აიძულებდა თავიანთი სუვერენიტეტის ნაწილის დაკარგვას, რაზეც ისინი დათანხმებას ვერ გაბედავდნენ მათი მერყევი ბუნების გამო.

ქვეყნების მთავრობებისთვის გამოფხიზლება იყო უცაბედი, მათი გრძნობები და ევროპული რწმენები მძიმე გამოცდის წინაშე იდგა. როგორც ჩანს, უკან დახევის არანაირი საშუალება აღარ არსებობდა. „ნახტომი გაურკვევლობაში“ - ასე უწოდებდნენ ისინი ამას, რათა გაემართლებინათ მათი მხრიდან მოვლენების გაჭიანურება და ორჭოფობა.

მოქმედების ვადა გადიოდა, საჭირო იყო პოზიციების აღიარება; ამ დროს გამოაშკარავდა, რომ ზოგიერთი მთავრობა არ ეთანხმებოდა სუვერენიტეტის ნაწილის შეწირვას. მათზე ღიად უარის თქმა ნიშნავდა ომისშემდგომი ევროპის ერთადერთი დიდი იმედისთვის „კურთხევის“ მიცემას.

ამ დროს გახმოვანდა ევროპის „კონფედერაციის“ იდეა, იმ იმედით, რომ ამ სიტყვის მნიშვნელობა საზოგადოების ყურადღების მიღმა დარჩებოდა. ევროპული პოლიტიკური ხელისუფლების ტიპი ხელახალი განხილვის საგნად იქცა: „კონფედერაციული“ იქნებოდა ევროპული პოლიტიკური ხელისუფლება თუ „ფედერაციული“?

პირველად ამ პრობლემაზე საუბარი ვან ბეელანდმა და რ. შუმანმა დაიწყეს 1951 წლის 10 დეკემბერს სტრასბურგის ასამბლეაზე სიტყვით გამოსვლისას და თავიანთი საუბარი კვლავაც ააგეს ტრაქტატის პროექტის 37-ე მუხლზე, რომლითაც დაფუძნდა თავდაცვის ევროპული გაერთიანება. მითითებული მუხლი ამ გაერთიანების ასამბლეას ანდობს ევროპის „ფედერალურ თუ კონფედერალურ მოწყობაზე“ პროექტის მომზადებას. ბოლოს, ეს აღნიშნული იყო ზოგად საქმეთა საბჭოს მიერ სათათბირო ასამბლეაში 1952 წლის 20 მაისს წარდგენილ დასკვნაში. არსებული დასკვნა ასამბლეაში ხანგრძლივი დისკუსიის საგნად იქცა, რის შემდეგაც მან კენჭი უყარა რეზოლუციას, რომელიც სთავაზობდა „ზენაციონალური (სახელმწიფოებს შორის) ტიპის პოლიტიკური გაერთიანების“ დაარსებას.

და აი, პრობლემის ძირითად არსთანაც მივდით: „კონფედერაცია“ თუ „ფედერაცია“? ეს ორი ტერმინი მხოლოდ ერთსა და იმავეს აღნიშნავს თუ ისინი განსხვავებულ რეალობებს გულისხმობენ?

ზოგიერთი ცდილობს მინიმუმამდე დაიყვანოს განსხვავების მნიშვნელობა. ისინი ამაში მხოლოდ ტერმინებს შორის ამაო ჭიდილს ხედავენ, ან კიდევ მის მოუქნელ და ბურუსით მოცულ ერთ-ერთ წინააღმდეგობას, რაც თეორეტიკოსი იურისტების გატაცებას წარმოადგენს.

ეს არის დიდი შეცდომა, რომლის თავიდან არიდებასაც ის ცდილობს. „კონფედერაცია“ და „ფედერაცია“ არის პოლიტიკური გაერთიანების ორი რადიკალურად განსხვავებული ტიპი. წინამდებარე მოკლე კვლევის მიზანი ამის ჩვენებაა. მაგრამ ვიდრე უშუალოდ ამ თემაზე ვისაუბრებთ, წინასწარ ორი რამ უნდა გავაკეთოთ: ერთი მხრივ, დავაზუსტოთ ფედერალიზმის ცნება, მეორე მხრივ კი - მისი მოწყობის მეთოდი მივუთითოთ. ეს ორი ნაბიჯი გაამარტივებს თანხმობის მიღწევას იმ დისკუსიაში, რომელიც ამის შემდეგ გაიმართება.

აქვე გთავაზობთ გეგმას:

1. ფედერალიზმის ცნება
2. ფედერალიზმის მეთოდი
3. ფედერალიზმის ფორმები

ფედერალიზმის ცნება

ფედერალიზმის განსაკუთრებულობას მისი წინააღმდეგობრივი და დიალექტიკური მეთოდი წარმოადგენს. პრუდონის დამსახურება მისი აღმოჩენა კი არ არის, არამედ ის, რომ დააბუსტა და გააღრმავა ეს მეთოდი, რომელმაც მთელი მისი არსება და ნაშრომი მოიცვა.

აი, აქ წარმოგიდგენთ მთავარ სურათს. სოციალური, ისევე როგორც ინდივიდუალური ცხოვრება, წინააღმდეგობებისგან შედგება: ინდივიდი და საზოგადოება, კაპიტალი და მუშაობა, თავისუფლება და ბრძანება და ა.შ. ეს წინააღმდეგობები ერთმანეთის გარეშე არ არსებობენ და ცხოვრება მათი დაპირისპირებულობით საზრდოობს.

„მორალური, ისევე როგორც ფიზიკური სამყარო, აცხადებდა პრუდონი სიცოცხლის ბოლოს, ემყარება ურთიერთსაწინააღმდეგო და ურთიერთგამომრიცხავი დეტალების სიმრავლეს, და ეს არის ცხოვრების დეტალებისა და სამყაროს მოძრაობის ურთიერთწინააღმდეგობა“.

ურთიერთსაწინააღმდეგო ელემენტები ერთიმეორის გარეშე არ არსებობს, ამიტომ ისინი არ შეიძლება გაუჩინარდეს, როგორც ამას ჰეგელისეული დიალექტიკა მიიჩნევს, უმაღლეს სინთეზში. ისინი ერთიანდებიან სისტემაში, რომლის შიგნითაც, თავიანთი ინდივიდუალურობის შენარჩუნებით, ერთგებიან ბალანსში, რომელიც განუწყვეტლივ იცვლება.

„საპირისპირო ტერმინები, წერდა აგრეთვე ის, ისევე არ გაქრება, როგორც ელექტრობატარის ორი დაპირისპირებული პოლუსი არ ანადგურებს ერთმანეთს“; ისინი არათუ არ ანადგურებენ ერთმანეთს, მოძრაობის, სიცოცხლის, პროგრესის წარმომქმნელად გვევლინებიან; პრობლემა მდგომარეობს არა მათი გაერთიანების პოვნაში, რაც იქნებოდა სიკვდილი, არამედ მათი ბალანსის პოვნაში, ბალანსისა, რომელიც მუდმივად არასტაბილური და ცვალებადია, „საზოგადოებების“ განვითარების შესაბამისად.

ჰეგელისეული სინთეზი, მესამე ტერმინი, რომელიც შთანთქავს თებისა და ანტითების, პრუდონის აზრით, არის „მთავრობისეული“. სწორედ მან მიიყვანა ჰეგელი და მარქსი შემდგომში „სახელმწიფოს ყოვლისშემძლეობამდე“ და „დაქვემდებარებამდე“.

პრუდონის დიალექტიკაში მთავარი არის „წინააღმდეგობებს შორის ბალანსის მიღწევა, რომელსაც ის აბალანსებს ურთიერთწინააღმდეგობის გაქრობის გარეშე“.

ფედერალიზმი, რომელიც ამას ეყრდნობა, უარყოფს ერთიანობას და ხოტბას ასხამს კავშირს. არაფერი ისე ნათლად არ გადმოსცემს ფედერალიზმის განსაკუთრებულობას, როგორც ეს წინააღმდეგობა ერთიანობასა და კავშირს შორის.

„ერთიანობა გულისხმობს ყველა იმ საფუძვლის შთანთქმას, რაც ამ ერთობას ქმნის. მისთვის დამახასათებელია ცენტრიდან მომდინარე „ერთი“ ნება და „ერთი“ მიმართულება, რომლის სუვერენულობაც არის აბსოლუტური. როდესაც არის ერთიანობა, მჭიდრო კავშირი იძულებით მყარდება და ნარჩუნდება დომინირებით.

„როგორც ერთიანობა, ასევე კავშირი, გულისხმობს ერთი მთლიანის არსებობას, მაგრამ მხარეები, რომლებიც მას ქმნიან, ინარჩუნებენ თავიანთ განსხვავებულ ინდივიდუალურობას. კავშირი, გაერთიანების მსგავსად, არ არის ტრანსცენდენტული თავის წევრებზე, ის მათთვის დამახასიათებელია. კავშირი გამორიცხავს დომინირების

ყოველგვარ იდეას; თანამშრომლობა მისი მთავარი მამოძრავებელიც კი არის“.

ყველაფერი ეს ძალიან კარგია! მაგრამ როგორ შევუთავსოთ ერთმანეთს წინააღმდეგობები, სადაც ერთი განუწყვეტელი ეწინააღმდეგება მეორეს? მაგრამ არ ანადგურებს? როგორ ვაქციოთ რეალობად ბალანსი, რომელიც იცავს ერთმანეთის საწინააღმდეგო ტერმინებს და ამავდროულად მათ ერთ მთლიანობაში აქცევს. არის უფლება, გვეუბნება პრუდონი, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი გახდება შეთავსება. „ჭარმონიულობა, ტერმინთა შორის ბალანსის დაცვა, წინააღმდეგობებს შორის ბალანსი, მხოლოდ უფლებით მიიღწევა, უფლებით, რომელსაც მოჰყვება შერიგება... დაპირისპირებულ ძალებს შორის“. ეს წარმოადგენს „უფლების სუვერენულობის“ მტკიცებას ძალაუფლების სუვერენულობისგან განსხვავებით. ამ თვალსაზრისით, შეიძლება ითქვას, რომ პრუდონისთვის ფედერალიზმი არის მხოლოდ „სამართლებრივი პრინციპით... ძალაუფლების პრინციპის...“ „სუბორდინაციის“ საშუალება.

თუ პოლიტიკურ ჭრილში განვიხილავთ, ფედერალიზმი, პრუდონის აზრით, წარმოადგენს სისტემას, სადაც „...ხელშეკრულების მონაწილე ოჯახის უფროსები, კომუნები, კანტონები, პროვინციები ან სახელმწიფოები... „იღებენ ურთიერთვალდებულებას ერთ ან რამდენიმე კონკრეტულ თემასთან დაკავშირებით, რომელთა კომპეტენციაც განსაკუთრებით და ექსკლუზიურად ეკისრებათ ფედერაციის დელეგატებს“.

ასეთია ფედერალიზმის ძირითადი ბუნება. ამის საფუძველზე ჩვენ შეგვიძლია შევეცადოთ გამოვყოთ ყველაზე უფრო დამახასიათებელი თვისებები.

1.

ფედერალიზმი პირველ რიგში, არის ბუნებრივი და სპონტანური ფენომენი. იგი არის სოციალურ წრეში ინტერესთა ახალი ერთიანობის წარმოქმნისა და გაფართოების შედეგი. სწორედ ამ განსაკუთრებულ ნიშანს გულისხმობდა ჟორჟ სელი, როდესაც „წმინდა ან არაორგანულ ფედერალიზმს“ „კონსტრუქციულ ან ინსტიტუციონალურ ფედერალიზმს“ აღარებდა“.

„განსხვავებულ პოლიტიკურ გაერთიანებაში შემავალ სუბიექტებს შორის გაცვლითი ურთიერთობის ჩამოყალიბება ქმნის“ ახალ გაერთიანებებს, რომლებიც გამოყოფენ საკუთარ ახალ სასამართლო სისტემას, რაც *ipso facto* იწვევს მანამდე არსებულ სამართლებრივ სისტემებს. ეს ინტერსოციალური ურთიერთობებისთვის საჭირო მოვლენა - ახალი საზოგადოების მოწყობის ნებისმიერი პროცესიდან გაკეთებული აბსტრაქცია - წარმოადგენს იმას, რასაც შეიძლება ეწოდოს „ფედერალიზმის სუფთა ან არაორგანული ფენომენი“.

მაშასადამე, ჩვენ გვაქვს ისეთივე ნორმალური და გარდაუვალი ბიოლოგიური მოვლენა, როგორც არის წელიწადის დროების მონაცვლეობა ან მცენარეთა ზრდა. დენი დე რუჟემონი ძალიან ხატოვნად აღწერს ევროპული ფედერალიზმის ბუნებრივ წარმოქმნას:

„ვხედავ, როგორ ყალიბდება ნელ-ნელა ევროპის ფედერაცია, თითქმის ყველგან და ყველა საშუალებით. ზოგან ეს ეკონომიკურ საკითხებზე შეთანხმებით ხდება, ზოგან კი კულტურის სფეროში შეთანხმებით. აქეთ ორი მონათესავე აღმსარებლობის ეკლესიები კარს უღებენ ერთმანეთს, იქ პატარა ქვეყნების ჯგუფი ქმნის საბაჟო კავშირს. და, რაც

განსაკუთრებით აღსანიშნავია, ადამიანები თანდათან ქმნიან ევროპული გაცვლების სხვადასხვა ქსელს. ეს ყოველივე საჭიროა. და ეს ყველაფერი, რაც ასე დაფანტული და ხშირად ნაკლებ ეფექტური ჩანს, ნელ-ნელა ქმნის კომპლექსურ სტრუქტურებს, ხატავს ჩონჩხის მყესებსა და სისხლძარღვთა სისტემას, რაც ერთ დღეს ევროპის გაერთიანებული სახელმწიფოების სხეულად იქცევა“.

2.

მაგრამ თუ საზოგადოებები ბუნებრივად მიდრეკილნი არიან და, გარკვეულწილად, საკუთარი თავისგან დამოუკიდებლად, ფედერაციად გაერთიანებისკენ, ისინი უარს ამბობენ თავიანთი ინდივიდუალურობა კავშირის სამსხვერპლოს შესწირონ. უსაფრთხოების საჭიროება მათ გაერთიანებისკენ უბიძგებს, ავტონომიის საჭიროება - დამოუკიდებლად დარჩენისკენ. ფედერალიზმი მათ ერთდროულად ორივეს დაკმაყოფილების შესაძლებლობას სთავაზობს.

„ფედერალიზმი, წერდა გ. სელი, ათავსებს ორი პოლიტიკური ჯგუფის ერთი შეხედვით ორ, ურთიერთსაწინააღმდეგო, მაგრამ რეალურად დამატებით და ასევე მთავარ საჭიროებას.

ერთი მხრივ, ეს არის ავტონომიისა და თავისუფლების საჭიროება საკუთარი მიზნების ძიებაში, მათი ცალკეული საერთო ინტერესების მართვაში; თვითმმართველობის (*self-government*) საჭიროება, რომელიც არის წინსვლის პირობა, ნიჭის ან ეთნიკური თავისებურებების თავისუფალი განვითარება.

მეორე მხრივ, ეს არის არანაკლებ აუცილებელი საჭიროება წესრიგის და უსაფრთხოების, თავისუფალი და პროდუქტიული შრომისა, რომლის განხორციელებაც მოითხოვს კონტროლს, იერარქიას, ხელისუფლებასაც თუ გნებავთ, მაგრამ შეთანხმებულსა და ორგანიზებულს, ამ უფრო ფართო სხვა სოლიდარობის პატივისცემის მოსაპოვებლად, რომელიც მშვიდობიანად აერთიანებს მუდმივ კონტაქტში მყოფ თანამეგობრობებს“.

მაგრამ კერძოსა და ზოგადს შორის არსებული ბალანსი სათუთი და არამყარია. ორ დაპირისპირებულ პოლუსს შორის არსებობს მუდმივი რყევა, დაძაბულობა და დაუსრულებელი ბრძოლა ცენტრიდანულ და ცენტრისკენულ ძალებს შორის. ბალანსის ეს დაუოკებელი ძიება და მისი მუდმივი მორგება ევოლუციასთან და მიმდინარე სოციალურ რყევებთან, ქმნის ფედერალიზმის მეორე მნიშვნელოვან თავისებურებას.

3.

აქედან გამომდინარეობს ის, რომ როდესაც ვირჩევთ ფედერალიზმს, იგი ქმნის ძალიან კომპლექსურ ორგანიზაციას. ფედერალიზმი ვერ იტანს სიმარტივეს და ერთფეროვნებას. იგი ცნობს ყველა რეალობას და მათ დასაცავად ქმნის არაერთ სხვადასხვა ინსტიტუციას. მას ადარებენ „საათის მექანიზმს“, რომელსაც ფაქიზი და რთული კბილანები აქვს. განსხვავებული ორგანიზმების ამგვარ შერწყმაში ყველაზე აღსანიშნავი ის არის, რომ ერთმანეთთან წინააღმდეგობით და მათი შესაბამისი ავტონომიის დაცვით ისინი იცავენ ადამიანსა და მის თავისუფლებას.

4.

აქედან გამომდინარეობს ისიც, რომ ფედერალიზმი ადასტურებს თავის მოქნილობას. ეს მოქნილობა მას საშუალებას აძლევს, მოერგოს განსხვავებულ რეალურ სიტუაციებს. „ ... ფედერაციის შექმნა არ ნიშნავს ცენტრიდან ან ღერძიდან გეომეტრიული გეგმის შესაბამისად დალაგებას; ფედერაციის შექმნა ეს არის უბრალოდ, მეტ-ნაკლებად ამ კონკრეტული და ნორმებიდან ამოვარდნილი ისეთი რეალობების ერთად მოწყობა, როგორებიცაა ერები, ეკონომიკური რეგიონები, პოლიტიკური ტრადიციები და მათი განსხვავებული თავისებურებების შესაბამისად მოწყობა, რაც ერთდროულად მათ პატივისცემასა და ერთ მთლიანობაში გაერთიანებას გულისხმობს“.

მაშასადამე, არ არსებობს ფედერალიზმის ერთადერთი ფორმა; მას იმდენი ფორმა აქვს, რამდენი განსხვავებული სიტუაციაც არსებობს. თითოეულ ფედერალურ გაერთიანებას გააჩნია განსაკუთრებული სტრუქტურა.

ფედერალიზმის მეთოდი

თუ ფედერალიზმის საშუალებით წარმატებით ხერხდება საერთოსა და კერძოს შეთავსება, თუკი მისი საშუალებით მიიღწევა „განსხვავებულობაში ერთიანობა“, თუ იგი წინააღმდეგობების თანაარსებობის სასწაულს ახდენს კეთილდღეობის გასაღების მორგებითა და ცივილიზაციის დაცვით, ეს იმიტომ, რომ ის ფლობს განსაკუთრებულ მეთოდს, რომელიც შეესაბამება მის გენიას და პატივს სცემს მის მოთხოვნებს. ფედერალიზმი თავად იძლევა თვითრეალიზაციის საშუალებას და თავისთავში მოიცავს ორგანიზების ისეთ საკუთარ პრინციპებს, როგორცაა:

- ა. წვერი სახელმწიფოების კონსტიტუციური ავტონომია
- ბ. სამთავრობო ინსტიტუტების სუპერპოზიციულობა
- გ. წვერი სახელმწიფოების მონაწილეობა კავშირის ნების ჩამოყალიბებაში
- დ. უფლებამოსილებათა გადანაწილება
- ე. საარბიტრაჟო ტიპის სასამართლო ორგანოს შექმნა

ფედერალიზმის ტექნიკური მექანიზმი ისეთივე კომლექსური და მოქნილია, როგორც თავად პრინციპი. განვიხილოთ იგი უფრო დანვრისაგან.

ა. წვერი სახელმწიფოების კონსტიტუციური ავტონომია

ყველაზე ხშირად დამოუკიდებელი პოლიტიკური ერთეულები წყვეტენ ფედერალურ კავშირში გაერთიანებას. ბუნებრივია, ამ გაერთიანებით მათ არ სურთ თავიანთ ინდივიდუალურობაზე უარის თქმა, რის გამოც ისინი ინარჩუნებენ საკუთარ პოლიტიკურ მოწყობას და იტოვებენ უფლებას, საკუთარი სურვილის შესაბამისად შეცვალონ იგი. აქედან გამომდინარე, ნებისმიერ ფედერაციულ გაერთიანებაში წვერი სახელმწიფოებს გააჩნიათ კონსტიტუციური ავტონომია, ესე იგი, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, კონსტიტუციის ქონისა და მისი თავისუფლად შეცვლის უფლება. აქ საუბარია უფლებაზე, რომელიც ეკუთვნით მხოლოდ ფედერაციის წვერი სუბიექტებს; ეს უფლება არ გააჩნიათ დეცენტრალიზებულ ადმინისტრაციულ ერთეულს და ავტონომიურ ერთეულს, რომელთა კონსტიტუციური სტატუსი არის იმ სახელმწიფოს შემოქმედება, რომლის წევრებიც ისინი არიან.

კონსტიტუციური ავტონომია მოიცავს უბრალოდ ავტონომიას: თითოეულ წვერი სახელმწიფოს აქვს საკუთარი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები.

არანაირი მთავარი განსხვავებელი ნიშანი არ გამოყოფს ფედერაციის წვერი სახელმწიფოების მოწყობას დამოუკიდებელი უნიტარული სახელმწიფოს მოწყობისგან. ამას ადასტურებს ის გარემოება, რომ თუკი რაიმე მიზეზით მოხდება ფედერალური კავშირის დაშლა, წვერი სახელმწიფოებს შეეძლებათ დამოუკიდებელი ცხოვრების გაგრძელება, ისე, რომ არ იქნებიან იძულებულნი ჰქონდეთ ახალი პოლიტიკური მოწყობა, რასაც ვერ გიტყვით კომუნაზე ან ავტონომიურ ერთეულზე.

კონსტიტუციური ავტონომია ასევე გულისხმობს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებას. ფედერალური კონსტიტუციის ფარგლებში წვერი სუბიექტების მთავრობები

იღებენ საბოლოო და სუვერენულ გადაწყვეტილებას. რა თქმა უნდა, გადაწყვეტილებაზე ხორციელდება ზედამხედველობა, კერძოდ, ეს არის მისი კანონიერების კონტროლი ფედერალურ კონსტიტუციასთან მიმართებით და არცერთ შემთხვევაში არ წარმოადგენს მისი მიზანშეწონილობის კონტროლს. მსგავსი კონტროლი ხორციელდება ფედერალური ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, რაც განუყოფელია ფედერალური სისტემისგან.

ცხადია, კონსტიტუციური ავტონომია არ არის აბსოლუტური. ასე რომ იყოს, არ იქნებოდა ფედერალიზმი. არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ფედერალიზმი არის წინააღმდეგობების შეთავსება. გაერთიანება თავისი წევრებისთვის ასევე აწესებს გარკვეულ შეზღუდვებს კონსტიტუციურ თავისუფლებაზე. ზოგადად, ფედერალური კონსტიტუცია შეიცავს სავალდებულო მითითებებს ცალკეული კონსტიტუციებისთვის. ფედერალური კონსტიტუცია მათ უწესებს მინიმალურ საერთო სავალდებულო პოლიტიკურ პრინციპებს, რომლებზე თანხმობის გარეშეც ვერცერთი ფედერაცია ვერ იარსებებს. აქედან გამომდინარე, ფედერაციას ეძლევა შესაძლებლობა, საკუთარი კონსტიტუციის გადასინჯვით აიძულოს წევრები, შეცვალონ თავიანთი კონსტიტუცია. ამ მოკრძალებული მსხვერპლშენიშვით ფედერაცია იცავს და უზრუნველყოფს მისი წევრების პოლიტიკურ რეჟიმს. ამგვარად, კონსტიტუციური ავტონომია, რომელსაც გავრცელების არეალი ეზღუდება, საბოლოო ჯამში უფრო მტკიცდება და ძლიერდება.

ბ. სამთავრობო ინსტიტუტების სუპერპოზიცია

კავშირი, რომელიც პატივს სცემს კავშირში შემავალი წევრების ინდივიდუალობას, აუცილებლად გულისხმობს ორმაგ სამთავრობო მოწყობას: სამთავრობო ინსტიტუტებს ემატება ფედერალური სამთავრობო ინსტიტუტები.

რა თქმა უნდა, სამთავრობო ინსტიტუტების ამგვარი სუპერპოზიცია მხოლოდ ფედერალურ გაერთიანებაში არ გვხვდება. სხვა საერთაშორისო სისტემები, როგორც ვასალური დამოკიდებულება, პროტექტორატი და საერთაშორისო მეურვეობა - მხოლოდ ყველაზე მნიშვნელოვანი რომ ჩამოვთვალოთ - ასევე იცნობენ მას. მაგრამ ფედერაციულ სისტემაში სუპერპოზიცია იძენს განსხვავებულ ნიშნებს, რითაც თვისობრივად განსხვავდება იმისგან, რასაც სხვა სისტემაში ვხვდებით.

აქ იქმნება მმართველებისა და მოხელეების ახალი კორპუსი, რომელიც მხოლოდ ფედერაციისთვისაა დამახასიათებელი და ექსკლუზიურად ფედერაციის მთავრობასა და ადმინისტრაციას ემსახურება. ფედერალური მთავრობა განსხვავებული რჩება ქვეყნის ადგილობრივი მთავრობებისგან როგორც ორგანიზაციული სტრუქტურის, ასევე ფაქტობრივი კომპეტენციის თვალსაზრისით. აქ კი, პირიქით, დაინტერესებული სახელმწიფოების მთავრობები - სიუბერენული, პროტექტორული თუ მზრუნველი სახელმწიფოები მართავენ და ხელმძღვანელობენ დაცვის ქვეშ ასოცირებულ ან შერეულ გაერთიანებებს. ამგვარად, ისინი თავიანთ თავში აერთიანებენ ადგილობრივი და კავშირის ხელისუფლების თვისებებს.

ფედერალური კავშირის სამთავრობო სტრუქტურა მხოლოდ თანასწორობისა და თანამშრომლობის სულისკვეთებას გამოხატავს, რაც ნებისმიერი ფედერაციის საფუძველს წარმოადგენს. ის ამას იმდენად კარგად აკეთებს, რამდენადაც მჭიდროა წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობა ფედერალური მთავრობის ზოგიერთი ორგანოების

ჩამოყალიბებაში. მონაწილეობა იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ ფედერალური ხელისუფლების არც ფორმირება და არც ფუნქციონირება არ შეიძლება წარმოვიდგინოთ წევრი სახელმწიფოების ავტონომიური და ცალკე არსებობის გარეშე. როდესაც ფედერალური კავშირი სუსტია, საერთო მოწყობა, როგორც წესი, საერთო ასამბლეამდეა დაყვანილი, რომელიც ამ სახელმწიფოების პირდაპირი წარმომადგენლებისგან შედგება. როცა პირიქით, კავშირი ძლიერდება, ფედერაცია ვითარდება, უფრო სრულყოფილი ხდება და სულ უფრო მეტად უახლოვდება უნიტარული სახელმწიფოს მოწყობის პრინციპს, მაგრამ ამასთანავე, კარგავს განსაკუთრებულ ნიშან-თვისებებს.

ბ. წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობა კავშირის ნების ჩამოყალიბებაში

ეს პროცესი, როგორც წესი, განსხვავდება წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობით ფედერალური ხელისუფლების მოწყობისა და განხორციელებისგან. მონაწილეობის კანონი, როგორც ამას ჟორჟ სელი ამბობს, შეადგენს „ფედერალიზმის მთავარ მახასიათებელს: სწორედ ამ ნიშნის გამოა, რომ იგი წარმოადგენს თანამშრომლობის და არა სუბორდინაციის უფლებას“. რაში მდგომარეობს ეს მონაწილეობა? როგორ ხორციელდება ის?

ვინაიდან ფედერალური პაქტი მათი შექმნილია, წევრი სახელმწიფოები იტოვებენ მის გადასინჯვაში პირდაპირი თანამშრომლობის უფლებას. ისინი თანხმდებიან, რომ მასში არ შეიძლება შევიდეს რაიმე სახის ცვლილება ყველა სახელმწიფოს, ან სულ მცირე, სახელმწიფოთა დიდი ნაწილის თანხმობის გარეშე. ძალიან კარგად გვესმის ამგვარი მოთხოვნის მიზეზები: ფედერალური პაქტი აღიარებს მათი, როგორც ავტონომიური სახელმწიფოს სტატუსს, ანიჭებს მათ კონსტიტუციურ თავისუფლებას, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებას; აქედან გამომდინარე, იგი წარმოადგენს მათი არსებობის უმთავრეს გარანტიას. მისი გადასინჯვა რომ ამ სახელმწიფოების გარეშე ყოფილიყო შესაძლებელი, ეს გამოიწვევდა არა მარტო მათი უფლებამოსილებების შეზღუდვას, არამედ ამით საფრთხე შეექმნებოდა მათ დამოუკიდებლობასაც.

მაგრამ ეს გარანტია მათთვის საკმარისი არ არის. თავიანთი მდგომარეობის გასამყარებლად სახელმწიფოები საკუთარ თავზე იღებენ ასევე საერთო ორგანოების შედგენასა და მუშაობაში მონაწილეობის უფლებას. ფედერალური კავშირის სიძლიერის შესაბამისად, საერთო მოწყობა იქნება მეტ-ნაკლებად დამოკიდებული წევრ სახელმწიფოებზე: ზოგჯერ ორგანიზაცია მხოლოდ წევრი სახელმწიფოების პირდაპირი წარმომადგენლებისგან იქნება შედგენილი, როგორც, მაგალითად, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის შემთხვევაში; ზოგჯერ პირიქით, როგორც ფედერალურ სახელმწიფოში, სახელმწიფოები წარმოდგენილი იქნებიან მხოლოდ ზოგიერთ ორგანოში. მაგრამ ნებისმიერ შემთხვევაში და კავშირის სიძლიერის მიუხედავად, ფედერალურ ორგანიზაციაში მათ საკუთარი წარმომადგენელი ეყოლებათ. მაშასადამე, ფედერაციული ორგანიზაციის ნება, სრულად ან ნაწილობრივ, ჩამოყალიბდება წევრი სახელმწიფოების ნებიდან. კავშირის ნების ჩამოყალიბებაში მონაწილეობა, რა თქმა უნდა, მეტაფორულად ჟღერს და გავლენას ახდენს იმ უდავო რეალობაზე, რომ ფედერალური ორგანოების საკუთარი ნების სათავეში ყოველთვის ვხვდებით წევრების ინდივიდუალური ნების მეტ ან ნაკლებ წილს.

დ. უფლებამოსილებათა გადანაწილება

ნებისმიერი ფედერალური სისტემისთვის, იმ ფაქტიდან გამომდინარე, რომ მისთვის მისაღებია კომბინირებული პოლიტიკური ინსტიტუციების არსებობა, აუცილებელია კავშირსა და მის წევრებს შორის ფუნქციათა განაწილება. რა თქმა უნდა, ფუნქციების გადანაწილება არის მართვისა და ადმინისტრირების ბოგადი მეთოდი, რომელიც საერთოა ყველა პოლიტიკური საზოგადოებისთვის. თუმცა ფედერაციულ საზოგადოებაში იგი განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს და ხშირად ორიგინალურ მეთოდს წარმოადგენს. მაშასადამე, ამაში შეიძლება დავინახოთ ფედერალიზმის დამახასიათებელი ნიშანი.

გადანაწილების ტექნიკური მეთოდები, რომლებსაც ფედერალური რეჟიმი იყენებს, არის მრავალგვარი და ძალიან მოქნილი.

საფუძველში ვხვდებით მთავარ განსხვავებას ძირითად კომპეტენციასა და მინიჭებულ კომპეტენციას შორის. პირველი წევრ სახელმწიფოებს ეკუთნის, მეორე – ფედერალურ ორგანოს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კავშირს აქვს მხოლოდ უფლებამოსილებები, რომლებიც ექსპრესიულად და კონკრეტულად არის აღიარებული ფედერალური პაქტით; შედეგად, ყველა დანარჩენი უფლებამოსილება რჩება წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციაში. ამგვარი გადანაწილება სახელმწიფოების სასარგებლოდ, აიხსნება მათი მხრიდან პრეროგატივებზე უარის თქმის სურვილის არქონით. ისინი იძულებულნი არიან გაერთიანდნენ და საერთო ხელისუფლებას დაექვემდებარონ, ისინი მათ აძლევენ შეზღუდულ უფლებამოსილებას, რომელიც აუცილებელია კავშირის მიზნის განსახორციელებლად.

აქედან გამომდინარე, მისი განსაკუთრებულობის გამო, ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენცია არ შეიძლება გასცდეს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებს. პირიქით, ქვეყნებს გააჩნიათ ძირითადი კომპეტენცია, მათი უფლებამოსილება ვრცელდება ყველაფერზე, რისი ფორმალურად გადაცემაც კავშირისთვის არ მომხდარა. გაურკვევლობის შემთხვევაში სახელმწიფოთა კომპეტენცია არის ფედერაციის კომპეტენციაზე უპირატესი.

ეს გამოსავალი ძალიან სასარგებლოა წევრი ქვეყნების ავტონომიისთვის. თუმცა არ არის საჭირო მისთვის გადაჭარბებული მნიშვნელობის მინიჭება. ყველაფერი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა კომპეტენციები აქვს მინიჭებული ფედერალურ ხელისუფლებას: ფართო გაგება ფედერაციას ყოველთვის მისცემს თავისი საკონსტიტუციო უფლებამოსილებების გაზრდის შესაძლებლობას. რაც უფრო მეტად გამყარდება კავშირი გაერთიანების წევრებს შორის, რაც თავისთავად მოითხოვს საერთო საერთო ზომების მიღებას, და რაც, შესაბამისად, გაამართლებს ფედერალური ხელისუფლების ჩარევას, მით უფრო მარტივად შეძლებს ამის გაკეთებას.

ამ ძირითად კომპეტენციასთან დაკავშირებული რეგულაციის გარდა, და იმისათვის, რომ იგი უფრო სრულყოფილი გახდეს, მას ემატება ექსკლუზიური კომპეტენციის მეთოდი. ექსკლუზიური კომპეტენცია ეწინააღმდეგება მსგავს კომპეტენციას. როდესაც კომპეტენციის მიკუთვნება ხდება ექსკლუზიურად, სფერო, რომელსაც ექსკლუზიური უფლება მოიცავს, მხოლოდ ამ კომპეტენციის მფლობელის მიერ შეიძლება დარეგულირდეს. თუ კომპეტენცია არის მსგავსი, იგი თანაბრად ეკუთვნის კავშირს და მის წევრებს; საჭირო იქნება მხოლოდ შესაძლო კონფლიქტის მოგვარება ფედერალურ და ქვეყნის კანონმდებლობას შორის; ფედერალური კავშირის სიძლიერიდან გამომდინარე, უპირატესობა ხან ერთს მიენიჭება, ხან მეორეს.

ასევე შესაძლებელია, რომ ზოგჯერ ფედერალურმა პაქტმა ფედერალურ ხელისუფლებას მიანიჭოს ახალი კანონმდებლობის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრის უფლება და წევრ სახელმწიფოებს დაუტოვოს შესაძლებლობა ყველა საჭირო დამატებითი ზომის მისაღებად და განსახორციელებლად. აქ ჩნდება ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებული დელიკატური შეკითხვა: დამატებითი ღონისძიებები არის თუ არა შესაბამისობაში იმ პრინციპებთან, რომლებიც მის საფუძველს წარმოადგენს? ნამდვილად დამატებით ზომებზეა საუბარი?

ბოლოს, მათი ძირითადი კომპეტენციის მიუხედავად, ზოგჯერ სახელმწიფოები ცდილობენ ერთმნიშვნელოვნად შეინარჩუნონ გარკვეული უფლებამოსილებები. როგორც წესი, ეს არის მათთვის განსაკუთრებით ძვირფასი უფლებამოსილებები, რომელთა დაკარგვაც არავითარ შემთხვევაში არ სურთ. ფედერალური კონსტიტუციის გადასინჯვასაც კი არ შეუძლია მათი თანხმობის გარეშე სახელმწიფოებისთვის ამ უფლების ჩამორთმევა.

II. საარბიტრაჟო ტიპის სასამართლო ორგანოს შექმნა

უფლებამოსილებათა გადანაწილების მეთოდების მრავალფეროვნება და კომპლექსურობა, მმართველთა ორი სახის მითითება, ურთიერთქმედება და ნებისმიერი ფედერაციული სისტემისთვის დამახასიათებელი უთანხმოებები აუცილებლად გამოიწვევს კონფლიქტებს. თუ ისინი ვერ მოძებნიან მშვიდობიან გამოსავალს, გრძელვადიან მომავალში ამით საფრთხე შეექმნება თავად კავშირის არსებობას. სადავო საკითხების მშვიდობიანი მოგვარების გზა მით უფრო აუცილებელია, რომ ფედერალური პაქტით მკაცრად იკრძალება ფედერაციის შიგნით ძალის გამოყენება. ამასთან, ყოველთვის არის შესაძლებლობა სასამართლო გზით დავის წარმოებისა და სპეციალური ორგანოს შექმნისა, რომელიც მას წარმართავს. ყველა ფედერაციული სისტემა დამოუკიდებელი სასამართლო ორგანოს შექმნას მოითხოვს.

ფედერაციული სასამართლო ორგანოს ტიპი დამოკიდებულია ფედერაციული საზოგადოების სიმჭიდროვის დონეზე.

არის თუ არა თუ ეს სიმჭიდროვე სუსტი, ცენტრიდანული ძალები საკმარისად ძლიერი, ხოლო პარტიკულარიზმი ჯერ კიდევ სიცოცხლისუნარიანი? იმისათვის რომ კავშირი შედგეს, საკმარისია მან მოირგოს საერთაშორისო საზოგადოებისგან ნასესხები სარეგულაციო სისტემა. ფედერალური პაქტი წევრ-სახელმწიფოებს ავალდებულებს მიმართონ შერიგების გზას - უმეტესად არბიტრაჟს, ამიტომ მათ უტოვებს უფლებას, ან თავად იზრუნონ სასამართლოს შექმნაზე, ან დავები მოსაგვარებლად გადასცენ ფედერალურ ხელისუფლებას.

უფრო განვითარებულ ფედერალურ გაერთიანებაში პაქტი თავად დააარსებს სასამართლო ორგანოს. ეს იქნება ფედერალური უზენაესი სასამართლო, რომელიც დაკომპლექტდება პროფესიონალი მოსამართლეებით. პროფესიონალი მოსამართლეების დასახელებაში სახელმწიფოები ფედერალურ მთავრობასთან ერთად მიიღებენ მონაწილეობას. საარბიტრაჟო ხასიათი, რომელიც უკვე იგრძნობა სასამართლოს შემადგენლობაში, ასევე გამოირჩევა მისთვის მიცემული კომპეტენციით. სასამართლომ უნდა განიხილოს ყველა კონფლიქტი, რომელიც შეიძლება წარმოიქმნას ფედერაციის შიგნით როგორც წევრ ქვეყნებს შორის ურთიერთობებში, ასევე მათ ფედერალურ

ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში. სასამართლო კონფლიქტებს მოაგვარებს ფედერალური პაქტის პირობების შესაბამისად, რომლის გამომხატველიც და ამავედროულად დამცველიც ის არის.

სწორედ სასამართლო უზრუნველყოფს სამართლებრივი ნორმის უზენაესობას, მოცემულ შემთხვევაში კონსტიტუციური პაქტით, რომელიც, როგორც უკვე ვნახეთ, არის ფედერალიზმის მამოძრავებელი ძალა.

სასამართლოს როლი უფრო მნიშვნელოვანიც კი არის. კონსტიტუციაში საჭირო ცვლილებების შეტანის მიზნით, მას მოუწევს ფეხი აუწყოს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პირობების მუდმივ ცვლილებებს. ადაპტირებისა და შეცვლის ამ დელიკატურ სამუშაოში სასამართლო, უპირველეს ყოვლისა, უნდა შეეცადოს, არსებული ინტერესების ჯანსაღი ჰარმონიზაციით აღადგინოს ფედერალური ბალანსი, რაც აუცილებელია კავშირის შესანარჩუნებლად. რეალურად, შეუძლებელია ფუნქციის მნიშვნელობის გადაჭარბება, რომელიც ფედერალურმა მართლმსაჯულებამ უნდა შეასრულოს ფედერაციაში.

ასეთია იმ მექანიზმის სხვადასხვა მამოძრავებელი ძალა, რომელსაც ფედერალიზმი თავისი მიზნების შესასრულებლად იყენებს. იგი შესანიშნავად ეფარდება ფედერაციული პრინციპის უმთავრეს ნიშან-თვისებებს და ეს არის მისი ყველაზე უფრო თვალსაჩინო ასპექტი.

პირველ რიგში, იგი პატივს ცემს მის სულისკვეთებას და დიალექტიკას. ურთიერთსაწინააღმდეგო ტერმინების არსებობა და დაბალანსება იურიდიულ თეორიაში გამოიხატება ერთი მხრივ, წესწყობილებითა და გლობალური ერთობით, ხოლო მეორე მხრივ წევრი სახელმწიფოების საბოლოო გადანწყვეტილების უფლებით. ბალანსის იდეა გამოიხატება უფლებამოსილებების გადანაწილებაში და, როგორც ბალანსის შემადგენელი ნაწილები მუდმივად განიცდიან რხევებს, ისე ფედერალური და ადგილობრივი მთავრობებისთვის მინიჭებული უფლებების მოცულობა იცვლება მუდმივად ფედერალურ ურთიერთდამოკიდებულებაში მიმდინარე ცვლილებების შესაბამისად. ის მისგან შეიძენს მოქნილობას და კომპლექსურობას. მოქნილობა ფედერალიზმს საშუალებას აძლევს გამოყენებულ იქნეს ფედერალიზმის ნებისმიერი პოზიტიური მიღწევის დროს - როგორც ყველაზე მარტივ, ისე - ყველაზე რთულ ფორმებში. მეორე მხრივ, კომპლექსურობა მას საშუალებას აძლევს, გააცნობიეროს ფედერალური ინსტიტუტების ექსტრემალური სხვადასხვაგვარობა.

ფედერალიზმის ფორმები

ფედერალიზმის კონკრეტული გამოხატულება იცვლება დაუსრულებლად. თითოეულ პოზიტიურ გამოცდილებას აქვს საკუთარი მახასიათებლები, რომლებიც სხვა გამოცდილების მახასიათებლებისგან განსხვავდება. თითოეულს გააჩნია განსაკუთრებული ასპექტი, რომელიც განპირობებულია იმ დროს არსებული პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოებებით. ფორმულა იმდენად მოქნილია, რომ უამრავ სხვადასხვა სახის ფაქტს შეესაბამება გამოყენების ასევე მრავალფეროვანი ფორმა. ამ თვალსაზრისით შეიძლება ითქვას, რომ არ არსებობს აბსოლუტურად იდენტური ფედერაციული სისტემა.

თუმცა რეალობის გაუთვალისწინებლობა იქნება, თუკი არ შევეცდებით და ფედერალისტების ყველანაირი გამოცდილების სინთეზსა და სისტემატიზაციას რამდენიმე ძირითად ტიპამდე არ დავიყვანთ. ამგვარი კლასიფიკაცია გამართლებულია იქიდან გამომდინარე, რომ იგი ეყრდნობა მნიშვნელოვან პოლიტიკურ განსხვავებებს და, ამავდროულად, გვეხმარება ფაქტების უკეთ გათავისებაში. თუ ცოტათი რეალობასაც გადავხედავთ, ესეც დაგვეხმარება მის უკეთ გაგებაში.

იმის მტკიცება, რომ არავითარი განსაკუთრებული ნიშანი არ განასხვავებს 1815 წლის გერმანიის კონფედერაციას 1871 წლის გერმანული იმპერიისგან, არაბულ სახელმწიფოთა ლიგას - ჩრდილოეთ ამერიკის შეერთებული შტატებისგან, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციას - საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირისგან, ეს უდავოდ არის მნიშვნელოვანი პოლიტიკური რეალობის უგულებელყოფა. ერთი მხრივ, ჩვენ მოწმენი ვართ სუვერენული სახელმწიფოების უბრალო გაერთიანებისა, მეორე მხრივ - ნამდვილი ფედერაციისა. ურთიერთობების პოლიტიკურმა გავლენამ შექმნილ გაერთიანებასა და გაერთიანებაში შემავალ სუბიექტებს შორის არ შეიძლება მიიღოს იგივე ფორმა ან ორივე შემთხვევაში იყოს მსგავსი ტიპის; გაერთიანებაში მთავარ როლს წევრი სახელმწიფოები ასრულებენ, გაერთიანება ეყრდნობა მათ, იგი მხოლოდ მათით ცოცხლობს და მათგან იღებს თავის ძალასაც და ძალაუფლებასაც. ფედერაციაში მთავარი როლი ფედერალურ სახელმწიფოს ეკისრება; წევრ სახელმწიფოებზე დაყრდნობით ის საკუთარ ძალაუფლებას პირდაპირ ხალხისგან იღებს და ეს მას მნიშვნელოვან ძალას აძლევს. განსხვავება აშკარაა და სწორედ ამ განსხვავებაზე დაყრდნობით, იურიდიულმა მეცნიერებამ დაადგინა კარგად ცნობილი განსხვავება სახელმწიფოთა კონფედერაციასა (Staatenbund) და ფედერალურ სახელმწიფოს (Bundenstaaen), ფედერაციული მოწყობის ორ მთავარ ფორმას შორის.

A. სახელმწიფოთა კონფედერაცია

სახელმწიფოთა კონფედერაცია საერთო ხელისუფლებისმქონე დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა კავშირია, რომელიც წარმოადგენს სამართლის სუბიექტს და რომელსაც გააჩნია მუდმივმოქმედი ორგანოები.

სახელმწიფოთა კონფედერაცია არის სახელმწიფოთაშორისი კავშირის ფორმა, რომელიც არასდროს შეწყვეტს არსებობას. ის პასუხობს საერთაშორისო ურთიერთობების მუდმივ საჭიროებას. ყოველთვის, როცა რამდენიმე მეზობელი ქვეყანა გაერთიანებულია მატერიალური და სულიერი კავშირებით, განსაკუთრებით, თუ მათ ემუქრებათ საერთო საფრთხე, ის იღებს გადაწყვეტილებას მათი კავშირის შესაქმნელად, რათა ერთობლივი

ძალისხმევით იბრძოლონ და ამ გზით უფრო იოლად მიაღწიონ საერთო მიზანს. ისინი აფორმებენ საერთაშორისო ხელშეკრულებას, და ამ გზით, საკუთარ დამოუკიდებლობაზე უარის თქმის გარეშე ქმნიან ახალ საერთაშორისო გაერთიანებას, რომელიც იმოქმედებს ყველას სახელით გარკვეულ სფეროებში.

1. სახელმწიფოთა კონფედერაციის სამართლებრივი ხასიათი

ვინაიდან სახელმწიფოთა კონფედერაციის ძირითადი მახასიათებელია ხელისუფლების არსებობა, რომელიც საკუთარ თავზე იღებს ზოგიერთი უფლებამოსილების განხორციელებას ყველა მოკავშირე სახელმწიფოს სახელით, პირველ რიგში, ისმის კითხვა, როგორია ამ ორგანოს სამართლებრივი ხასიათი? ეს არის მოკავშირე სახელმწიფოებზე ზემდგომი სახელმწიფო? და თუ არ არის სახელმწიფო, მაშინ რა სამართლებრივი კვალიფიკაცია შეესაბამება მას?

a. - სახელმწიფოთა კონფედერაცია არ არის მის სუბიექტ სახელმწიფოებზე ზემდგომი სახელმწიფო.

არსებობს რამდენიმე მიზეზი, რომელიც ხელს გვიშლის ვალიაროთ კონფედერაციის სახელმწიფოებრივი ხასიათი.

უპირველეს ყოვლისა, კონფედერაციას არ გააჩნია ნამდვილი სახელმწიფოებრივი მოწყობა. დროის უმეტეს ნაწილში მას მხოლოდ ერთი ორგანო, კონგრესი ან სეიმი აქვს, რომელიც სახელმწიფოების მიერ დანიშნული თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლებისგან შედგება. თითოეულ წარმომადგენელს, საგარეო საქმეთა მინისტრს ან მის უფლებამოსილ პირს, აქვს მხოლოდ ერთი ხმა. ის ექვემდებარება მითითებებს, რომლებსაც მთავრობისგან იღებს. კონგრესი ან სეიმი იკრიბება საერთაშორისო კონფერენციაზე, ოღონდ იმ მცირე განსხვავებით, რომ ეს მუდმივი კონფერენცია პერიოდულად იკრიბება და ახორციელებს საერთაშორისო უფლებამოსილებას. რა თქმა უნდა, არც ის არის გამორიცხული, რომ სახელმწიფოთა კონფედერაციას გააჩნდეს უფრო განვითარებული მოწყობა: პრეზიდენტი, როგორც ამერიკის კონფედერაციის ქვეყნებს ან ნიდერლანდების გაერთიანებულ პროვინციებს, სამდივნო და შესაბამისი მოხელეები, როგორც არაბული სახელმწიფოების ლიგას, მაგრამ როგორც უნდა იყოს მისი განვითარება, წევრი სახელმწიფოები ყოველთვის ინარჩუნებენ პოლიტიკურ ასამბლეაში პირდაპირ წარმომადგენლობას და ამ პოლიტიკური ასამბლეის წევრები მის მითითებებს ემორჩილებიან.

არც ნამდვილი საკანონმდებლო ფუნქცია არსებობს კონფედერაციაში; არ არსებობს ორი სახის კანონი, როგორც ეს ფედერალურ სახელმწიფოშია: კონფედერაციული და სახელმწიფოს კანონი. ყველაზე ხშირად კონფედერაციის გადაწყვეტილებები იძენენ რეკომენდაციის სახეს, რაც წევრ სახელმწიფოებზე აუცილებლად ვრცელდება, მაგრამ ცალკეულ სუბიექტებთან მიმართებით მხოლოდ მათი ქვეყნის კანონმდებლობაში ასახვის შემდეგ გამოიყენება. მაშასადამე, ცალკეული სუბიექტები პირდაპირ არ ექვემდებარებიან კონფედერაციის ორგანოებს, რადგან არა აქვთ მათთან უშუალო კავშირი და, აქედან გამომდინარე, გაერთიანების ნაწილად ვერ გრძნობენ თავს. კონფედერაციაში არც აღმასრულებელი ხელისუფლება და საერთო სასამართლოები არსებობენ. დაბოლოს, თითოეული სახელმწიფო ინარჩუნებს ეროვნულ არმიას და იღებს ვალდებულებას, მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში იყოს არმია კონფედერაციის განკარგულებაში. ყველა ამ თვალსაზრისით, კონფედერაციული ორგანო მთლიანად არის დამოკიდებული

კონფედერაციის წევრ სახელმწიფოებზე, რომელთა ხელში კვლავ რჩება უზენაესი ძალაუფლება. შედეგად, კონფედერაცია მათ ვერ მოახვევს თავის ნებას; მას არ შეუძლია იმ უფლებამოსილების წრიდან გამოსვლა, რომელიც მას კონფედერაციის წევრმა სახელმწიფოებმა საკუთარი ნებით გადასცეს.

ამ ბოლო დასკვნაზე კი განსაკუთრებით მკვეთრ ხაზგასმას ვერ გავაკეთებთ: კონფედერაციის სუბიექტები არიან თავად სახელმწიფოები და არა ცალკეული სუბიექტები, რომლებიც მას შეადგენენ. კონფედერაციაში არ არის საერთო ხალხი, ერთიანი ეროვნება, მაგრამ იმდენივე ხალხი და ეროვნებაა, რამდენ წევრსაც კონფედერაცია ითვლის. ამას შედეგად მოსდევს ის, რომ კონფედერაციას არ შეუძლია წევრი სახელმწიფოების ცალკეულ სუბიექტებთან ურთიერთობაში შესვლა, მაგრამ ამ პრინციპს, მიუხედავად იმისა, რომ ის შეესაბამება სახელმწიფოთა კონფედერაციის ტიპს, არ გააჩნია აბსოლუტური წვდომა; არაფერი უშლის ხელს წევრ სახელმწიფოებს, კონფედერალური ორგანოსთვის ამგვარი უფლების გადაცემით, მას ამავდროულად გადასცენ ამ უფლებასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო ორგანოების პირდაპირი იძულების უფლება. რეალურად, კონფედერაციის პირდაპირი ძალაუფლება ცალკეულ სუბიექტებზე ხშირად არ ვრცელდება.

b. - კონფედერაცია არის საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი

თუ კონფედერაცია არ არის სახელმწიფო, არ უნდა დავასკვნათ, როგორც ეს ზოგიერთმა ავტორმა გააკეთა, რომ მას არ გააჩნია საკუთარი სამართლებრივი იდენტობა, და რომ იგი მხოლოდ სამართლებრივ ურთიერთობას - *vinculum juris* წარმოადგენს. ის არის ერთგვარი ამხანაგობა, რომელიც კონფედერაციაში შემავალი სახელმწიფოების ერთობას აღნიშნავს და, შესაბამისად, მხოლოდ ამ სახელმწიფოებს ეკუთვნით კონფედერაციის მიერ განახორციელებული უფლებები.

ასევე ხშირად ამტკიცებენ იმასაც, რომ არავითარი არსებითი განსხვავება არ არსებობს კონფედერაციასა და უბრალო ალიანსს შორის, კონფედერაცია რეალურად მხოლოდ „მუდმივი და ორგანიზებული ალიანსია“, მაშასადამე კონფედერაცია არის ალიანსის ყველაზე სრულყოფილი ფორმა.

გარკვეული თვალსაზრისით, ეს განსხვავებული შეხედულებები შეესაბამება რეალობას. თუმცა ისინი ცდებიან, როცა სიმართლის მხოლოდ ნაწილს გვიჩვენებენ და არა იმას, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია.

ის, რომ *casus foederis* და მუხლი ურთიერთდახმარების შესახებ კონფედერაციასა და ალიანსში ერთი და იგივეა, ამას არავინ უარყოფს. მაგრამ კონფედერაციაში აღარ გვხვდება ერთი უდავო გარემოება, კერძოდ: ახალი პოლიტიკური გაერთიანების შექმნის ნება. ალიანსი მხოლოდ წარმავალ კავშირს ქმნის: როცა საფრთხე გაქრება, პოლიტიკური მდგომარეობა შეიცვლება, ალიანსი დაიშლება. ეს დადასტურდა 1936 წლის ინგლის-ევგვიპტის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების გაუქმებით. ეს არის ყველაზე შესაფერისი მაგალითი, რადგან საქმე ეხება ერთიმეორისგან გეოგრაფიულად ორ ძალიან დაშორებულ ქვეყანას. მანძილი ხელს არ უშლის კავშირის არსებობას.

განვიხილოთ, პირიქით, არაბულ სახელმწიფოთა ლიგა ან დასავლეთ კავშირი (ბრიუსელის 1948 წლის ხელშეკრულება), ორივე წარმოადგენს კონფედერაციის სუსტ ტიპს. ორივე შემთხვევაში ასოცირების ხელშეკრულება, რომელიც აერთიანებს

გეოგრაფიულად ახლომდებარე ქვეყნებს, ნაკლებ აქცენტს აკეთებს გარანტიის მუხლზე, ვიდრე ხელშემკვრელი სახელმწიფოების ხალხებს შორის არსებულ მატერიალურ და სულიერ კავშირებზე.

ამ ხელშეკრულებებით ჩვენ მოწმენი ვართ უფრო ხანგრძლივი კავშირის, ახალი და უმაღლესი პოლიტიკური გაერთიანების შექმნისკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯისა.

ზუსტად ამ მიზნის გამო კონფედერაციას გააჩნია საკუთარი მოწყობა და გადაეცემა ზოგიერთი საერთაშორისო უფლებამოსილება, ზოგჯერ ცალკე, ზოგჯერ წევრ სახელმწიფოებთან ერთობლივად. ასევე ხშირად კონფედერაციულ გაერთიანებაში გადაწყვეტილება მიიღება უმრავლესობით, რაც ადასტურებს, რომ კონფედერაციის ნება არ არის დაფუძნებული კონფედერაციაში შემავალი სახელმწიფოების ინდივიდუალურ ნებაზე.

საბოლოოდ, კონფედერაცია წარმოადგენს საერთაშორისო გაერთიანებას, რომელიც საერთაშორისო სამართლიდან მომდინარეობს და გააჩნია საკმაოდ შეზღუდული უფლებამოსილებები ფედერალური ხელშეკრულების ფარგლებში.

2. - წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი მდგომარეობა

კონფედერაციაში შესვლით სახელმწიფოები არ კარგავენ სახელმწიფოს თვისებას საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით. მაშასადამე, ისინი ინარჩუნებენ თავიანთ სუვერენიტეტს და დამოუკიდებლობას. შედეგად საერთაშორისო სამართალი მათ მიმართ, შეიძლება ითქვას, რომ გამოიყენება. მაგრამ კონფედერალური ხელშეკრულების პირობების პროპორციულად კერძო საერთაშორისო სამართალი ანაცვლებს ზოგად საერთაშორისო სამართალს. წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი მდგომარეობის გარკვევა ნიშნავს იმის გარკვევას, თუ რა განსაკუთრებული წესები ცვლის საერთაშორისო სამართლის ჩვეულებრივ წესებს. ხელშეკრულებით გარკვეულწილად იზღუდება წევრი სახელმწიფოების დამოუკიდებლობა, მაგრამ, მიუხედავად იმისა, რომ ეს წევრი სახელმწიფოების ნებაყოფლობით ხდება, შეზღუდვები მაინც გარკვეულ ჩარჩოებში უნდა იყოს მოქცეული.

a. - უფლებამოსილებების გადანაწილება კონფედერაციასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის

საჭიროა ერთმანეთისგან განვასხვაოთ:

- უფლებამოსილებები, რომლებიც ხორციელდება უცხო ქვეყნებთან ურთიერთობაში;
- უფლებამოსილებები, რომლებიც ხორციელდება შიდა ურთიერთობებში კონფედერაციის შიგნით.

უცხო სახელმწიფოებთან მიმართებით ცალკეული სახელმწიფოები ინარჩუნებენ თითქმის ყველა საერთაშორისო კომპეტენციას, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შეზღუდვების გარდა.

ომის უფლება წარმოადგენს კავშირის არსებობისთვის ყველაზე სახიფათო უფლებას. იგი ასევე განიცდის მნიშვნელოვან შეზღუდვებს. ხშირად ქვეყნები საერთოდ კარგავენ მას,

უფრო ხშირად მათ ომის წარმოება შეუძლიათ უცხო სახელმწიფოს მხრიდან თავდასხმის შემთხვევაში და იმ პირობით, რომ იგი მოუხმობს კონფედერაციას.

სამაგიეროდ, მათ აქვთ დიპლომატიური მისიის კანონი, რომელსაც ისინი ხშირად კონფედერაციასთან ერთად ახორციელებენ. სხვათა შორის, ეს კომპეტენცია მჭიდროდაა დაკავშირებული ხელშეკრულების გაფორმებისა და უცხო სახელმწიფოებთან პირდაპირი მოლაპარაკების წარმოების უფლებასთან. და, როგორც კონფედერაციების დიდ ნაწილში, ქვეყნები გარკვეულწილად ინარჩუნებენ უცხო სახელმწიფოებთან ხელშეკრულების დადების უფლებას, პაქტი ამავდროულად ცნობს მათ დიპლომატიური მისიის აქტიურ და პასიურ უფლებას. როგორც წესი, თუ კონფედერაციის დიპლომატიური წარმომადგენლობა არსებობს, ის ბევრად უფრო ძლიერადაა ორგანიზებული, იმდენად ძლიერად, რომ თითოეული წევრი სახელმწიფოს ორგანიზება უკანა პლანზე გადადის.

რაც შეეხება საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმებას, კონფედერაციის შეთანხმებები თითქმის არასდროს შეიცავენ ზოგად დებულებებს, რომლებიც შეიძლება გამოიყენებოდეს ყველა ხელშეკრულებასთან მიმართებით. რაღა თქმა უნდა, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ პოლიტიკური ხელშეკრულებები, სავაჭრო და უცხო ქვეყნის მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის შესახებ ხელშეკრულებები და ა.შ.. როგორც წესი, ქვეყნები კარგავენ პოლიტიკური ხელშეკრულებების დადების შესაძლებლობას, როგორცაა, მაგალითად, კავშირის ან ურთიერთდახმარების ხელშეკრულება, რომელიც კონფედერაციის მიზანთან შეუთავსებელია, მაგრამ მათ რჩებათ ეკონომიკური ხელშეკრულების ან სხვა ისეთი ხელშეკრულების გაფორმების შესაძლებლობა, რომელიც განსხვავებით ზემოხსენებული ხელშეკრულებებისა, ნაკლებად სახიფათო ჩანს.

ერთმანეთთან ურთიერთობაში კონფედერაციის წევრი სახელმწიფოები ბევრად უფრო მნიშვნელოვან შემლუდებზე თანხმდებიან. მათ სრულად ეკრძალებათ ომის წარმოება. მათ შორის წარმოქმნილი ყველა დავა სავალდებულოა მოგვარდეს მშვიდობიანად, ან არბიტრაჟის, ან ფედერალური სეიმის ჩარევის გზით. მაგრამ ვის დაეკისრება საარბიტრაჟო გადაწყვეტილების ან სეიმის რეკომენდაციის აღსრულება? რადგან კონფედერაციისთვის უცნობია ის, რასაც „ფედერალურ აღსრულებას“ უწოდებენ, აღსრულება თავად სახელმწიფოებს დაეკისრება. რამდენიმე განსაკუთრებულ შემთხვევაში, და ურჩი სახელმწიფოს წინააღმდეგ ომის წარმოების გარდა, საარბიტრაჟო სასამართლოს ან სეიმის გადაწყვეტილება შეიძლება დარჩეს ფარატინა ფურცლად. ასე იქნება ყოველთვის, როცა განწირული სახელმწიფო ჩათვლის, რომ მისი „სასიცოცხლო ინტერესები“, მისი „ევროვნული ღირსება“ საფრთხის ქვეშ დგება.

კონფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს, რომელთა სრულუფლებიანობა სისტემატურად ხვდება სეიმში, შეუძლიათ სახელმწიფო ფინანსების სასარგებლოდ, ისე რომ ამით არანაირი უხერხულობის არ იგრძნონ, უარი თქვან თავიანთ დედაქალაქებში დიპლომატიური წარმომადგენლობის ფუფუნებაზე. თუმცა, რეალურად, პრესტიჟისა და ეროვნული თვითშეგნების გამო, ისინი კვლავ განაგრძობენ დიპლომატიური მოხელეების გაგზავნას.

შეუძლიათ თუ არა მათ ერთმანეთში ხელშეკრულების დადება? ისევე როგორც უცხო სახელმწიფოებთან ურთიერთობაში, კონფედერაციული შეთანხმება არ ადგენს რაიმე ზოგად წესს. ყველაფერი დამოკიდებულია შეთანხმების ხასიათზე. საზოგადოებრივი ხელშეკრულებების დადება სრულადაა აკრძალული: დაუჭერებელი იქნებოდა, რომ კონფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს ამ კავშირის შიგნით შეექმნათ ალიანსი, მჭიდრო

კავშირიც კი, ისე რომ ფედერაციისთვის საფრთხე არ შეექმნათ. სამაგიეროდ, მათ შეუძლიათ ერთმანეთთან გააფორმონ ნაკლებად მნიშვნელოვანი ხელშეკრულებები, როგორცაა, მაგალითად, მართლმსაჯულების ადმინისტრირების ან ეკონომიკური საკითხების მოგვარება.

b. - კონფედერაციის წევრი ქვეყნების მონაწილეობა კონფედერაციული ორგანოს შექმნაში

საერთო ორგანო მომდინარეობს სახელმწიფოებიდან, კონსტიტუციური სტატუსი, უფრო მეტად კი კონსტიტუციის მსგავსი ხელშეკრულება, არის მათი ნების გამოხატულება. ყველა ხელშეკრულების მსგავსად, იგი შეიძლება გადაისინჯოს მხოლოდ ხელშემკვრელი მხარეების საერთო შეთანხმებით. თუ კონკრეტული ხელშეკრულება ითვალისწინებს სხვა ტიპის გადასინჯვას, მაგალითად, ორი მესამედის უმრავლესობით, მხარეები თანხმდებიან, რომ სახელმწიფოებს, რომლებმაც ხმა წინააღმდეგ მისცეს, შეეძლება კავშირის დატოვება.

მხარეები ასევე მონაწილეობენ კონფედერაციის ყველა გადაწყვეტილების შემუშვებაში. სეიმი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას, როგორც ვნახეთ, შედგება „სრული უფლებამოსილებით“ და სავალდებულო მითითებებით აღჭურვილი სახელმწიფო წარმომადგენლებისგან. მაშასადამე, სეიმი არ არის პარლამენტი, სადაც უმრავლესობის ნება აიძულებს უმცირესობას. უმრავლესობის წესი რომც მოქმედებდეს, მიღებული გადაწყვეტილებები უფრო მეტად დაემსგავსება დიპლომატიურ გამოსავალს, რომელიც კომპრომისს უფრო წააგავს, ვიდრე საპარლამენტო ასამბლეების მიერ მიღებულ კანონს

ასე რომ, მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება მთლიანადაა დამოკიდებული კონფედერაციის წევრი სახელმწიფოების კეთილ ნებაზე. კონფედერაცია მოკლებულია ყველანაირ შესაძლებლობას, თავად უზრუნველყოს მისი შესრულება. ყველაზე ბევრი, რაც შეუძლია კონფედერაციას, არის ის, რომ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში სახელმწიფოს შეახსენოს მის მიერ ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულება, არ დაარღვიოს ფედერალური შეთანხმების პირობები.

ანულირების და გამოყოფის უფლებამ კიდევ უფრო განამტკიცა კონფედერაციის წევრი ქვეყნების სამართლებრივი მდგომარეობა. ეჭვგარეშეა, ყველაზე ხშირად კონფედერაციის ხელშეკრულება თავს იკავებს მათი *expressis verbis* ჩამოთვლისგან, მაგრამ ეს პასიურობა სახელმწიფოებს ხელს არ უშლის ისინი თავიანთ სასარგებლოდ მოითხოვონ. ამისათვის იშველიებენ სუვერენიტეტის პრინციპს და უფლებას, რომელიც მათგან გამომდინარეობს - იმოქმედონ თავიანთ შეხედულებისამებრ, როდესაც საქმე მათთვის ყველაზე მნიშვნელოვან ინტერესებს ეხება.

ანულირების უფლებით სახელმწიფოები იტოვებენ შესაძლებლობას, უკუაგდონ კონფედერაციული ორგანოს მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილება, რომელიც ზიანს აყენებს მათ ფუნდამენტურ უფლებებს ან, კლასიკური ფორმულირებით, მათ „სასიცოცხლო ინტერესებს“. ასევე, როდესაც კავშირის გაგრძელება საფრთხის ქვეშ აყენებს მათ დამოუკიდებლობას, ისინი დაუყოვნებლივ ტოვებენ კავშირს მათი კავშირიდან გასვლის შედეგების ბოლომდე გათვალისწინების გარეშე.

ყველაფერი ეს ხსნის, თუ რატომ წარმოადგენს კონფედერაცია ავტორთა

საერთო შეხედულებით, და ამგვარი მოსაზრება შეიძლება ჩაითვალოს ისტორიულად დადასტურებულად, ორგანიზაციის ნაკლებად დამაკმაყოფილებელ და მდგრად ფორმას. კონფედერაცია, რომელსაც არ შეუძლია მისთვის დაკისრებული მიზნის შესრულება - სახელმწიფოების დაცვა გარეთ და შიგნით წესრიგის შენარჩუნება - შეიძლება წარმოადგენდეს მხოლოდ გარდამავალი ფორმის ერთ სახეს. კონფედერაცია, რომელიც უძლურია უცხო სახელმწიფოთა მიმართ და სუსტი - საკუთარი წევრების მიმართ, არის წარუმატებელი, როგორც ეს 1815 წლის გერმანიის კონფედერაციასთან დაკავშირებით აღინიშნა: „ის გარეშე ქვეყნებისთვის დაცინვის საგანია, ხოლო წევრი ქვეყნებისთვის სევდის მომგვრელი“.

თეორია, ისევე როგორც ისტორია, ადასტურებს, რომ ადრე თუ გვიან, კონფედერაცია განწირულია დაშლისთვის ან, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, ის გადაიზრდება უფრო მჭიდრო კავშირში - ფედერაციაში.

B. ფედერაცია თუ ფედერაციული სახელმწიფო

ფედერაცია არის სახელმწიფო, რომელიც ერთდროულად შედგება ინდივიდებისა და სახელმწიფოებისგან, სადაც წევრი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ თავიანთ ინდივიდუალურობას და მონაწილეობენ ფედერალური ხელისუფლების შედგენასა და მუშაობაში.

ნებისმიერი ფედერაციისთვის დამახასიათებელია ორმაგი ასპექტი: გარკვეულწილად იგი წარმოადგენს დამოუკიდებელი გაერთიანებების კავშირს, მეორე მხრივ, იგი სუბიექტებისგან შემდგარი უნიტარული სახელმწიფოა. ფედერალური სახელმწიფოს ეს ორმაგი ბუნება, რომელიც შეესაბამება ფედერალისტურ დიალექტიკას, არ არსებობს სირთულეებისა და გართულებების გარეშე, თუმცა ის გარდაუვალია, რადგან პასუხობს წევრი სახელმწიფოების დამოუკიდებლობის მოთხოვნას, ამავდროულად კი, სათანადოდ მონესრიგებულ ერთ მთლიანობაში აქცევს მათ.

1. ის, რომ ფედერალური სახელმწიფო წარმოადგენს სახელმწიფოთა ერთობლიობას, მის ურთიერთობებში ორი მიმართულებით იჩენს თავს:
 - ერთი მხრივ მის პოზიციაში ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებთან ურთიერთობაში;
 - მეორე მხრივ - მის პოზიციაში უცხო სახელმწიფოებთან მიმართებაში.

- a) რაც შეეხება მის ურთიერთობებს ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებთან, საკმარისი იქნება იმის შესენება, რაზეც ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ ფედერალიზმის მოწყობის მეთოდებთან დაკავშირებით.

1. კომპეტენციების გადანაწილება ფედერალურ ხელისუფლებასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის

უკვე ამ პირველი საკითხის თვალსაზრისით, კონსტიტუცია ფედერალურ სახელმწიფოს დუალისტურ სტრუქტურას აძლევს. გადანაწილების სხვადასხვა ტექნიკურ მეთოდზე ხელახლა საუბრის გარეშე უნდა გვახსოვდეს, რომ ზოგადი წესით ფედერაციის წევრი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ ძირითად კომპეტენციას და ფედერალურ ხელისუფლებას

მხოლოდ შეზღუდულ უფლებამოსილებებს გადასცემენ. ეს უფლებამოსილებები განსაკუთრებით გამოიხატება უცხო სახელმწიფოებთან ურთიერთობაში; რეალურად, იშვიათია, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა დაიტოვონ საერთაშორისო უფლებამოსილებები. შიგნით, ფედერალური სახელმწიფოს უფლებამოსილებები მხოლოდ საერთო ინტერესის ზოგიერთ სფეროზე ვრცელდება, როგორცაა, მაგალითად, არმია, ეკონომიკა, ტრანსპორტი და ა.შ.. ყველა დანარჩენი უფლებამოსილება წარმოადგენს წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციას.

თუმცა შეცდომა იქნებოდა გვეფიქრა, რომ ფედერალური სახელმწიფოს უფლებამოსილებები არის მუდმივი და უცვლელი. პირიქით, საწინააღმდეგო შეხედულებაა სწორი. ფედერალური კავშირის განმტკიცებას ყოველთვის ახლავს თან ფედერალური უფლებამოსილებების გაფართოება. ეკონომიკური და სოციალური განვითარება, მეორე მხრივ ცვლის საჭიროებების ხასიათს, ზრდის იმ საქმიანობათა რიცხვს, რომელიც სცდება ქვეყნის ფარგლებს და ასევე მოითხოვს გაფართოებას. როდესაც კონსტიტუციის ტექსტი ამგვარი გაფართოების საშუალებას არ იძლევა, გამოიყენება სამართლებრივი თუ მატერიალური ხასიათის ნებისმიერი საშუალება. ასეთია, მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლოს მიერ წარმოდგენილი საგულისხმო უფლებამოსილებების ან სუბსიდირების მეთოდის შესახებ ცნობილი დოქტრინა. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით საინტერესოა. იგი ფედერალურ მთავრობას საშუალებას აძლევს მოახდინოს წევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის სტიმულირება სახელმწიფოთა შორის სახელმწიფო ორგანოების შესაქმნელად, რომლის საქმიანობა შეიძლება გავრცელდეს რამდენიმე მათგანის ტერიტორიაზე. ამ სტრუქტურების მართვა დაეკისრება დაინტერესებული სახელმწიფოების მიერ მითითებულ ორგანოებს, ხოლო ფედერალური მთავრობა შემოიფარგლება მათი ფინანსური მხარდაჭერით. აქ საყურადღებოა ფედერალურ მთავრობასა და ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის ფორმა.

2. კონსტიტუციური ავტონომია. ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს გააჩნიათ საკუთარი კონსტიტუცია, რომელიც განსხვავდება ფედერალური სახელმწიფოს კონსტიტუციისგან. კონსტიტუციური ავტონომია იშვიათად არის აბსოლუტური: იგი შეზღუდულია, გამომდინარე იქიდან, რომ ფედერალური კონსტიტუცია განსაზღვრავს ქვეყნების კონსტიტუციათა ნორმებს. კერძოდ, საუბარია გარკვეულ ძირითად პრინციპებზე, რომლებიც წარმოადგენს ყველას საერთო მემკვიდრეობას და რომლებსაც ეფუძნება ფედერაციის მშენებლობა. ვერცერთი პოლიტიკური გაერთიანება ვერ იარსებებს ამ საერთო პოლიტიკური მრწამსის გარეშე. ევროპის საბჭოს წესდება სწორად აღნიშნავს ამის შესახებ თავის პრეამბულაში.

საერთო და სავალდებულო ნორმების შესაბამისად, ქვეყნების კონსტიტუცია დამოკიდებულია ფედერალურ კონსტიტუციაზე: მასში ზოგიერთი ცვლილების შეტანას *ipso facto* მიყვავართ წევრი სახელმწიფოებისთვის ვალდებულებამდე, გადასინჯონ საკუთარი კონსტიტუცია, რათა ქვეყნის კონსტიტუციასა და ფედერალურ კონსტიტუციას შორის არსებობდეს აუცილებელი შესაბამისობა.

3. მონაწილეობა ფედერალური ნების ჩამოყალიბებაში წარმოადგენს ყველაზე მნიშვნელოვან გარანტიას. პირდაპირი მონაწილეობით სახელმწიფოები ინარჩუნებენ უფლებას დაამტკიცონ ან არ დაამტკიცონ ფედერალური კონსტიტუციის ნებისმიერი ცვლილება. არაპირდაპირი მონაწილეობა ხორციელდება სახელმწიფოთა პალატების არსებობით, რომლის შემადგენლობაში შედიან წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლები.

ზოგადად, მისი მნიშვნელობისა და მოსახლეობის რაოდენობის მიუხედავად, როგორც ეს მაგალითად ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და შვეიცარიაშია, თითოეული სახელმწიფო აგზავნის პალატაში თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენელს. ამასთან, მას იგივე უფლებები აქვს, როგორც საყოველთაო არჩევნების გზით არჩეულ ქვედა პალატას.

ასევე უნდა აღინიშნოს აღმასრულებელ ფუნქციებში ან ადმინისტრაციაში მონაწილეობა, სულ მცირე ისეთ ფედერაციებში, რომლებიც იყენებენ მედიალური ადმინისტრირების პრაქტიკას.

არის კი საჭირო ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს შორის ამგვარი თანამშრომლობის შედეგების ხაზგასმა ფედერალური ხელისუფლების საქმიანობაზე? არაპირდაპირი მონაწილეობა სპეციალური პალატის საშუალებით, რომელიც მათ წარმოადგენს, სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს, გააკონტროლონ ფედერაციის საკანონმდებლო საქმიანობა და დარწმუნდნენ, რომ იგი არ სცდება ფედერალური კონსტიტუციის მიერ დაწესებულ ჩარჩოებს. მათ მიერ კონსტიტუციაში ნებისმიერი ცვლილების რატიფიცირება არის მათი დამოუკიდებლობისა და მისგან გამომდინარე უფლებების დაცვის გარანტი. მაშასადამე, შეუძლებელია რაიმეს გაკეთება ყველა სახელმწიფოს, ან სულ მცირე, მათი უმრავლესობის თანხმობის გარეშე.

4. დაბოლოს, ფედერალური სახელმწიფოთა ერთობლიობის ასპექტი გამოიხატება კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპით. თითქმის სრულიად უსარგებლოა ფედერაციაში კონსტიტუციის მნიშვნელობაზე ყურადღების გამახვილება. ფედერალიზმის მიზანი მხოლოდ კონსტიტუციის მონდომებული და ფრთხილი შედგენით მიიღწევა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ფედერალურ ხელისუფლებასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ხელისუფლების ბუსტი და გონივრული გაყოფა, კერძოდ, პირველს მიანიჭოს უფლებამოსილება ყველაფერზე, რაც ქვეყნების ერთობლივი ინტერესის საგანს წარმოადგენს, ხოლო მეორეს დაუტოვოს ყველაფერი, რაც მათ კერძო ინტერესს წარმოადგენს.

კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველყოფა ხდება დამოუკიდებელი სასამართლო ორგანოს დაფუძნებით, რომლის მიზანს წარმოადგენს აიძულოს ერთდროულად ფედერალური ხელისუფლება და წევრი სახელმწიფოები დაიცვან კონსტიტუცია. მას გააჩნია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ გამოცემული აქტების კონსტიტუციურობის გაკონტროლებისა და მათი გაუქმების ან აღსრულებისთვის ხელშეშლის უფლება, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან კონსტიტუციას. არავინ აყენებს ეჭვქვეშ იმ გარემოებას, რომ სასამართლოს არსებობა და კონსტიტუციურობის მიუკერძოებლად და ზედმიწევნით დაცვა მთელ ფედერალისტურ გაერთიანებაში მნიშვნელოვანია. მაგრამ სასამართლოსთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებაში ფედერალური სახელმწიფოს კომპოზიციური ასპექტი მის არსებობაში ნაკლებად გამოიხატება.

b) ფედერალური სახელმწიფოს ორმაგი შემადგენლობის შედეგები მხოლოდ ფედერაციის წევრ სახელმწიფოებთან მის ურთიერთობაში არ შეიგრძნობა. ეს შედეგები ასევე აისახება საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროში. აქ ვითარება გაცილებით უფრო საინტერესოა, რადგან ჩნდება დელიკატური და კომპლექსური პრობლემების მთელი ჯაჭვი.

როგორც წესი, ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების საერთაშორისო კომპეტენცია იმდენად შემცირებულია, რომ ისინი იშვიათად ურთიერთობენ უცხო სახელმწიფოებთან. ამ მოვალეობას ფედერალური სახელმწიფო ასრულებს, როგორც თავისი, ასევე მასში

შემავალი სუბიექტების სახელით. ის გარკვეულწილად მათი წარმომადგენელია უცხო სახელმწიფოებთან, როგორც აქტიური, ასევე პასიური თვალსაზრისით. ფედერალური სახელმწიფოს ორმაგი სახე - უნიტარული - საერთაშორისო სამართლის ჭრილში, და შედგენილი - შიდა საჯარო სამართლის შესაბამისად, ორიგინალურ თვისებას ანიჭებს მის პოზიციას საერთაშორისო სამართალმონყოლებაში.

აქ ორ პრობლემას ვაწყდებით. ესენია:

- ა. საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადება და შესრულება.
- ბ. წევრი სახელმწიფოების უკანონო აქტების გამო საერთაშორისო პასუხისმგებლობის პრობლემა.

როგორც უკვე ვნახეთ, ხელშეკრულების დადების კომპეტენცია, შეიძლება ითქვას, ფედერალურ მთავრობას ეკუთნის. თუმცა ხელშეკრულება, ფედერალური კონსტიტუციის შემდეგ, შეიძლება შეეხებოდეს სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციაში შემავალ სფეროს. ხელშეკრულება მისი დადების შემდეგ უნდა შესრულდეს. ექნება თუ არა ფედერალურ მთავრობას ყველა საჭირო საკანონმდებლო და დადგენილებით მიღებული განკარგულების გამოცემის უფლება? თუ კონსტიტუციით დადგენილი უფლებამოსილების გადანაწილების მიუხედავად, ფედერალური მთავრობა ამას გააკეთებს, ხომ არ იქნება მისი მოქმედება არაკონსტიტუციური და ხომ არ არსებობს ასეთ შემთხვევაში მისი საქმიანობის კანონიერების შესაფასებლად ფედერალური სასამართლოსადმი ნდობის საფრთხე? თუ ვივარაუდებთ რომ ფედერალური სახელმწიფო ვერ გააკეთებდა ამას *motu proprio* და იძულებული გახდებოდა მიემართა სახელმწიფოებისთვის, რა მოხდებოდა მაშინ, თუ კი ისინი უარს იტყობდნენ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველსაყოფად აუცილებელი ზომების მიღებაზე? ისევე როგორც, რა მოხდებოდა, თუ, დავუშვათ, მისი რომელიმე წევრი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ვალდებულებების წინააღმდეგ მისცემდა ხმას?

ასევე შეიძლება, და პრობლემა აქ უფრო ზოგად სახეს იძენს, რომ წევრი სახელმწიფო იყოს დამნაშავე უკანონო საერთაშორისო ქმედების ჩადენაში. თუ ეს სავარაუდოდ ასეა, ამ მოქმედებით დაზარალებული უცხო ქვეყანა ფედერალურ სახელმწიფოს მოსთხოვს აიძულოს წევრი ქვეყანა, გამოასწოროს დარღვეული მდგომარეობა? შეიძლება თუ არა ფედერალური მთავრობა თავის გასამართლებლად მოიშველიოს ფედერალური კონსტიტუცია და განაცხადოს, რომ კონსტიტუციაზე დაყრდნობით მას არ შეუძლია წევრი ქვეყნის წინააღმდეგ მოქმედაბა? ასეთ შემთხვევაში უნდა გამოასწოროს თუ არა თავადვე ვითარება და უნდა აუნაზღაუროს თუ არა დაზარალებულს ზიანი ისე, რომ ვერ შეძლოს პასუხისმგებლობის თავიდან არიდება?

პრობლემას უაღრესად დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს, განსაკუთრებით ფედერალურ სისტემებში, რომლებიც აღიარებენ წევრი ქვეყნების ფართო უფლებამოსილებებს და ფედერალურ ორგანოს უარს ეუბნებიან მათ წინააღმდეგ რაიმე იძულების უფლების გამოყენებაზე. ფედერაცია სწორად მოიქცევა, თუკი ამ სირთულეების დასაძლევად საგარეო სფეროში არანაირ ინიციატივას არ აიღებს მასში შემავალი წევრების თანხმობაში დარწმუნების გარეშე.

ასე რომ, შიდა საქმეებზე იქნება საუბარი თუ საერთაშორისო ურთიერთობებზე, ფედერაციულ სახელმწიფოს შეუძლია იმოქმედოს მხოლოდ მასში შემავალი სახელმწიფოების თანხმობითა და ხელშეწყობით.

2 - ფედერალური სახელმწიფოს უნიტარული ასპექტი

ფედერაციული სახელმწიფო რომ მხოლოდ სახელმწიფოთა კავშირი იყოს ყველა იმ სირთულით, რაც მისგან მომდინარეობს, სამართლიანად გვექნებოდა მის სიმტკიცეში ეჭვის შეტანის უფლება, დღიდან მისი დაარსებისა. ძალზე სასიხარულოა, რომ ის ამავედროულად არის სუბიექტების რესპუბლიკა და აქედან გამომდინარე ვეხებით მის უნიტარულ ასპექტს, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია.

a) უნიტარული ასპექტი, პირველ რიგში, გამოიხატება ფედერაციის მოქალაქეობის არსებობაში. ნებისმიერ ფედერაციაში არსებობს ორმაგი მოქალაქეობა. თითოეულ ადამიანს გააჩნია ორმაგი მოქალაქეობა: იგი არის ფედერაციის სუბიექტი და ამავედროულად წევრი სახელმწიფოს სუბიექტი. ფედერაციის მოქალაქეობას მოჰყვება მნიშვნელოვანი შედეგი: ფედერაციის მოქალაქეები თითოეულ სახელმწიფოში სარგებლობენ ყველა უფლებით და უპირატესობით, რაც ამ ქვეყნის მოქალაქის სტატუსს მოაქვს.

ამასთან, ფედერაციის მოქალაქეობა ქმნის საერთო კავშირს ყველა სახელმწიფოს ხალხებს შორის და, გარკვეული თვალსაზრისით, მათგან ქმნის ერთიან ხალხს. ფედერაციის მცხოვრები ხალხი გახდება ფედერალური სახელმწიფოს ხელისუფლების საყრდენი და მათზე დაყრდნობით ის შეძლებს ეფექტიანად დააბალანსოს წევრი სახელმწიფოების მოქმედება. ეს კიდევ ერთხელ მიგვითითებს ფედერაციული სისტემისთვის დამახასიათებელ ურთიერთსაწინააღმდეგო ძალების ერთ-ერთი ბალანსის არსებობაზე.

b) არსებობს მხოლოდ ერთი ფედერაციის მოქალაქეობა, ისევე როგორც არსებობს ერთი ფედერალური ტერიტორია. თუ ჭეშმარიტებაა ის, რომ ფედერალური ტერიტორია იყოფა რამდენიმე სახელმწიფოდ, ეს დაყოფა ფედერალური ტერიტორიის ერთიანობას უფრო მეტად არ აზიანებს, ვიდრე უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიის დაყოფა ადმინისტრაციულ ოლქებად. რეალურად, ნაციონალური ბარიერები ბოლოს ქრება: ადამიანები, ტვირთი და კაპიტალი დაბრკოლების გარეშე მოძრაობს ფედერაციის ერთი ტერიტორიული წერტილიდან მეორეში.

c) ფედერალური სახელმწიფო ჯერ კიდევ ჰგავს უნიტარულ სახელმწიფოს თავისი პოლიტიკური მოწყობის სრულყოფით. მას აქვს ნამდვილი სახელმწიფოს ყველა ნიშანი: ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას და სასამართლო ხელისუფლებას. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გადაწყვეტილება, რომელსაც იგი იღებს, არის ნამდვილი კანონი და სავალდებულოა ყველასთვის, როგორც ცალკეული სუბიექტისთვის, ისე სახელმწიფოებისთვის. სახელმწიფოთა კონფედერაციისგან განსხვავებით, მისი უფლებამოსილება ცალკეულ პირებზე ხორციელდება. მაშასადამე, იგი არ არის იძულებული ჰქონდეს წევრი სახელმწიფოების კეთილი ნების იმედი იმისათვის, რომ უზრუნველყოს მის მიერ მიღებული ზომების გატარება.

d) ფედერალური სახელმწიფოს უნიტარული ხასიათი იკვეთება თავისი უფლებამოსილების სამართლებრივი უპირატესობით. თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლებში მისი ნება უპირატესია წევრი სახელმწიფოს ნებაზე. ექსკლუზიური კომპეტენციის სფეროში და ასევე მოცილე კომპეტენციის ფარგლებში ფედერალური უფლება არის უპირატესი ქვეყნის უფლებაზე. ფედერალური უფლების უპირატესობის უზრუნველსაყოფად და იმისათვის, რომ წევრი სახელმწიფოები აიძულოს, დაიცვან ის, კონსტიტუცია ფედერალურ ხელისუფლებას ანიჭებს ეფექტურ იარაღს - ფედერალური აღსრულების უფლებას.

ნამდვილი ორგანოს შექმნით, რომელსაც გააჩნია გადანყვეტილების მიღებისა და აღსრულების უფლებამოსილება, ქვეყნების ავტონომიის დაცვით, უფლებამოსილებათა სწორი გადანაწილებით, საერთო ორგანოს ნაწილების მოხერხებული მოწყობით, ფედერალური სახელმწიფო უდავოდ არის ფედერალისტური ფორმულის ბევრად წარმატებული განსახიერება, ვიდრე სახელმწიფოთა კონფედერაცია. კონფედერაციის შემთხვევაში ბალანსი დარღვეულია სახელმწიფოების სასარგებლოდ; კონფედერაციას გააჩნია თანდაყოლილი სისუსტე, მას არ შეუძლია წევრი სახელმწიფოების უსაფრთხოების ეფექტიანი უზრუნველყოფა. ფედერაციის შემთხვევაში ბალანსი უკეთაა დაცული, სახელმწიფოები ინარჩუნებენ თავიანთ ინდივიდუალურობას, მაგრამ იმისათვის, რომ ჰქონდეთ მშვიდობა და უსაფრთხოება, ისინი ემორჩილებიან უმაღლეს ხელისუფლებას და თავიანთი სუვერენული უფლებების ნაწილს მას გადასცემენ.

ფედერალური სახელმწიფოს ეს თეორია, რომელიც მოყვანილია არსებულ და განვლილ ფაქტებზე დაკვირვებით, ისევე როგორც ყველა სხვა თეორია, იძლევა, რეალობის სქემატურ, დამახინჯებულ სურათს, რომელიც უფრო მდიდარი და დეტალურია. მაშასადამე, არ უნდა გამოგვრჩეს იმის აღნიშვნა, როგორც ამას ევროპული ფედერაციის მოწინააღმდეგეები აკეთებენ, რომ ამ ფედერაციის ფორმირება ევროპის სახელმწიფოებს შვეიცარიული კანტონების მდგომარეობამდე ან ბონის რესპუბლიკის ქვეყნებამდე შეამცირებდა. ეს იქნებოდა ფედერაციული პრინციპის სიმდიდრისა და მოქნილობის უგულვებელყოფა, რომელიც ითვალისწინებს ნებისმიერ არსებით სიტუაციას, როგორი კომპლექსური და დელიკატურიც უნდა იყოს ის. არავის ეპარება ეჭვი, რომ ევროპის ფედერაცია იღებს განსხვავებულ ფორმას, რომელიც მორგებულია დღევანდელი ევროპის განსაკუთრებულ პირობებზე.

მაგრამ როგორც უნდა იყოს ეს განსაკუთრებული ფორმა, ევროპის კავშირი ვერ შეძლებს გაექცეს დილემას: კონფედერაცია თუ ფედერაცია? ამ ჭრილში სამართლებრივი თეორია გვიწევს შეუფასებელ დახმარებას: პოზიტიური უფლების გამოსავლების სისტემატიზაციით იგი წინასწარგანზრახულად უგულვებელყოფს დეტალებს იმისთვის, რომ უკეთ ჩავწვდეთ მთავარ პუნქტებს. ჩვენ ყურადღება განსაკუთრებით ორ მათგანზე უნდა გავამახვილოთ: ერთი დაკავშირებულია ფედერალური ხელისუფლების მოწყობასთან, მეორე - ფედერალური გადანყვეტილებების იურიდიულ ძალასთან.

ფედერალური ხელისუფლების ორგანოები მხოლოდ ქვეყნების ხელისუფლების ორგანოებისგან შედგება? მისი წევრები მხოლოდ სახელმწიფოების მთავრობის წევრებიდან მოდიან? მაშასადამე, ჩვენ გვაქვს ასოცირების კონფედერაციული ფორმა. პირიქით, ხომ არ სურთ შექმნან ფედერალური ტიპის კავშირი, რისთვისაც საჭირო იქნება ფედერალურ ხელისუფლებას მიეცეს განსხვავებული ორგანიზაცია და მთავრობის საკუთარი წევრები. ამის მიღწევა მხოლოდ არჩევნების დემოკრატიული მეთოდის გამოყენებით მიიღწევა.

ხალხებმა - უფრო სწორად ხალხმა - უნდა მიიღონ მონაწილეობა ფედერაციის ბოგიერთი ორგანოს შექმნაში.

მაგრამ ეს საკმარისი არ არის. ამასთან საჭიროა, რომ ფედერალურმა ხელისუფლებამ შეძლოს პირდაპირ მიმართოს ფედერაციის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეებს. მის გადანყვეტილებებს, კანონებსა თუ დადგენილებებს, რომლებიც მიიღება კონსტიტუციურ ფარგლებში, უნდა ჰქონდეს იგივე იურიდიული ძალა, როგორც სახელმწიფოს მიერ მიღებულს. მათი ყოველგვარი წინასწარი მოწონების გარეშე ისინი სრულუფლებიანად უნდა იყოს დაცული ყველას მიერ, როგორც სახელმწიფოების, ასევე სუბიექტების

მხრიდან. თუ ასე არ მოხდება, თუ, მაგალითად, სახელმწიფოები ჩაერევიან ფედერალური გადანყვეტილებების ძალაში შესვლაში ან შესრულებაში, კავშირი დაშორდება ფედერალურ ტიპს და მიუახლოვდება კონფედერაციულ ტიპს.

ევროპული კონფედერაცია, ცხადია, ეროვნული სუვერენიტეტების ახლანდელ ანარქიას ნამდვილად სჭობს, მაგრამ შეძლებს კი იგი ნაციონალურ ეგოიზმზე გამარჯვებას და ამჟამად არსებული მთავარი სირთულეებისთვის რადიკალური გამოსავლის შეთავაზებას, რომელსაც ისინი მოითხოვენ?

გამოცდილებიდან გამომდინარე, შეიძლება ეჭვი გაგვიჩნდეს ამასთან დაკავშირებით.

მიშელ მუსხელი

**სტრასბურგის სამართლისა და პოლიტიკურ მეცნიერებათა
ფაკულტეტის პროფესორი**

**ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო
ასამბლეის თავმჯდომარე**

ამონარიდი

ამონარიდი ჟურნალიდან სამართალი და პოლიტიკური მეცნიერება
საფრანგეთში და საზღვარგარეთ

აპრილი-ივნისი 1952 წ.

თავმჯდომარის მოვალეობა იმდენად რთულია, რომ სტატუსიდან და შიდა რეგლამენტიდან გამომდინარე, მას არ შეუძლია დებატებში მონაწილეობის მიღება. თავმჯდომარის როლი, და ამას ქვემოთ ვნახავთ, სამუშაოების მართვაში, რეგლამენტისა და წესრიგის დაცვაში მდგომარეობს. ერთადერთი იარაღი, რომლის ფარგლებშიც მას ყველაფერი ხელეწიფება, არის რეგლამენტი. რეგლამენტის გარეშე თავმჯდომარეს არაფრის გაკეთება არ შეუძლია. მისი, როგორც ევროპის საბჭოს პირველი პირის, ვალდებულებაა ასამბლეას თავიდან ააცილოს შეცდომების დაშვება. ასამბლეა, სადაც არ არიან პოლიტიკური დაჯგუფებები, შესაბამისად, არ ექვემდებარება გარედან თავსმოხვეულ დისციპლინას, რომელმაც ადვილად შეიძლება დააყენოს საშიშ გზაზე, მიაღებინოს დაუფიქრებელი ან არასაკმარისად ნაფიქრი წინადადებები, რამაც შედეგად შეიძლება მისი ღირსება და პრესტიჟი დააზარალოს. მსგავს სიტუაციებთან გასამკლავებლად საჭიროა, რომ ავტორიტეტულ, ყველასგან პატივცემულ და საზოგადო ნდობით აღჭურვილ პირს შეეძლოს გამოხატოს თავისი აზრი და მისცეს დებატებს სასარგებლო მიმართულება. საკონსულტაციო ასამბლეაში ეს პირი სხვა არაფერ შეიძლება იყოს, თუ არა თავმჯდომარე. მაგრამ თავმჯდომარეს ჩუმად ყოფნა აქვს მისტილი (Cf. ბ-ნი პ.პ. სპააკის გამოთქმული აზრი 1951 წლის 16 მაისის პრესკონფერენციაზე. „Public“ ევროპის საბჭოს ინფორმაციის სამმართველო, 10-11 გვ.).

ასამბლეის საკონსულტაციო შინაარსი თავმჯდომარის ფუნქციას უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს. ასამბლეა, რომელიც მხოლოდ თათბირობს, მთელ დროს საკითხის შესწავლასა და დისკუსიაში ატარებს და შემოიფარგლება რეზოლუციებისა და რეკომენდაციებისთვის კენჭისყრით, რომელთა ბედიც მინისტრების „კეთილ“ თუ „ბოროტ“ ნებაზეა დამოკიდებული, მოდუნებისა და იმედგაცრუების საფრთხის წინაშე დგება. ასამბლეა შედგება ეროვნული პარლამენტების წევრებისგან, ე.ი. პოლიტიკოსებისგან, რომლებიც შინ ეყრდნობიან რეალურ პოლიტიკურ ძალებს, ფლობენ ეფექტიან ძალაუფლებას. და აი, იგივე ადამიანები, რომლებიც მართვას, სავალდებულო გადანყვეტილებების მიღებას, მინისტრების კრიტიკასა და მათ გადაყენებას არიან მიჩვეულნი, სტრასბურგში ჩამოსვლის შემდეგ კარგავენ ყველა ამ პრეროგატივას და უბრალო მრჩევლის ფუნქციას ასრულებენ. კონტრასტი საკუთარ ქვეყანაში ნათამაშებ როლსა და იმ როლს შორის, რომელსაც მათ სტატუსი ანიჭებთ ევროპის საბჭოში, იმდენად დიდია, რომ შეუძლებელია, ეს არ ასახულიყო მათ ქცევაზე ასამბლეაში. მართლაც, ამ უკანასკნელის არსებობის მანძილზე აღმავლობაც იყო და დაცემაც. მაგრამ მე-2 სესიიდან დაწყებული, სამწუხაროდ, შეიმჩნევა ასამბლეის ნების აშკარა დაქვეითება. არადა, პოლიტიკური ასამბლეა, რომელიც კარგავს საკუთარი მისიის რწმენას და აღარ სჯერა საკუთარი სარგებლიანობისა, გამოფიტვისთვისაა განწირული. შესაბამისად, საჭიროა შერყეული ნდობის გაცოცხლება, დაუძღურებული ნების გაძლიერება, ერთი სიტყვით, ინსტიტუციისთვის იმ იმპულსის მიცემა, რომელიც მას ასე სჭირდება. მხოლოდ თავმჯდომარეს ხელეწიფება ამ ტვირთის ტარება წარმატებით.

ასამბლეაში თავმჯდომარის ფუნქციებით მისი ვალდებულებები არ იწურება. ის ამასთანავე ასრულებს წარმომადგენლობით მისიას, რომელიც მდგომარეობს მინისტრთა კომიტეტთან და ევროპის საბჭოს გარეთ, საზოგადოებრივ აზრთან მის ურთიერთობაში. შესაბამისად, ადმინისტრატორის პასუხისმგებლობას მან უნდა დაუმატოს დიპლომატიისა და სახელმწიფო მოხელის თვისებებიც.

ასამბლეასა და მინისტრთა კომიტეტთან ურთიერთობა ყოველთვის არ გამოირჩევა დიდი სითბოთი¹². ხანდახან კომიტეტი ასამბლეასა და მის მიერ წამოყენებულ ინიციატივებს

12. Cf. ვან ბულუი, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისთვის წარდგენილი საკონსულტაციო ასამბლეის ანგარიშები, 1952, გვერდები 105 და შემდეგი.

ნაკლებ ყურადღებას უთმობს. თავმჯდომარის, რომელიც წარმოადგენს ასამბლეას კაბინეტთან ურთიერთობაში, ვალდებულებაა ასამბლეის პრეროგატივების მხარდაჭერა და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დაცვა. თავმჯდომარის მოქმედებაზე დიდწილადაა დამოკიდებული ასამბლეის პოზიციის გამოხატვა კომიტეტის პირისპირ და ამ ორთა შორის თანამშრომლობის განვითარება.

დაბოლოს, საზოგადოებრივი აზრიდან გამომდინარე, ასამბლეის თავმჯდომარე ევროპის საბჭოს განასახიერებს. აქ საქმე გვაქვს ინსტიტუციის მომავლისთვის ყველაზე მნიშვნელოვან ფუნქციასთან, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია საბჭოს დამსახურებების შესახებ, და იმის თაობაზე, თუ რისი გაკეთება შეუძლია და რისი არაა, და მისთვის უზრუნველყოს ხალხების სიმპათია და მხარდაჭერა. ამ მოვალეობის შესრულება, რომელიც სრულიად იგნორირებულია მთავრობების მიერ, პირველი ევროპული ასამბლეის თავმჯდომარის პასუხისმგებლობაა. ის არ შეასრულებს საკუთარ მოვალეობას, თუ, მიუხედავად საზღვრებისა, პირდაპირ არ მიმართავს ხალხებს, თუ არ ეცდება მათში ევროპული ცნობიერების გაღვიძებას, თუ ის ერთდროულად არ იქნება მათი გიდიც და წარმომადგენელიც.

მსგავსი მრავალფეროვანი ფუნქციების შესასრულებლად და ყველა ვალდებულების მართებულად აღსასრულებლად, საჭირო იყო განსაკუთრებული ნიჭის ადამიანი, ერთდროულად კარგი ადმინისტრატორიც, გამჭრიახი დიპლომატიცა და დიდი ტრიბუნიც. ასამბლეა იმაზე უკეთეს არჩევანს ვერ გააკეთებდა, ვიდრე ბატონი პ.პ. სპაკის თავმჯდომარედ არჩევა იყო 1949 წელს.

საკუთარი ქვეყნის ყოფილი საგარეო საქმეთა მინისტრი, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეისა და მოგვიანებით მისი ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური კომისიის თავმჯდომარე, ყველა ევროპული ორგანიზაციის მმართველი ორგანოს წევრი მრავალი წლის განმავლობაში, ვინც კარგად იცნობს თავის ყოფილ კოლეგებს მინისტრთა კომიტეტიდან, ბატონი სპაკი ყველაზე უფრო შესაფერის კანდიდატურას წარმოადგენდა ასამბლეასა და კომიტეტს შორის კარგი ან, უფრო ზუსტად რომ ითქვას, ნაკლებად ცუდი ურთიერთობის დასამყარებლად. ეს ადგილი საქმე არ იყო. და თუკი, მიუხედავად ნაკლებად იმედისმომცემი დასაწყისისა, ამ ორ ორგანოს შორის ურთიერთობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა და თითქმის შეგვიძლია ვილაპარაკოთ „გულითად ურთიერთგაგებაზე“ კი, ამაში არანაკლებ მნიშვნელოვანია თავმჯდომარის პირადი წვლილი.

ბატონმა სპაკმა, საოცრად ნიჭიერმა ორატორმა, მჭევრმეტყველების ვირტუოზმა და ფანტაზიის გამღვიძებელმა განსაცვიფრებელი, ხშირად სახიფათო ფორმულების გამოყენებით, რომელთა საიდუმლოსაც ის ფლობს, იმ თავისუფლების ფარგლებში, რამდენადაც ამის შესაძლებლობას თანამდებობა აძლევს, სცადა ხალხების სამსჯავროზე გამოეტანა ასამბლეის მიერ განხილული პრობლემები. უეჭველია, რომ ამის გამო დაყაბულდა ევროპის საბჭოს საინფორმაციო სამმართველოს მიწვევას ყოველი სესიის შემდეგ პრესკონფერენციის გამართვაზე განცხადების გასაკეთებლად და ჯვარედინი დაკითხვების ცეცხლში გასავლელად. უეჭველია, რომ იმავე მიზეზის გამო, როცა ამის შესაძლებლობა მიეცემოდა, ის აკეთებდა ვრცელ მოხსენებას, რომელიც განკუთვნილი იყო როგორც მისი აუდიტორიისთვის, ასევე საზოგადოებრივი აზრისათვის ზოგადად.

მაგრამ, სწორედ ასამბლეაა ის ადგილი, სადაც ყოველმხრივ გამოჩნდა ბატონი სპაკის თვისებები.

(1) „თავმჯდომარე ხსნის, წყვეტს და ასრულებს სხდომას: ყოველი თათბირის შემდეგ ის სთავაზობს მომავალი სეანსის თარიღს, საათსა და დღის წესრიგს. ის უძღვება ასამბლეის მუშაობას, უზრუნველყოფს რეგლამენტის დაცვას, ამყარებს წესრიგს, აძლევს სიტყვის უფლებას, აცხადებს დისკუსიებს დასრულებულად, აყენებს საკითხებს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს...“.

(2) ის მონაწილეობას არც დებატებში იღებს და არც კენჭისყრაში...“.

შინაგანაწესის მე-10 მუხლის მშრალი და ლაკონიური ფრაზები განსაზღვრავენ ასამბლეის თავმჯდომარის სხვადასხვა კომპეტენციას. ისინი სამუშაოებისა და დებატების წარმართვითა და წესრიგის შენარჩუნებით იფარგლებიან. თავისი კომპეტენციების განხორციელებისას თავმჯდომარე უნდა დაეყრდნოს შინაგანაწესს, რომლიდანაც გამომდინარეობს მისი ავტორიტეტი. უნდა შევთანხმდეთ, რომ მისი პასუხისმგებლობის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, მისი ფუნქციის შესრულება იოლი არაა.

დასაწყისშივე ბატონმა სპაკმა თავმჯდომარის საქმიანობა საუკეთესო საპარლამენტო ტრადიციების დონემდე აამაღლა. ასამბლეის ინტერნაციონალური შემადგენლობის გათვალისწინებით და მასში ბრიტანელი პარლამენტარების არსებობის გამოც, რომელთაც მაგალითის მიმცემად საკუთარი სპიკერი ჰყავდათ, თავისი მისიის წარმატებით განსახორციელებლად და ყველას ნდობის მოსაპოვებლად, მას თავმჯდომარის პოსტი უნაკლო, სანიმუშო ინსტიტუციად უნდა გადაეყცია.

ამრიგად, საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ის მოქმედებდა რეგლამენტის მიხედვით. ის აქ თავს მყარად გრძობდა: თვით ასამბლეის ნების გამომხატველად. ამ ნებით გაძლიერებულს, მას შეეძლო იმდენად შორს წასულიყო, რამდენადაც ეს შესაძლებელი იყო ყოველგვარი წინააღმდეგობისა და უნდობლობის გარეშე. მაშინაც კი, როცა ის ახორციელებდა სტატუსით ან რეგლამენტით მინიჭებულ თავის უფლებამოსილებას, ცდილობდა ამ უკანასკნელისთვის ვიწრო ინტერპრეტაცია მიეცა, რათა არ გადაეჭარბებინა თავისი უფლებებისთვის, და არც მცირედი ეჭვის გაჩენის შემთხვევაში ერიდებოდა ეთხოვა ასამბლეისთვის საკუთარი პოზიციის დაფიქსირება (1950 წლის 11 აგვისტოს სეანსი, C. R. მე-2 სესია, ტ. I, გვ. 158).

„ბატონებო, რაღაც მომენტში მეგონა, რომ მხედველობიდან გამომჩნა ზოგიერთი ჩემი უფლებამოსილება, მაგრამ ვფიქრობ, რომ ბ-ნი მაკკეი ცდება. ის, რისი დამოუკიდებლად გადაწყვეტაც შემიძლია, რაიმე საკითხის დღის წესრიგში შეტანა-არშეთანაა, მაგრამ არ შემიძლია მართომ მივიღო გადაწყვეტილება იმ საკითხის შესახებ, რომელიც ჩემს უფლებამოსილებას სცილდება... ნებისმიერ შემთხვევაში, რადგან საქმე სერიოზულ და დელიკატურ საკითხს ეხება, ჩემი სურვილია, ასამბლეამ კენჭისყრით დააფიქსიროს თავისი პოზიცია...“.

ის ისეთივე მკაცრ მოთხოვნებს უყენებდა ასამბლეის წევრებს, როგორც საკუთარ თავს. მიუხედავად ტოლერანტული დამოკიდებულებისა, მათგან მოითხოვდა რეგლამენტის სკრუპულოზურ დაცვას, როდესაც ასამბლეის ინტერესი ან პრესტიჟი იდო სასწორზე. ამ შემთხვევაში ის იყენებდა თავმჯდომარის ავტორიტეტს და უღმობლად იცავდა რეგლამენტის დებულებებს.

„...მე ვერ დავუშვებ, რომ დღის წესრიგის ერთი საკითხის ირგვლივ გამართული დისკუსია პოლიტიკურ დებატებში გადაიზარდოს, რაც ამჯერად უადგილოა...“.

(1951 წლის 30 ნოემბრის სეანსი, A. C. მე-3 სესია, 25-ე სეანსი. C. R., t. V, გვ. 639-640 ; იხილეთ ასევე 1951 წლის 10 დეკემბრის სეანსი, A. C. მე-3 სესია, 38-ე სეანსი, C. R., t.

VII, გვ. 1033 ; 1951 წლის 15 მაისის სეანსი, A. C. მე-3 სესია, მე-16 სეანსი, C. R., r. III, გვ. 416 ; მე-17 სეანსი, C. R., t. III, გვ. 423, 435 და 438).

იმ შემთხვევაში, თუ რეგლამენტი აფერხებდა და თუ დებატების შესაფერისად ჩატარება მოითხოვდა მისდამი გარკვეულწილად თავისუფალ დამოკიდებულებას ისე, რომ ეს უკანასკნელი პრეცედენტად არ შერაცხულიყო, როგორც მაგალითად, მოცემულ სიტუაციაში გარკვეული დებულების მისადაგება, მაშინ ის მიმართავდა ასამბლეას და ერთდროულად ისე დამაჯერებლად და მოხერხებულად წარუდგენდა მას საკითხს, რომ ეს უკანასკნელი დიდი წინააღმდეგობის გარეშე იზიარებდა მის შეხედულებას. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ რეგლამენტი არ შეიცავდა დებატების ხანგრძლივობის შეზღუდვის არანაირ დებულებას, თავმჯდომარე გამოსვლებს ხშირად ზღუდავდა დროში, როგორც ასამბლეის ზოგადი განწყობის გამომხატველი პირი.

„...საჭიროა, რომ შემოთავაზებული რეზოლუციების საფუძველზე დისკუსიით შემოვიფარგლოთ. უფრო მონერსივებულად უნდა ვიმუშაოთ, რათა მოცემული საკითხების განხილვის დასრულება დამის განმავლობაში შევძლოთ. მიუხედავად იმისა, რომ ეს აბსოლუტურ წესს არ წარმოადგენს, შეგახსენებთ, რომ ზოგადად ასამბლეა საუკეთესო გამოსვლებად ისეთებს მიიჩნევს, რომლებიც არ სცილდება ოც წუთს და რომ თავმჯდომარე უფლებამოსილია ჩაერიოს, როდესაც აღნიშნული დრო ამოიწურება. თავიდანვე მოგახსენებთ, რომ ვაპირებ ამ მონიჭებული უფლების გამოყენებას...“.

(A. C. მე-3 სესია, 38-ე სეანსი, 1951 წლის 10 დეკემბერი. C. R., t. VII, გვ.1010-1011).

სტატუსი და რეგლამენტი მას დებატებში მონაწილეობის მიღებას უკრძალავს. როგორც კომუნების პალატის სპიკერმა, მანაც უნდა დაიცვას სიჩუმე. მხოლოდ ამ პირობითაა შესაძლებელი პოლიტიკური ასამბლეის თავმჯდომარის¹³ თანამდებობისთვის ასე მნიშვნელოვანი სამართლიანი და ნეიტრალური ხასიათის შენარჩუნება. უფრო შორსაც უნდა წავიდეთ და მოვიყვანოთ პასკალის ციტატა: „საკმარისი არ არის, რომ ის მიუმხრობელი იყოს, ასევე საჭიროა, რომ ის ასეთად გამოიყურებოდეს“. აქ გარეგნული მხარე ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც რეალობა.

რეგლამენტისა და კოლეგების მიერ მისდამი გამოხატული ნდობის პატივისცემით, ბატონმა სპაკმა ერთგულად დაიცვა წესი. თუკი ის ხანდახან სიტყვით გამოსულა და დისკუსიაში მონაწილეობა მიუღია, ეს მხოლოდ ასამბლეის ინტერესიდან გამომდინარე ხდებოდა, იმისათვის, რომ დებატები დარეგულირებულიყო, უსარგებლო მოსაწყენ დეტალებში არ გადაზრდილიყო და სანყისი, მთავარი თემიდან არ გადაეხვიათ.

ის ამას აკეთებდა საკუთარი ფუნქციების საზღვრებიდან გაუსვლელად: სამუშაოების წარმართვა მათ ზედამხედველობას, ლოგიკურ დასასრულამდე მაქსიმალურად ეფექტიანად მიყვანას გულისხმობს. ასამბლეაში, რომელიც არ იცნობს არც პოლიტიკურ ჯგუფებს, არც მთავრობას და არც „გილიოტინას“, რომლის წევრებიც მრავალ ენაზე მეტყველებენ და სადაც ერთმანეთს უპირისპირდება ძველი კონტინენტის ყველანაირი ტენდენციის შეხედულებები, დებატების ხელმძღვანელობა სხვანაირად შეუძლებელი იქნებოდა:

„მას შემდეგ, რაც თქვენი სახელით მადლობა გადავუხადე ბ-ნ სტიკერს, სასარგებლოდ მეჩვენება, რომ ვცადოთ დებატების მონერსივება და მათი შეძლებისდაგვარად გამართვივა“.

13. ასამბლეის თავმჯდომარის მოადგილის პოსტზე მოქმედი მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებასთან დაკავშირებით ბატონი ჩერჩილი ძლიერი და მჭევრმეტყველი ფრაზებით საზს უსვამდა თავმჯდომარის ფუნქციის თვისებას. „მყარი იმედი მაქვს, აცხადებდა ის, რომ ჩვენ გამოვიყენებთ ამ შესაძლებლობას ჩვენი ექნისყრით, რათა ნათლად განვსაზღვროთ იმ თვისების დირსეულობა და ავტორიტეტი, რომელიც თავმჯდომარის ფუნქციას ახლავს. ამგვარად გარანტირებული თავმჯდომარის მიუკერძოებლობითა და მისი დამოუკიდებლობით ყველა სანის გარე აღმასრულებელ ხელისუფლებისგან, ჩვენს ასამბლეას შეეძლება დაიწყოს საქმიანობა საუკეთესო ხელმძღვანელობით და საპარლამენტო და დემოკრატიული მმართველობის უმაღლესი ტრადიციების შესაბამისად.“ (პირველი სესია, მე-2 სეანსი, C. R. 1949, t. I, გვ. 15).

(A. C. მე-3 სესია, მე-2 სეანსი, 1951 წლის 7 მაისი, C. R., t. I, pp. 28-29 ; Cf. მე-17 სეანსი C. R., t. III, გვ.444-445 ; მე-3 სესია, 28-ე სეანსი, C. R., t. V, გვ. 729-730, 38-ე სეანსი, C. R., t. VII, გვ. 1010-1011).

ის მაშინაც ერევა ასამბლეის მუშაობაში, როცა მიაჩნია, რომ განსახილველი წინადადება განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა და საჭიროა მისი საფუძვლიანი განხილვა, რათა საკითხში არასათანადოდ გათვითცნობიერებულმა ასამბლეამ ისეთი გადაწყვეტილება არ მიიღოს, რომელიც მოგვიანებით შესაძლოა სანანებლად ექცეს. ამ შემთხვევაში ის ანიმატორის როლს თამაშობს: აცოცხლებს დისკუსიას, ამხნეებს კოლეგებს, გამოთქვან საკუთარი აზრი, თუ საჭიროა ხელს უწყობს დაპირისპირებასაც, ერთი სიტყვით, შეძლებისდაგვარად აკეთებს ყველაფერს, რათა ასამბლეამ ყურადღება გაამახვილოს მნიშვნელოვან საკითხზე და მასზე პასუხისმგებლობა აიღოს (Cf. A. C. მე-3 სესია, 25-ე სეანსი, 1951 წლის ნოემბერი. C. R., t. V, გვ. 627-628, თავმჯდომარის სიტყვა სტატუსის რეფორმასთან დაკავშირებულ ზოგად საქმეთა კომისიის ანგარიშის შესახებ):

„მე არ მსურს ასამბლეის წევრებთან კამათი. მე ჩემი შიშის შესახებ მოგახსენეთ“.

„თუ ჩვენ მინისტრთა კომიტეტს გავუგზავნით დოკუმენტს, რომელიც სრულყოფილი არ არის, ან ჩვენ მივიჩნევთ ასეთად, და ვიტყვით, რომ ის ნამდვილად ასამბლეის აზრს წარმოადგენს, ჩვენი პრესტიჟი საგრძნობლად დაეცემა. შესაბამისად, ვფიქრობ, რომ ჩვენ არ შეგვიძლია მივანოლოთ მათ დოკუმენტი - რომლის განხილვასაც ახლა ვიწყებთ - მუხლიდან მუხლამდე და ერთი შესწორებიდან მეორემდე მისი საფუძვლიანი გაცნობის გარეშე“.

„თუ ჩვენ სხვანაირად მოვიქცევით, იმ ექსპერტთა კომიტეტის წინაშე, რომელიც შეიძლება მოწვეულ იქნეს მინისტრების მიერ, სერიოზულ რისკს ვწვეთ, რადგან იმის გამო, რომ ჩვენ წარვადგინეთ არასაკმარისი, წინააღმდეგობრივი ან დაუსაბუთებელი ტექსტი, შეიძლება აღმოვჩნდეთ საკმაოდ უხერხულ სიტუაციაში. მაშინ, ვიმეორებ, მინისტრთა კომიტეტის წინაშე ჩვენი ასამბლეის პრესტიჟი დაეცემა. აი, ამისი მეშინია ყველაზე მეტად“.

„ამის ლოგიკური არგუმენტი შემდეგში მდგომარეობს: არის თუ არა ჭკვიანური გადაწყვეტილება ჩვენი სტატუსის რეფორმირება მაშინ, როცა ჩვენ უნდა შევთავაზოთ ევროპის შეცვლა თუ განახლება? განა ჩვენი სტატუსი არ უნდა განიხილებოდეს იმასთან მიმართებაში, რაც ჩვენ განგვიხორციელებია სხვა სფეროებში? თუმცა ვისურვებდი, შედგეს ზოგადი დისკუსია სტატუსთან დაკავშირებით“.

„კიდევ რაზეც ვშიშობ, ნება მომეცით ღიად განვაცხადო ამის შესახებ, არის ის, რომ ჩვენი კოლეგები ამ დოკუმენტს ყურადღებით არ გასცნობიან და, აქედან გამომდინარე, ჩვენ იძულებულნი ვიქნებით ცოტა გაურკვეველად ვუყაროთ მას კენჭი“.

(იხ. ასევე *ibid.*, გვ. 643, 649 ; 26-ე სეანსი, 1951 წლის 30 ნოემბერი, *ibid.*, გვ. 668, 669).

ის ასევე ერევა ასამბლეის მუშაობაში მაშინ, როცა ალლოთი ხვდება, რომ ასამბლეა მძიმე შეცდომის დაშვების პირასაა. ასეთ დროს ყოველგვარი ყოყმანის გარეშე, ის დროებით ივიწყებს თავმჯდომარის უფლებებს, საუბრობს პრობლემაზე და იყენებს მთელ თავის ავტორიტეტს, რათა ასამბლეას თავიდან ააცილოს მძიმე შეცდომა. ამგვარი მიდგომით მან ორჯერ ისეთი სასარგებლო სამსახური გაუწია როგორც ასამბლეას, ასევე სრულიად ევროპის საბჭოსაც, რომ არასწორი იქნებოდა მისთვის საყვედური გვეთქვა თავმჯდომარის როლის მცირედი გადამეტების გამო. ალბათ, უფრო პირიქითაა.

ბ-ნი პოლ რენოს წინადადებასთან დაკავშირებით გამართული დებატების დროს,

რომელიც შეეხებოდა ასამბლეის წარმომადგენლებისა და ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის წევრების ერთობლივი თათბირის ორგანიზებას, ასამბლეის ბიუროზე ერთი წინადადება იქნა დარეგისტრირებული. ეს უფრო შორსმიმავალი, ვიდრე თავდაპირველი წინადადება, არც მეტი, არც ნაკლები, გვთავაზობდა ევროპის საბჭოს ინტეგრაციას ატლანტიკურ გაერთიანებაში.

როცა ნახა, რომ ასამბლეა ვერ აცნობიერებდა აღნიშნული წინადადების შედეგებს, ამ საკამათო საკითხთან დაკავშირებით კენჭისყრის თავიდან ასაცილებლად, თავმჯდომარემ ყოველგვარი თავშეკავების გარეშე პირდაპირ გააფრთხილა ასამბლეა:

„ქალბატონებო, ბატონებო, ხომ არ ფიქრობთ, რომ უფრო ჭკვიანური იქნება, თუ ამ საკითხს კომისიას დაუბრუნებთ?“.

„ბატონო პოლ რენო, თქვენ რომ ერთსულოვანი თანხმობისთვის მიგელწიათ, მე თქვენს წინადადებას კენჭისყრაზე დავაყენებდი, მაგრამ არ ვიცი, ხვდებით თუ არა თქვენ არსებულ განსხვავებებსა და იმ საკითხების მნიშვნელობას, რომლებსაც ამჟამად განვიხილავთ“.

„ბ-ნი ფინ მოესა და მისი მეგობრების წინადადება გვთავაზობს, არც მეტი, არც ნაკლები, ევროპის საბჭოს ატლანტიკურ საბჭოდ გადაქცევას“.

„არ ჩანს, რომ ეს აუდიტორიას ალაფროთოვანებს, მაგრამ სინამდვილეში საქმე, ამ წინადადების მიხედვით, ევროპის საბჭოს ატლანტიკურ საბჭოდ გადაკეთებას ეხება. ვფიქრობ, რომ აქ მსჯელობაა საჭირო და არ მგონია, რომ ჩვენ შეგვეძლოს ამ განხილვით მსგავსი საკითხის გადაწყვეტა. ვისურვებდი, გაგვეგრძელებინა დებატები, მაგრამ ამით ვერაფერს მივალწევთ და იძულებულნი ვიქნებით საკითხი კომისიას დაუბრუნოთ“.

„უფრო მეტიც, ბ-ნი ფინ მოესა და სხვათა მიერ წინადადება დღეს იქნა შემოტანილი და მას შესწორების რეგლამენტური ფორმაც კი არ აქვს. ზოგად საქმეთა კომისიის მიერ შემოტანილი წინადადებაც ბ-ნი ფინ მოეს წინადადებაზე არანაკლებ მნიშვნელოვანია. ვერ ვპოულობ სხვა ზედსართავ სახელს გარდა „უცნაურისა“ ამ დისკუსიის დასახასიათებლად“.

(მე-3 სესია, მე-11 სეანსი, 1951 წლის 11 მაისი, *ibid.*, t. II, გვ. 265).

სხვა გარემოებაში, ზოგად საქმეთა კომისიის მიერ „სპეციალიზებულ ხელისუფლებაზე“ წარმოდგენილ ანგარიშთან დაკავშირებით, რომლის ზოგიერთი დებულება მნიშვნელოვანი პრინციპული საკითხების გადაწყვეტას ეხებოდა, თავმჯდომარე ჩაერთა იმ კენჭისყრის მნიშვნელობის ხაზგასასმელად, რომელიც ასამბლეას უნდა განეხორციელებინა.

„ვფიქრობ, ქალბატონო კლომპე, რომ უკეთესი იქნებოდა, კომისიას დაეკითხოთ იმის თაობაზე, თუ რას უპასუხებთ შემდეგ ორ კითხვაზე: რა არის კენჭისყრის ზუსტი არეალი, და ვისთვისაა განკუთვნილი რეზოლუცია თუ რეკომენდაცია, რომელსაც დოკუმენტი შეიცავს?“.

„თავს უფლებას მივცემ - შესაძლოა ჩემი, როგორც თავმჯდომარის უფლებების ცოტა გადამეტებით - დავამატო შემდეგი: რაც ამ დოკუმენტში სახიფათოდ მიმაჩნია, ის არის, რომ თეორიული დისკუსიის წყალობით, და მე მას მეორეხარისხოვნადაც შევაფასებდი, გადაჭრილ იქნეს ჩვენი ასამბლეის ყველაზე მნიშვნელოვანი საკამათო საკითხი“.

„მაგალითად მოვიყვან ამრთა სხვადასხვაობას ზეეროვნულ ხელისუფლებაზე: ვეჭვობ, კარგია თუ არა ამ საკითხის გადაწყვეტა იმ დირექტივის საშუალებით, რომელიც, ვიმეორებ, არ ვიცი, ვისთვის იქნება განკუთვნილი და არც მისი გავრცელების სფეროს შესახებ მოგვეხსენება რამე“.

„ვეჭვობ, რომ ასამბლეისთვის გონივრული იყოს მსგავსი საკითხის ასე სასხვათაშორისოდ გადაწყვეტა“.

(მე-3 სესია, 35-ე სეანსი, C. R., t. VI, გვ. 938 ; იხილეთ ასევე მე-16 სეანსი, t. III, გვ. 407 და, განსაკუთრებით გვ. 413 ; მე-17 სეანსი, *ibid.*, გვ. 426).

მტკიცე, როცა კი ამას საჭიროება მოითხოვს, მაგრამ ყოველთვის თავაზიანობით გამორჩეული, ხან მეოცნებე და ხანაც სერიოზული, მუდამ მზად მყოფი საკუთარი შეცდომების აღიარებისთვის, რომელიც მხოლოდ და მხოლოდ ღირსებისა და ასამბლეის ავტორიტეტის წესს ემორჩილება - ამგვარად ესახება ბატონი სპაკი ყველას, ვისაც ის უხილავს საკონსულტაციო ასამბლეის თავმჯდომარის როლში. სინამდვილეში მან შექმნა „საპარლამენტო თავმჯდომარის ევროპული ფუნქცია“, რომელსაც საკუთარი პიროვნული დადი დაასვა და მისცა ის თვისებები, რომლებიც სამუდამოდ დარჩება. მან იგივე გააკეთა ევროპული ასამბლეის თავმჯდომარის ფუნქციისთვის, რაც არტურ ონსლოუმ კომუნათა პალატის „Speakership“-სთვის: მან მოდელი შექმნა.

მიშელ მუსხელი

სტრასბურგის სამართლისა და პოლიტიკურ
მეცნიერებათა ფაკულტეტის პროფესორი

EUROPA AETERNA

მარადიული ევროპა

ევროპისა და მისი ხალხების ცხოვრების ერთიანი ხედვა
მისი კულტურა / მისი ეკონომიკა / სახელმწიფო და ადამიანი

ტომი II

გამომცემლობა Max S. Metz ციურიხი
ლოზანა – ლიჟი – სენტ ლუი (ზემო რაინი) – ფრაიბურგი (Br.)

გამომცემელი: მაქს ს. მეცი, ციურიხი

მთავარი რედაქტორი: ერნეს ბ. სტეფანი, ლოზანა

COPYRIGHT BY ÉDITIONS MAX S. METZ S. A. ZURICH 1956

ბეჭდვა: IMPRIMERIE WINTERTHOUR S. A.

კლიშეები: SCHWITTER S.A. BALE

ქაღალდი: PAPIERS BALSTHAL ET BIBEIST

აკინძვა: SCHUMACHER BERNE

დაბეჭდილია შვეიცარიაში

ფრანგული სახელმწიფო

მიხელ მუსხელი

როგორც ვიცით თანამედროვე ფრანგული სახელმწიფოს შექმნა 1789 წლის რევოლუციით თარიღდება. სიმართლეს რომ ცოტა დავესესხოთ, შეგვეძლება ვთქვათ, რომ ორმა კაცმა იშრომა მისი აშენებისთვის - სეიესმა და ნაპოლეონმა. პირველისგან მან მიიღო მისი კონსტიტუციური და პოლიტიკური პრინციპები, მეორისგან კი მისი ადმინისტრაციული, სოციალური და მორალური საფუძვლები.

სეიესი ბურჟუაზიას განეკუთვნებოდა. ის ფიქრობდა, რომ რევოლუციის ნაყოფს, ე.ი. პოლიტიკურ ძალაუფლებასა და ეკონომიკური თავისუფლებას, ბურჟუაზია უნდა დაპატრონებოდა. მაგრამ, რამდენად იყო ეს შესაძლებელი 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის დარღვევის გარეშე, რომელიც ამკვიდრებდა „ბუნებრივ და ხელშეუვალ უფლებებს“, მათ შორის თავისუფლებასა და თანასწორობას? გამოსავლის საპოვნელად, სეიესმა გამოიყენა ეროვნული სუვერენიტეტის პრინციპი, როგორც საყრდენი მისგან კონსტიტუციური წესრიგის შესაქმნელად. სუვერენული ერი, მეფეზე ადრინდელი და მასზე ზემდგომი, მისი შემადგენელი 25 მილიონი ფრანგის სახით, წარსულის ფესვებითა და, ამავე დროს, მომავლისკენ მიმართული, გარდაიქმნება შეკრულ ერთობად, მორალურ არსებად, რომელსაც გადაეცემა წმიდათაწმიდა სუვერენული ძალაუფლება. მისი გაძარცვის შიშით სუვერენიტეტი ცხადდება განუსხვისებლად, განუყოფლად და ხელშეუვალად. ამასთანავე, ერს უზრუნველყოფენ წარმომადგენლებით, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან ისაუბრონ და იმოქმედონ მისი სახელით. ამ წარმომადგენლებს შორის უპირატესობას არჩეული ასამბლეა ფლობს, რომელიც მოგვიანებით მონოპოლიაში გადაიბრდება. კანონი „საჯარო ინტერესის გამოხატულებად“ გადაიქცევა და ეროვნულ სუვერენიტეტს პარლამენტი განახორციელებს. აი, ამგვარად, დასაწყისშივე წარმომადგენლობითი რეჟიმი აცლის ფრანგ ხალხს ძალაუფლებას და აფუძნებს ძლევამოსილი და უპასუხისმგებლო ასამბლეის უმცირესობის მთავრობას.

ამგვარად, სეიესმა დაიწყო 1789 წლის დიდი პრინციპების სუბვერსია. შემდგომ კი ნაპოლეონი გააგრძელებს და გაათავართობს მის ღვანლს. ის შექმნის კეისრის რეჟიმს, გარეგნულად დემოკრატიული იდეებით გამსჭვალულს, რითაც მოახერხებს ძალაუფლებისადმი ეჭვიანი ფრანგების ყურადღების გადატანას სხვა რამეზე. მაგრამ, თუ პოლიტიკის სფეროში ნაპოლეონის მემკვიდრეობა გამანადგურებელია, ადმინისტრირებისა და სოციალურ სფეროებში მისი ბალანსი უეჭველად პოზიტიურია. რევოლუციამ გააუქმა ძველი რეჟიმი მისი ინსტიტუციებით, პრინციპებითა და ტრადიციებით. ნაპოლეონმა მისცა საფრანგეთს ახალი სამართლებრივი და მორალური საყრდენი, რომელმაც შეძლო ჩარჩოში მოექცია ფრანგები და აღედგინა ეროვნული ერთობა.

ის მას აღჭურავს იმ ადმინისტრაციით, რომელმაც შექმნა და ახლაც ქმნის საფრანგეთის სახელმწიფოს სიძლიერეს. ადმინისტრაციული მექანიზმი იმგვარად მოეწყო, რომ ცენტრალურ ძალაუფლებას ყველგან ემორჩილებიან და არსად ეწინააღმდეგებიან. ის მოიცავს კონსულტაციურ ტექნიკურ ორგანოს - სახელმწიფო საბჭოს, რომელიც შემდგომში კანონისა და თავისუფლების ფხიზელ დარაჯად გარდაიქმნება. კონკორდატით ნაპოლეონმა მოაგვარა წმინდა ტაძართან ურთიერთობები და დაამყარა რელიგიური მშვიდობა. კანონების კოდიფიცირებით, მან წესრიგი და უსაფრთხოება დაამყარა სოციალურ ურთიერთობებში და განათლების რეფორმით ინდივიდის კანონმორჩილ

პიროვნებად ჩამოყალიბება მოახერხა.

მაგრამ ის მანამდე დაეცა, სანამ საკუთარ ნაშრომს დაასრულებდა. ვენის კონგრესმა, რომელმაც ნაპოლეონის „აგანტიურას“ საბოლოო წერტილი დაუსვა, საფრანგეთში მონარქია აღადგინა, ღვთაებრივი უფლების პრინციპები ლეგიტიმურად შერაცხა და მის დასაცავად ჩამოაყალიბა წმინდა ალიანსი და ევროპული კავშირი. პირველის დანიშნულებას რევოლუციური ხასიათის ყველა საქმიანობის მცდელობის აღკვეთა შეადგენდა, მეორისას კი - ევროპაში ხელისუფლებისა და მშვიდობის შენარჩუნება.

ეგონათ, რომ რევოლუციური ციებ-ცხელებით შეპყრობილი დაბნეული საფრანგეთი ევროპულ ოჯახს უბრუნდებოდა.

მაგრამ კალმის ერთი მოსმით ვერ წაშლი ბრწყინვალე რევოლუციური რყევებისა და ნაპოლეონის ეპოპეის კვალს. ბურბონებმა ეს მალევე შეამჩნიეს. ამ მნიშვნელოვან ფრაზას ლუი XVIII-ს მიაკუთვნებენ: „მე არ მსურს ორი ხალხის მეფე ვიყო“. სხვა რას უნდა ნიშნავდეს ეს, თუ არა იმას, რომ მონარქიის აღდგენამ საფრანგეთის უკიდურესად დაყოფა გამოიწვია? „ამ მომენტიდან იწყება, წერს შარლ სენობოსი თავის „ფრანგი ერის ისტორიაში“, ფრანგი ერის მუდმივი დაპირისპირებით ერთმანეთის წინააღმდეგ ამხედრებულ ორ ბანაკად დაყოფა, რაც საფრანგეთის პოლიტიკური ცხოვრების ფარულ საყრდენს წარმოადგენს დღესაც“.

ორი საფრანგეთი! ერთი, რომელიც ენერგიულად და ნოსტალგიურად ეჭიდებოდა წარსულს: ტრადიციონალისტური საფრანგეთი, მოგვიანებით კი - რეაქციული და კონსერვატიული საფრანგეთი; მეორე კი, აწმყოს გადასწრებით, საკუთარ თავში ატარებდა მომავლის იმედს, იმედს უკეთესი მომავლისა: განათლებული საფრანგეთი, რომელიც სათავეში ჩაუდგებოდა სოციალურ პროგრესს და საერთაშორისო მშვიდობას.

რევოლუციითა და მონარქიის აღდგენით გამოწვეული საფრანგეთის ორ ბანაკად დაყოფა გრძელდება. იცვლება მხოლოდ ფორმები და შინაარსი. ეს დაპირისპირება ფრანგული პოლიტიკური ცხოვრების დომინანტია და ღრმა გავლენას ახდენს ქვეყნის წონასწორობაზე.

ლუი XVIII-ს კარგად ესმოდა ამ მდგომარეობის სერიოზულობა. როგორც ნაპოლეონმა, მანაც სცადა წარსულსა და აწმყოს შორის ხიდის გადება. შერიგების მისეული მცდელობა ისეთივე კრახით დასრულდა, როგორც წინამორბედის, მაგრამ განსხვავებული მიზეზების გამო. პირველ წინააღმდეგობას თვითონვე წარმოადგენდა. ლუი XVIII თვითონ იყო ამ განხეთქილების მსხვერპლი, რომელიც საფრანგეთს ტვირთად აწვა: იგი ძველი რეჟიმის ერთგული რჩებოდა, თუმცა ამავე დროს იცოდა, რომ ის რეალურად განწირული იყო. 1814 წლის ქარტიის შინაარსის დიდი ორაზროვნებაც ამის შედეგია. მეფის გულუხვი საჩუქარი თუ ერთან დადებული შეთანხმება? ღვთაებრივი უფლების ლეგიტიმაცია თუ დემოკრატიული ლეგიტიმაცია? ულტრამონარქისტებისთვის პასუხი მარტივი იყო: ისინი თავდაუზოგავად და ყველა საშუალებით ცდილობდნენ წარსულის გაცოცხლებას. ლუი XVIII-ის სიკვდილმა და ფანატიკოსი და ჯიუტი შარლ X-ის ტახტზე ასვლამ ძლიერი რეაქცია გამოიწვია, რომელსაც 1830 წლის აჯანყება, მეფის გაქცევა და ივლისის მონარქიის დაბადება მოჰყვა.

ამჯერად ბურჟუაზია საბოლოოდ იმარჯვებს ფულისა და სისხლის არისტოკრატიაზე. მაგრამ, ამასთანავე, ჩნდება მისი ახალი მტერი - პარიზელი ხალხი, რომლის ძალადობრივმა მოქმედებამ ივლისის დღეებში უცნაურად გაახსენათ დიდი რევოლუცია

თავისი ტერორით, ხიფათითა და რესპუბლიკით. მონარქია, რომლის პრესტიჟიც კვლავ მაღალია ქვეყანაში, დამცავი კედლის როლს ასრულებს, მაგრამ მისთვის საშიში წვეტის მოსაქლიბად მის „გაბურყუებას“ მიმართავენ: ლუი-ფილიპს ართმევენ „საფრანგეთის მეფის“ ტიტულს, ის „ფრანგთა მეფის“ ტიტულით უნდა დაკმაყოფილდეს. ბურჟუაზიული დემოკრატია იმარჯვებს მონარქიულ პრინციპზე: 1830 წლის ქარტია ნამდვილი კონვენციის ძალას იძენს.

მაგრამ ბურჟუაზიაც (რა გასაკვირია?) ისევე უფრთხილდება საკუთარ ძალაუფლებასა და პრეროგატივებს, როგორც ძველი მმართველი კლასი. საარჩევნო ცენზი, რომლის ბარიერმაც მსუბუქად დაინია, არჩევნების უფლებას 170 000 ფრანგს აძლევს. გამორიცხული მასების სანუგეშოდ, გუზი მათ თავის ცნობილ რჩევას აძლევს: „გამდიდრდით!“ ივლისის მონარქიამ მადა მართლაც გააღვიძა: კოლოსალური საქმიანობა იწყება, საწარმოები ერთიანდებიან და მრავლდებიან, ვაჭრობა ვითარდება, ეროვნული სიმდიდრე იზრდება. იმედოვნებენ, ცოტა გულუბრყვილოდ, რომ ყველა ისარგებლებს ამით. რეალობა კი, სამწუხაროდ, ნაკლებად კაშკაშაა. მუშათა კლასის სიღატაკე სიბრაღულს იწვევს. დაბალი ხელფასები, 15-16-საათიანი სამუშაო დღე, ქალთა და ბავშვთა დასაქმება ქარხნებში, არანაირი დაცვა მეპატრონის თავნებობისგან: ზოგიერთი, სისმონდის მსგავსად, ხმას იმაღლებს ამ ტკივილის წინააღმდეგ, რომელიც უსამართლოდ ტანჯავს მილიონობით ფრანგს და მათ რეჟიმის წინააღმდეგ ამხედრებს. სხვადასხვა, უკვე მრავალ პოლიტიკურ ჯგუფს, არ სურს აღიაროს სოციალური პრობლემის არსებობა და თავს იკავებს რაიმე ძალისხმევისგან მის მოსაგვარებლად. განსხვავება „ოფიციალურ ქვეყანასა“ და „რეალურ ქვეყანას“, პრივილეგიურულ უმცირესობასა და მუშათა უმრავლესობას, მთავრობისგან განზე განუულ ხელოსნებსა და მცირე ვაჭრებს შორის, რეჟიმს ჩამოშლისკენ უბიძგებს. 1848 წლის რევოლუციას მისი გადატრიალება არ გაუჭირდება.

1789 წლიდან ნახევარზე მეტი საუკუნეა გასული! მცირე შესვენება აუცილებელია ფრანგული გამოცდილების პირველი ანგარიშის შესადგენად; ანგარიში სულ უფრო მეტადაა საჭირო, იმის გამო, რომ 1848 წლიდან ახალი ეპოქა იწყება. აქტივში ჩავწერთ: საფრანგეთის მნიშვნელოვან როლს ევროპასა და მსოფლიოში, მისი ხალხის დინამიზმს და უზომო რწმენას, რომელიც შეუჩერებლად იკვალავს გზას მომავლისკენ და ამგვარად გაკვალულ გზაზე მიუძღვის თავის მეზობლებს. პასივში კი: პოლიტიკურ არასტაბილურობას - საფრანგეთი უძღური ჩანს დამაკმაყოფილებელი სამთავრობო სისტემის მოძიებაში; და სოციალურ არასტაბილურობას - ბურჟუაზია, რომელიც არ მიდის აუცილებელ დათმობებზე, დაინახავს მის წინ მდგარ პროლეტარიატის ავბედით ჩრდილს.

თავისი შედეგებით 1848 წლის რევოლუცია გაცილებით მეტია, ვიდრე სამთავრობო გუნდის მარტივი ცვლილება. ის უდავოდ ახალ ერას უხსნის გზას ფრანგული სახელმწიფოს ისტორიაში. ჯერ სოციალიზმის ერას: ეს პრუდონისა და მარქსის, „კომუნისტური მანიფესტის“, კლასთა ბრძოლისა და სოციალური მოთხოვნების ეპოქაა; შემდეგ, რესპუბლიკელთა ეპოქას: ხელახლა იხსენებენ დიდი რევოლუციის რესპუბლიკურ ტრადიციას, მაგრამ მის „იაკობინურ“ და ცენტრალიზებულ ასპექტში; დაბოლოს, თავს უფლებას მიცემს ვთქვა, „ბონაპარტისტულ“ ერას: ერთი ადამიანის გარშემო, რომლის პოპულარიზაციასაც ხელს უწყობენ, ძალაუფლებას მოწყურებულ აქტივისტთა ჯგუფის ჩამოყალიბება. საკუთარი მნიშვნელობით 1848 რევოლუცია არაფერში ჩამორჩება მის დიდ წინამორბედს. და, რაც კიდევ უფრო მეტად აახლოებს, ეს მათ მიერ ნაშობი რეჟიმის არამდგრადობაა. მიუხედავად განსხვავებული ტიპებისა, 1789 წლისა და 1848 წლის კონსტიტუციებს ერთი და იგივე ნაკლი გააჩნიათ. კომპლექსურობა, სიმძიმე, სისტემატიზაცია, ფაქტების

არცოდნა თუ უარყოფა... უამრავი ნაკლი, რაც მათ გამოუსადეგარს ხდის. 1848 წლის სისტემა წარმოადგენს საპარლამენტო ხელისუფლების, ასამბლეის ხელისუფლებისა და საპრეზიდენტო ხელისუფლების უცნაურ ნარევს. „ყველაფერ ამაში“, წერს ბ-ნი ჟ.ჟ. შევალიე, „არანაირი სინთეზი: წინააღმდეგობრივი პრინციპების შეერთება, „მოზაიკა“, პოლიტიკური კაკოფონია, რომელიც ერთმანეთში ურევს შეუსაბამო ნოტებს იაკობინელებისა და დიდი პლებისციტური არიებიდან, შეუმჩნევლად მიყუჩებული საპარლამენტო არიის თანხლებით“. „ასეთი იყო“, ამბობს ის, „ღმერთის თანდასწრებითა“... და „ფრანგი ხალხის სახელით“ „დამფუძნებელი ასამბლეის ნაბუშარი ნაშრომი“.

ამასობაში, საყოველთაო არჩევნების შედეგად ლუი-ნაპოლეონ ბონაპარტი რესპუბლიკის პრეზიდენტი ხდება მაშინ, როცა ნაციონალურ ასამბლეაში უმრავლესობას მონარქისტები ფლობენ. „პრინცი-პრეზიდენტი“ და მონარქისტთა უმრავლესობა ერთმანეთს ეკვრება ახალგაზრდა რესპუბლიკის მოსაგუდად, მაგრამ თითოეულს მხოლოდ თავისთვის სურს ნანატრი მემკვიდრეობის ხელში ჩაგდება. გამარჯვება ყველაზე მოხერხებულს რჩება: ლუი-ნაპოლეონი, სიჭიუტისა და შეუპოვრობის წყალობით, მოხერხებულად იყენებს ასამბლეის ყველა შეცდომას და 1851 წლის ოქტომბერში პირველ შეტევას იწყებს. ის მოითხოვს საყოველთაო არჩევნების შეზღუდვის მიზნით ასამბლეის მიერ 1850 წლის 31 მაისს დამტკიცებული კანონის გაუქმებას. ეს აშკარა მახეა, რომელშიც ასამბლეა გაებმება. ამ დიადი პრინციპის „დასაცავად“ 1851 წლის 2 დეკემბერს ოსტერლიცის ბრძოლის თარიღის აღნიშვნისას, მას ძლიერ დარტყმას მიაყენებენ. მეორე რესპუბლიკის დასასრული მეორე იმპერიის დასაწყისს აანონსებს.

მეორე იმპერია კარგი რეპუტაციით არ სარგებლობს. მას აღწერენ, როგორც მისი ცნობილი წინამორბედის უფერულ ფალსიფიკაციას. ეს მკაცრი შეფასება გადამეტებულად გვეჩვენება.

მართალია, რომ 1852 წლის მმართველობის სისტემა პირველი იმპერიის არსებობის VIII წლიდან იღებს შთაგონებას: სახელმწიფოს მეთაური, სახელმწიფო საბჭო, საკანონმდებლო ორგანო და სენატი... მათში პირველი იმპერიის მსუბუქად სახეცვლილ სქემას ვხედავთ. თუმცა რეალურად მისი დამსახურებაა საყოველთაო არჩევნებთან დამაახლოებელი მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელება. ისიც მართალია, რომ ახალი რეჟიმი იმავე წარმატებით მანიპულირებდა დემოკრატიული ინსტიტუტებით, როგორც მისი წინამორბედი. საყოველთაო არჩევნების „მოსათვინიერებლად“ ყველა საშუალება გამოიყენებოდა: ერთგულების ფიცი, საარჩევნო ოლქების წინასწარგათვლილი დაყოფა, ოფიციალური კანდიდატები... იმპერატორის ხელისუფლების განმტკიცების მიზნით, დროდადრო მიმართავდნენ პლებისციტსაც. საბოლოო ჯამში იმპერია დემოკრატიზაციისკენ მიმართულ რეფორმების გზას ადგება... განა მის კრედიტში არ უნდა აისახოს ეკონომიკური ლიბერალიზმი, სუეცის არხის გაყვანა, შიდა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, სახელმწიფო საბჭოს ლიბერალური იურისპრუდენცია, რომელიც უფრო და უფრო ხელმისაწვდომი ხდება მოქალაქეებისთვის, მუშების სასარგებლოდ მიღებული პირველი საკანონმდებლო აქტები და კანონი ანონიმური საზოგადოებების შესახებ, რომელთაც დადებითი იმპულსი მისცეს ინდუსტრიულ განვითარებას? იმპერიამ განსაკუთრებულად საგარეო პოლიტიკაში შესცოდა: მისი მოქმედება, ავანტიურიდან ავანტიურამდე, სამხედრო მარცხით, დამარცხებული არმიითა და დაპატიმრებული იმპერატორით სრულდება. მეორე დღესვე, 1870 წლის 4 სექტემბერს, პარიზელი ბრბო ბურბონების სასახლეს იკავებს, იმპერიას გაუქმებულად აცხადებს და გადადის ქალაქის მერიამში ახლად შექმნილი ეროვნული თავდაცვის დროებითი მთავრობის მხარდასაჭერად.

უკვე მესამე რესპუბლიკასთან მივდივართ. გზა გრძელი და რთულია. ქვეყანა ჯერ კიდევ საომარ მდგომარეობაშია. რა გზას დაადგენ? მოლაპარაკების მაგიდას მიუსხდნენ თუ გააგრძელონ წინააღმდეგობა? ორივე იდეას საკუთარი მხარდამჭერები ჰყავს მთავრობაში. შიდა აჯანყების რისკი კიდევ არსებობს. ამასთანავე, საჭირო იყო ქვეყნის ახალი პოლიტიკური რეჟიმით აღჭურვა, მაშასადამე, დამფუძნებელი ასამბლეის სასწრაფოდ მოწვევა იყო საჭირო. დროებითი მთავრობა ორი საკითხით კავდება: დებს საზავო ხელშეკრულებას და ნიშნავს არჩევნებს. ერთი გაუგებრობა, რომელსაც მძიმე შედეგები მოჰყვება, გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგებზე. მაშინ, როცა ძირითადი დებატები ომისა და მშვიდობის პრობლემაზეა კონცენტრირებული, ამომრჩეველი დამფუძნებელ ასამბლეაში მშვიდობის მომხრეებს, მონარქისტების უმრავლესობას არჩევს გამბეტასა და რესპუბლიკელებს, რომლებიც ბრძოლის გაგრძელების მომხრენი არიან (450 მანდატი 250-ის წინააღმდეგ).

ეროვნული ასამბლეა ოთხი წელი იფუნქციონირებს. მმართველობის ფორმის საკითხის გარშემო აზრთა სხვადასხვაობით მნიშვნელოვნად დაყოფილი ასამბლეა ფებს ითრევს იმ იმედით, რომ დრო ყველაფერს თავად მოაგვარებს. ამასთან ერთად, ის დროებით ნიშნავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ჯერ ტიერის, შემდეგ კი მარშალ მაკ-მაჰონის ხელმძღვანელობით. რადგანაც იმ მომენტისთვის მონარქიის რესტავრაცია შეუძლებელია, ეროვნული ასამბლეა გამოუვალი მდგომარეობის გამო რესპუბლიკურ რეჟიმს უბრუნდება (ვალონის შესწორება), მაგრამ მას მონარქიული შინაარსით გააჯერებს. ის იმედოვნებდა, რომ როგორც კი დაბრკოლებები გაქრებოდა, სამეფო ტახტი ჩაანაცვლებდა რესპუბლიკის პრეზიდენტს. ამ ცვლილების გასამართლებლად ის საჯარო ხელისუფლების ორგანიზების შესახებ მცირე რაოდენობის ზოგადი წესების დამტკიცებით იფარგლება, რომლებიც ასახვას ჰპოვებს 1875 წლის თებერვალსა და ივლისში მიღებულ სამ კონსტიტუციურ კანონში, რასაც პირობითად „1875 წლის კონსტიტუცია“ უწოდეს.

გარემოებები, რომლებიც წინ უსწრებდნენ ახალი რეჟიმის შექმნას, მისი მომავლის სასარგებლოდ არ მეტყველებდნენ. უდავოდ, მესამე რესპუბლიკა არასასურველ ახალშობილად მოვევლინა ქვეყანას: თვით მისი ნათლიებიც კი, ვინც ის საკუთარი სურვილის წინააღმდეგ დააფუძნა, მის უახლოეს დასასრულს ელტვოდნენ. თუმცა მას საოცარი ბედი ხვდა წილად: მიუხედავად იმისა, რომ არც მტერი აკლდა და არც გადასალახი სირთულეები, მაინც მოახერხა და ისეთი ძალაუფლება შეიძინა, რომ ყველა რთულ გამოცდას, შიდა კრიზისსა და ომს გაუძლო. ის 65 წლის განმავლობაში საფრანგეთს კონსტიტუციურ სტაბილურობას მოუტანს. წინამორბედ რეჟიმებთან შედარებით მართლაც მთამბეჭდავი სიცოცხლისუნარიანობაა.

როგორ შეიძლება, რომ 1875 წლის სისტემის ემპირიულობასა და მოქნილობაში და, აქედან გამომდინარე, მისი ადაპტაციის უნარში, ვერ დაგინახოთ მისი წარმატების ძირითადი მიზეზები? როგორც პოლიტიკური შემთხვევითობის ნაყოფი, მისი კონსტიტუციური არქიტექტურა მხოლოდ ინსტრუმენტული ხასიათის რამდენიმე დებულებით შემოისაზღვრება, რომელიც გარიგებისა და ოპორტუნიზმის ალღოთია გაჯერებული, რაც თითქოს ეწინააღმდეგება ეპოქის ფრანგულ პოლიტიკურ გენიას. აი, სქემაც: ეროვნული სუვერენიტეტი, წარმომადგენლობითი რეჟიმი, საპარლამენტო ხელისუფლება და ორპალატიანი პარლამენტი, რესპუბლიკის პრეზიდენტი და მინისტრთა საბჭო, ამ ბოლო ორს შორის დამაკავშირებელი ძაფია. რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მინისტრები ინდივიდუალურად და კოლექტიურად პასუხისმგებლები იყვნენ ორივე პალატის წინაშე. სამაგიეროდ სენატის თანხმობით პრეზიდენტს შეეძლო

დაეთხოვა დეპუტატთა პალატა და ახალი არჩევნები დაენიშნა. ამ ყველაფერში სიახლე ბევრი არაფერია, გარდა იმისა, რომ პარლამენტარიზმი რესპუბლიკასთან ასოცირდება და მექანიზმში პრაქტიკას დიდი ადგილი უკავია.

თუმცა თავიდანვე პრაქტიკა ასამბლეის მომხრე და რევოლუციური ტრადიციის მიმდევარია. პოზიციების კრისტალიზებაში ორი კაცი ითამაშებს მნიშვნელოვან როლს: მარშალი მაკ-მაჰონი და ჟულ გრევი. პირველის გვარზე გვახსენდება 1877 წლის 16 მაისი, სამახსოვრო დღე, როცა პირველი დიდი კონფლიქტი წარმოიშვა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის. ქვეყანაში აღმავლობის გზაზე მდგარი რესპუბლიკური მიმდინარეობის უგულვებელყოფით რესპუბლიკის პრეზიდენტმა გადააყენა საბჭოს თავმჯდომარე და მისი მემკვიდრის შერჩევის მიზნით დაითხოვა დეპუტატთა პალატა. მაგრამ ახალ არჩევნებზე ქვეყანამ 323 რესპუბლიკელი დეპუტატი აირჩია და ამით მან დასაჯა სახელმწიფოს მეთაური ფარული გადატრიალების მცდელობისთვის და შეარყია ინსტიტუციის ავტორიტეტი. მას შემდეგ ვერცერთი პრეზიდენტი ვეღარ გაბედავს ამ იარაღის გამოყენებას.

ამ ინციდენტმა დაასუსტა რესპუბლიკის პრეზიდენტის ინსტიტუცია. ჟულ გრევი, რომელმაც მაკ-მაჰონი ჩაანაცვლა, თავის მხრივ დაუპირისპირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მეორე შტოს - კაბინეტს. იმდენად სძულს გამბედა, რომ უარს აცხადებს მის დანიშვნაზე. მაგრამ ეს დიდი ტრიბუნი პალატაში მნიშვნელოვან ძალაუფლებას ფლობდა. ამგვარად, ორი წლის განმავლობაში საფრანგეთს ორი მთავრობა ეყოლება: ოფიციალური მთავრობა რეალური ავტორიტეტის გარეშე და ფარული მთავრობა, რომელსაც დეპუტატთა პალატის თავმჯდომარის პოსტიდან გამბედა ხელმძღვანელობდა. საკუთარი სურვილის მიხედვით სამინისტროების შექმნითა და გაუქმებით, პარლამენტი რეალურად მართავს მთავრობას და ფრანგულ პრაქტიკაში მუდმივი სამთავრობო არასტაბილურობის ჭირს შემოიტანს.

ძლიერი საკანონმდებლო ხელისუფლება - სუსტი აღმასრულებელი ხელისუფლება, ასეთია ფრანგული მთავრობის დომინანტური ხასიათი, რომელსაც მეოთხე რესპუბლიკა მესამისგან მემკვიდრეობით მიიღებს. მაგრამ ამ დაავადების სიმძიმეს მხოლოდ მოგვიანებით დაინახავენ. ახალი რეჟიმის პირველ წლებში არავის ჰქონდა რაიმე გასაკიცხი. ის რეალურად საკუთარ „ოქროს ხანაში“ ცხოვრობდა და მგზნებარებითა და დეტერმინაციით, სახელმწიფოს ტრანსფორმაციის დიდ საქმეს ეჭიდებოდა.

საშინაო სფეროში ადმინისტრაციული და სოციალური აპარატის დემოკრატიზაცია მიმდინარეობს. 1881 წლის მნიშვნელოვანი კანონით მტკიცდება კომუნალური თავისუფლებების ქარტია. რამდენიმე წლის შემდეგ სენატი კომუნების წარმომადგენლობად გადაიქცევა. 1884 წელს მუშები მიიღებენ პროფკავშირების ჩამოყალიბების უფლებას და პროფკავშირული მოძრაობა აღმავლობას განიცდის. იმავე ეპოქაში ხორციელდება განათლების დიდი რეფორმაც, რომელიც სახელმწიფოსა და ეკლესიის განცალკევებას დაუდებს საფუძველს. ფართოვდება და მყარდება სამოქალაქო თავისუფლებები. ფისკალური სისტემის ცვლილებაც მოქალაქეებს შორის საგადასახადო ტვირთის უფრო თანასწორად განაწილების წესებს ამკვიდრებს. საერთაშორისო დონეზე მესამე რესპუბლიკა იმტკიცებს მშვენიერ კოლონიებს და გერმანული საფრთხის წინაშე სასწაულად ახერხებს ანტანტის ხელშეკრულების გაფორმებას. მე-20 საუკუნის დასაწყისში რეჟიმმა განვითარების უმაღლეს წერტილს მიაღწია: ის ფლობს ყველა ელემენტს, რომელსაც საზოგადოებისთვის ბედნიერება და სიმდიდრე მოაქვს. ჯერ სახელებს რაც შეეხება:

ვალდეკ-რუსო, კლემანსო, ბრიანი, ჟოზეფ კაიო... მთავრობაში და ჟორესი და გესდი - ოპოზიციაში. შემდეგ კი დოქტრინა: სოლიდარიზმი, ბრწყინვალედ მორგებული პატარა და მცირე ბურჟუაზიაზე. რწმენა: აზროვნების კულტი და ადამიანური პროგრესი. დაბოლოს, სიმდიდრე და უსაფრთხოება. აქა-იქ არსებულ რამდენიმე პრობლემას არ შეეძლო ამ მომხიბლავი სურათის დაჩრდილვა.

1914-1918 წლების ომმა ყველაფერი ამოატრიალა. გამარჯვებული რესპუბლიკა დასუსტებულია. თავსმოხვეული სირთულეების გადასალახად უძლური რეჟიმი საკუთარ დასასრულს უახლოვდება. თავიდან ვერაფერს ამჩნევენ, მაგრამ 1926 წლიდან ვარდნის სიმპტომები უფრო იკვეთება და მრავლდება. ათი წლის შემდეგ ისინი უკვე აშკარა ხდება. ფატალურ დასასრულს ყველაფერი უწყობს ხელს. ეკონომიკური და ფინანსური სირთულეები: სავალუტო კრიზისი, ინფლაცია, უმუშევრობა, ფასების ზრდა... რესპუბლიკის მხრივ მათი მოგვარების მცდელობა მარცხით მთავრდება. 1932 წლიდან ევროპაში დიქტატორული რეჟიმების მომრავლებით, საერთაშორისო დაძაბულობა მძიმდება. სოციალური კრიზისიც, თავის მხრივ, უფრო და უფრო ფართოვდება: პროფკავშირები მუშათა კლასს ხელისუფლებას უპირისპირებს, რომელსაც ფულთან კონსპირაციაში ადანაშაულებენ. სახალხო ფრონტის შექმნა აშინებს მდიდარ ფენას და მრავალი მათგანი ფაშიზმის მომხრედ გადაიქცევა. ფრანგული საზოგადოების ორივე მხარე ერთმანეთს ისე ჭიუტად უპირისპირდება, როგორც არასდროს. ადამიანური რესურსის კრიზისი: ომისგან დაქცეულ ქვეყანაში მმართველ ელიტას განახლება ძალიან უჭირს, რეჟიმს აკლია კადრები მაშინ, როცა მას ეს ყველაზე მეტად სჭირდება. დაბოლოს, ინსტიტუციების კრიზისი: ქვეყანაში პარტიული ამბიციების გაძლიერება და პარლამენტის შიგნით - სამთავრობო ძალაუფლების დამბლა, სამინისტროების „ბინძური ვალსი“, საკანონმდებლო ხელისუფლების კაპიტულაცია, კაბინეტების მზარდი ძალაუფლება, საკანონმდებლო „ქაოსი“, კონსერვატიზმის ციტადელად გადაქცეული სენატის სკლეროზი – ეს ყველაფერი მმართველი ინსტიტუციებისა და პოლიტიკოსების მიმართ ფრანგების ნდობას ამსხვრევს. 1934 წლის 6 თებერვლის მანიფესტაცია და მის მიერ მთავრობაში გამოწვეული პანიკა შემამფოთებლად ააშკარავენ რეჟიმის სისუსტეს. ცდილობენ დინების საწინააღმდეგო ცურვას, მაგრამ უკვე ძალიან გვიანია. 1940 წლის კატასტროფა საბოლოოდ დაასამარებს მესამე რესპუბლიკას: 1940 წლის 10 ივლისს ეროვნული ასამბლეა ანიჭებს „რესპუბლიკის მთავრობას მარშალ პეტენის ხელმძღვანელობით სრულ უფლებამოსილებას, ერთი ან მრავალი აქტის საფუძველზე მიიღოს საფრანგეთის სახელმწიფოს ახალი კონსტიტუცია“. ამგვარად, გამბეტას, ფერის, ვალდეკ-რუსოს, კლემანსოს, ბრიანისა და სხვათა რესპუბლიკა საკუთარ თავს გაუქმებულად აცხადებს.

ოთხი წლის განმავლობაში – 1940-დან 1944-მდე – საფრანგეთის სახელმწიფო ორმაგ არსებობას ეწევა: მეტროპოლს მართავს ვიშის სახელმწიფო და მის გარეთ კი - წინააღმდეგობის მოძრაობა, რაც ორმაგად ტრაგიკული იყო, როგორც ფრანგული საზოგადოების გახლეჩის თვალსაჩინო მაგალითი. ოთხწლიანი ტანჯვა, მაგრამ ასევე ფიქრი და მედიტაცია. ვცდილობთ გავერკვეთ არეულობასა და მწუხარებაში: ვცდებთ უბედურების მიზეზებს, ვიხედებით მომავლისკენ, როგორც იმედების კერისკენ. წინააღმდეგობის მოძრაობა შობს ახალ ადამიანებს და აღჭურვავს მათ საფრანგეთის შეცვლის სურვილითა და ნებით, დაწყებული საქმე ბოლომდე მიიყვანონ.

გათავისუფლებისთანავე ქვეყანა აღმშენებლობას იწყებს. ტრადიციის დარღვევით ხალხმა უნდა გადაწყვიტოს მომავალი რეჟიმის ფორმა. 1945 წლის 21 ოქტომბერს ამომრჩეველი ნიშნავს დამფუძნებელ ასამბლევას, საზღვრავს მისთვის მინიჭებულ

ძალაუფლებას და იტოვებს უფლებას დაამტკიცოს ახალი კონსტიტუცია. ბრწყინვალე დაბრუნებაა რევოლუციურ ტრადიციებთან, რომელთაც, სამწუხაროდ, გაგრძელება არ უნერია!

დასაწყისი იმედისმომცემი იყო, მაგრამ გაგრძელება - ნაკლებად. პირველ ასამბლეაში სამი მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფორმაცია ჩნდება: კომუნისტები, სოციალისტები (S. F. I. O.), სახალხო რესპუბლიკური მოძრაობა (M. R. P.). დეპუტატთა უმრავლესობა წინააღმდეგობის მოძრაობის იდეებისგან განსხვავებულად აზროვნებს: რადგანაც შეთანხმება აღარ არსებობს, ურთიერთგაგება რთულდება. პოლიტიკა საკუთარ უფლებებს იბრუნებს და მასთან ერთად ხელახლა იწყება ვაჭრობა და კომბინაციები. 1946 წლის 19 აპრილის პროექტი ამ მენტალიტეტითაა გაჟღენთილი. სახალხო რესპუბლიკური მოძრაობის წინააღმდეგობისა და გენერალი დე გოლის მოწოდებით ხალხი უკუაგდება პროექტს. მაგრამ შემდეგი პროექტიც მხოლოდ წინამორბედის ასლია, მცირეოდენი წმინდა ფორმალური ცვლილებებით. ბატონი პრელო მას ახასიათებს, როგორც „ახალ კომპრომისს, კომპრომისის კომპრომისს, სუპერკომპრომისს“. სახალხო კონსულტაციის შედეგად პროექტი მცირე უმრავლესობით მიღებულია. 1946 წლის 27 ოქტომბერს ის ძალაში შედის და მეოთხე რესპუბლიკაც სასწორზე დებს საკუთარ ბედს.

და როგორი იქნება მისი ბედი? რომელი ახალი ჰორიზონტებისკენ გაუძღვება ის ფრანგულ სახელმწიფოს? რა არის აქ დასამალი? პირველი ათი წლის არსებობის ანგარიში განსაკუთრებულად იმედისმომცემი არაა. საყვედურებით დატვირთული ახალი რეჟიმი ზოგადი ანტიპათიითაა მოცული. მაგრამ მართლები ვართ კი მის მიმართ? შეეძლო კი მას უკეთესად და მეტი გაეკეთებინა ომის შემდგომ განსაკუთრებულ პირობებში? ის ჩარჩო, რომელშიც ის კონსტიტუციურმა ტექსტმა მოაქცია, აძლევს კი მას თამამად და სრულფასოვნად განვითარების საშუალებას? ნამდვილად არა! კონსტიტუცია საკუთარ თავში ატარებს ბრწყინვალე იმედებს, რომელთა შერბილებასა და გადაფარვასაც თავადვე ცდილობს. „სუპერკომპრომისული“ ხასიათი მას დაუსრულებელ ან ნახევრად დასრულებულ ნაშრომად აქცევს. ამ პირობებში როგორ უნდა შეასრულო დაპირებები? როგორ უნდა აიცილო თავიდან ყოყმანი, უკანდახევა და დათმობა? განა ფატალური არაა, რომ დაწყებული ნამუშევრები დაუსრულებელი ან ნახევრად დასრულებული რჩება? განახლების უდავო ნება, მაგრამ ცვალებადი ნება, რომელიც მიზნისკენ პირდაპირ არ მიიწვევს - აი, ის დომინანტური შთაბეჭდილება, რასაც ომის შემდგომი საფრანგეთის მოქმედება გვიტოვებს.

განახლება ჯერ სახელმწიფოს შიგნით. რა პრობლემები ახასიათებდა 1875 წლის რეჟიმს? პარლამენტის ყოვლისშემძლეობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების სისუსტე, პარტიული თამაშები, ადმინისტრაციული ცენტრალიზაცია. მათ გადასალახად შესაბამის ზომებს მიიღებენ. თავიდან საჭიროა პარლამენტის სუვერენიტეტის დასრულება. ამისთვის ხალხს მიენიჭა სუვერენიტეტის მფლობელის ტიტული და ის ხელმეორედ შემოიყვანეს პოლიტიკურ სცენაზე. ასევე გამოცხადდა პარლამენტის ვალდებულება, დაემორჩილოს კონსტიტუციას. ამისთვის შეიქმნა სპეციალური ორგანო, კონსტიტუციური კომიტეტი. ყველაფერი ეს მთელთა ტრადიციის მსგავსად წმინდა დემოკრატიულ სტილში განხორციელდა. სამწუხაროდ, მხოლოდ ზედაპირულად! სუვერენულად გამოცხადებული ხალხი საკუთარ სუვერენიტეტს მხოლოდ კონსტიტუციურად ახორციელებს და მისი ჩამორთმევაც პარლამენტს ძალუძს. რაც შეეხება კონსტიტუციურ კომიტეტს, მისი მონყოლა და ძალაუფლება უკრძალავს მას კანონმდებლის ნებასთან დაპირისპირებას. ასე რომ, საბოლოოდ პარლამენტი ისეთსავე ძალაუფლებას ინარჩუნებს, როგორიც უნინ ჰქონდა.

სახელმწიფოს მოწესრიგების შემდეგი საკითხი აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებაა. რატომ არ უნდა გადმოვიღოთ ბრიტანული მოდელი, მთავრობის სათავეში ნამდვილი წინამძღოლით? მეორე მხრივ, პროცედურული ფეიერვერკებით იყო მინისტრთა კაბინეტის დათხოვნის გართულების მცდელობაც. დაბოლოს, აღდგა პარლამენტის დათხოვნის უფლებაც, როგორც პასუხისმგებლობისთვის აუცილებელი ეკვივალენტი. ამო მცდელობები! კონსტიტუცია და პრაქტიკა შეავსებს ერთმანეთს წარმოსახული მკურნალობის ეფექტის გასანეიტრალებლად. და ისე კარგად, რომ საბოლოო ჯამში აღმასრულებელი ხელისუფლება ისეთივე სუსტი აღმოჩნდება, როგორც წარსულში იყო.

იგივე დემონსტრაცია შეიძლება გავიმეოროთ პარტიებთან, ადმინისტრაციულ ცენტრალიზაციასთან, კაბინეტთა ძალაუფლებასთან დაკავშირებით და ა.შ.... განახლების მცდელობა სახელმწიფოს შიგნით მარცხით სრულდება.

რაც შეეხება სახელმწიფოს განახლებას... მაშასადამე, სახელმწიფოს შიგნიდან განახლების მცდელობა მარცხით სრულდება. უკვე 1848 წლის ოცნების განხორციელების დროა: პოლიტიკური დემოკრატიის დაკომპლექტება ეკონომიკური და სოციალური დემოკრატიით, ისეთი საზოგადოების ჩამოყალიბება, სადაც ერთდროულად იმეფებს თავისუფლება და თანასწორობა, წესრიგი და სამართალი. ამისათვის აუცილებელია ფეოდალური ეკონომიკის დამარცხება, იმ ფულის ძალაუფლებისა, რომელიც წარმოადგენდა სახელმწიფოს სახელმწიფოში და საკუთარი სარგებლობისთვის ახდენდა პოლიტიკური ძალაუფლების მონოპოლიზაციას. ნაციონალიზაციის პრინციპი ფიგურირებს კონსტიტუციაში. განხორციელდა ნახშირის, გაზისა და ელექტროენერჯის წარმოების, დიდი საკრედიტო ბანკების, დიდი სადაზღვევო კომპანიების ნაციონალიზაცია... ეკონომიკის მთელი სექტორი გადადის სახელმწიფო კუთვნილებაში. ასევე განსაკუთრებით საჭიროა მუშის რეაბილიტაცია, ის აღარ უნდა იყოს განხილული, როგორც მხოლოდ წარმოების ფაქტორი, მას უნდა დაუბრუნდეს მოქალაქის სტატუსი და მონაწილეობა მიიღოს საწარმოს მართვასა და სამუშაო პირობების განსაზღვრაში. მხოლოდ ამ პირობით იქნება შესაძლებელი მშრომელთა ეროვნულ ერთობაში რეინტეგრაცია და მათი სრულიად ლეგიტიმური უკმაყოფილების დასრულება. კონსტიტუცია აღნიშნულ პრინციპებს საზეიმოდ გამოაცხადებს, იქმნება შესაბამისი ინსტიტუციებიც: ეკონომიკური საბჭო, საწარმოების კომიტეტები... სამწუხაროდ, წამოწყებული სამუშაო აქაც მხოლოდ ესკიზად რჩება: სოციალური დაზღვევის გამოკლებით, ისევ შორსა ვართ ეკონომიკური და სოციალური დემოკრატიისგან. სახელმწიფოს განახლების ეფექტიანობა სასურველზე ნაკლებია.

ასევე ხდება კოლონიალური იმპერიის განახლებაც. ორმა მსოფლიო ომმა ძველ კოლონიალურ მმართველობას წყალი შეუყენა. შეგნებული და ენერგიული ელიტის წინამძღოლობით დაპყრობილი და ექსპლუატირებული ხალხები მოითხოვდნენ, ზოგჯერ იარაღით ხელში, უფლებას თვითონ ემართათ საკუთარი თავი. ასე თუ ისე, ევროპის ქვეყნები ერთიმეორის მიყოლებით დაადგნენ ავტონომიურობისა და ემანსიპაციის გზას. კოლონიზებული ხალხების აქტიური მონაწილეობა ომში, მათი მრავალი წლის განმავლობაში დაუძღურებული მეტროპოლიისადმი ერთგულება, ავალდებულებდა საფრანგეთს გაეთვალისწინებინა იმ ხალხების მოთხოვნები, რომლებიც მისი პასუხისმგებლობის ქვეშ იყვნენ. ახალ საფრანგეთს ეს უნდა გაეთავისებინა: 1944 წლიდანვე, დროებითი მთავრობის ინიციატივით ბრაზავილში შეკრებილმა „აფრიკულმა კონფერენციამ“ გაახმოვანა ფრანგული ფედერაციის იდეა, რომლის მიზანიც მეტროპოლიის კოლონიებთან ურთერთობების რევოლუციურ ცვლილებებში მდგომარეობდა. კანონმდებლებმა აიტაცეს ეს იდეა და მასზე დააფუძნეს „ფრანგული კავშირი“, რომელსაც, მნიშვნელობის ხაზგასასმელად, სპეციალური

კონსტიტუციური კანონიც მიუძღვნეს. „საფრანგეთი, აცხადებს პრეამბულა, ზღვისიქითა ხალხებთან ერთად ქმნის უფლებებისა და ვალდებულებების თანასწორობაზე დაფუძნებულ კავშირს...“ სწორედ ესაა დომინაციისა და თვითნებობის სინონიმის, კოლონიზაციის კატეგორიული უარყოფა და თავისუფალი გაერთიანებების, როგორც ახალი გაერთიანების საფუძვლის ასევე კატეგორიული აღიარებაც. კანონმდებლები უფრო შორსაც წავლენ: ისინი გაიმეორებენ 1794 წლის 4 თებერვლის *(მონობის გაუქმება - მთარგმნელი)* ლამაზ ჟესტს და მიანიჭებენ საფრანგეთის მოქალაქის სტატუსთან დაკავშირებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს ზღვისიქითა ტერიტორიების ყველა მცხოვრებს მიუხედავად კანის ფერისა თუ რელიგიისა და შექმნიან ცალკეულ ეროვნულობაზე ზემდგომ კავშირის მოქალაქის სტატუსს.

ეს დიდი ჰუმანიზმით გაჭერებული კონცეფცია აღტაცებას იწვევს. მაშ, რატომ მოხდა ისე, რომ მისი განხორციელება შუა გზაზე შეჩერდა და გაღვიძებული იმედებიც გააცრუა? ტექსტის მე-8 თავიდან ირკვევა, რომ ფრანგული კავშირი არ აუქმებს კოლონიურ იმპერიას: ზღვისიქითა დეპარტამენტები და ტერიტორიები საფრანგეთის რესპუბლიკის მფლობელობაში რჩებიან და მათზე ისევ ვრცელდება ფრანგული კანონმდებლობა. თვით კავშირის შიგნით თანასწორუფლებიანობა დაცული არაა: საფრანგეთს პრივილეგირებული მდგომარეობა უკავია. ფრანგული პარლამენტი ფლობს მთელ საკანონმდებლო ძალაუფლებას: მისი განხორციელება ყველა სფეროში შეუძლია და ასევე ექსკლუზიურად, ზოგიერთ მნიშვნელოვან სფეროშიც. ფრანგული კავშირის ასამბლეას მხოლოდ საკონსულტაციო ძალაუფლება გააჩნია, მისი წინადადება პარლამენტისთვის სავალდებულო ხასიათს არ ატარებს. კავშირის ზოგადი მართვა საფრანგეთის რესპუბლიკის მთავრობას აკისრია კავშირის უზენაესი საბჭოს დახმარებით, რომელსაც მხოლოდ უბრალო კავშირის, კონსულტაციისა და განხილვის უფლება გააჩნია. დაბოლოს, თვითონ კონსტიტუციის მიხედვით, კავშირის პრეზიდენტობა ფრანგული სახელმწიფოს ხელმძღვანელს ეკუთვნის. საბოლოო ჯამში ფრანგული კავშირი ადგილს იკავებს ფედერაციულ სისტემასა (რომელიც გაერთიანებების თავისუფლების პრინციპს ეყრდნობა) და კოლონიალურ სისტემას შორის (რომელიც დომინაციის პრინციპით ფუქციონირებს). კოლონიური იმპერიის განახლების მცდელობაც არასაკმარისია.

დაბოლოს, ევროპის განახლება. შეიძლება უცნაურად მოგეჩვენოთ ევროპის განახლებაზე საუბარი ფრანგული სახელმწიფოს კონტექსტში. განა ევროკავშირი ყველას გაერთიანებული ძალისხმევის შედეგი არაა? უეჭველად! მაგრამ ყველა სხვა ქვეყანაზე მეტად საფრანგეთმა გამოხატა თავისი ევროპული მოწოდება. მხედველობაში რომ არ მივიღოთ მისი წვლილი დასავლურ ცივილიზაციაში, თვით ევროკავშირის იდეა მის მიწაზე დაიბადა ჯერ კიდევ მე-14 საუკუნეში, როგორც ამას პიერ დიუბუა ამტკიცებდა. ის ხელმეორედ წამოიწვეს წინ სამი საუკუნის შემდეგ ემერიკ კრიუსესა და დიუკ დე სიულის მეშვეობით. აქედან დაწყებული, პოეტები, ფილოსოფოსები და პუბლიცისტები არ წყვეტენ მის მხარდაჭერას. პირველი ინიციატივებიც ასევე საფრანგეთიდან მოდის. 1929 წლის 5 სექტემბერს, ბრიანს, დიდი სახელმწიფო მოღვაწეებისთვის დამახასიათებელი მომავლის ნათელი ხედვით, ჰქონდა პირველი მცდელობა. მემორანდუმი, რომელსაც ის 17 მაისს გადასცემს კანცელარიას, სრულდებოდა ერთდროულად იმედიითა და წუხილით სავსე შემდეგი ფრაზით: „გაერთიანება სიცოცხლისა და განვითარებისთვის, ასეთია ის აუცილებელი საჭიროება, რომლის წინაშეც დღეიდან ევროპის ერები დგანან“. მოწოდება ამაღელვებელი იყო. მას არავინ უსმინა, ეს შეუძლებელიც იყო: ღიად მტრული განწყობის ჩვენების გარეშე, საკუთარი სუვერენიტეტით გამსჭვალულმა და მსხვერპლის გაღებისთვის

ნაკლებად განწყობილმა სახელმწიფოებმა უარი თქვეს იმ გზას გაჰყოლოდნენ, რომელიც მათ საფრანგეთის მთავრობამ მორიდებით შესთავაზა. ბრიანის მცდელობა სუვერენიტეტის რიფზე დაიმსხვრა. ფაქტი განსჯას იმსახურებს. თუ რატომ, ამას მოგვიანებით ვნახავთ.

მეორე მსოფლიო ომის განმავლობაში ეს იდეა წინააღმდეგობის მოძრაობას არ ასვენებს. 1948 წელს ის ჯერ კიდევ ჰაერშია გამოკიდებული. ბრიუსელის 1948 წლის 17 მარტის შეთანხმება მის პირველ მოკრძალებულ შესვენებას შეიცავს. მაგრამ საჭირო იქნება ჰააგაში 1948 წლის მაისში გამართულ ევროპის კონგრესამდე მოცდა, როცა საფრანგეთი მოჰკიდებს ხელს ამ საქმეს. ბელგიის მხარდაჭერით ის დაძლევეს ბრიტანულ წინააღმდეგობას და ერთი წლის შემდეგ ფუძნდება ევროპის საბჭო, გაერთიანებული ევროპის პირველი ელემენტი. მაგრამ საფრანგეთი არ კმაყოფილდება ჩანასახით, რომელიც იმ მომენტის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად საკმარისი არ არის. ის აძლიერებს მცდელობას ახალი ორგანოს გასაუმჯობესებლად. დიდი ბრიტანეთისა და რამდენიმე სხვა ქვეყნის სასტიკი წინააღმდეგობიდან გამომდინარე, საფრანგეთი გადაწყვეტს გააგრძელოს მუშაობა უფრო ვიწრო ჩარჩოში. ამგვარად, ექვსთა ევროპა იწყებს ჩამოყალიბებას: 1951 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება (C. E. C. A.) მას პირველ კონკრეტულ სახეს ანიჭებს. ყალიბდება სხვა მომდევნო გაერთიანებებიც: ტრანსპორტის, სოფლის მეურნეობის, ენერჯის სფეროებში... მაგრამ ზოგიერთი პოლიტიკური მოვლენა პრიორიტეტს თავდაცვის ევროპულ გაერთიანებას ანიჭებს (C. E. D.), რომლის პროექტიც დამტკიცდა 1952 წელს პარიზის კონფერენციაზე. თავის მხრივ, აღნიშნული გაერთიანებიდან გამომდინარეობს ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების პროექტი, რომელსაც „*ad hoc*“ ასამბლეა რეკორდულ დროში ამზადებს და განსახილველად ანგდის ექვსი დაინტერესებული ქვეყნის მთავრობას.

ერთი ნაბიჯის გადადგმა იყო საჭირო ევროპის გაერთიანებამდე. მაგრამ ეს ნაბიჯი სუვერენიტეტის დათმობას მოითხოვდა. საფრანგეთი უარს ამბობს ამგვარი უზენაესი მსხვერპლის გაღებაზე და თვითონვე ანადგურებს თავისი ხელით დათესილი მარცვლიდან მიღებულ მოსავალს. საკუთარ კონსტიტუციაში ის საზეიმოდ აცხადებს, რომ მშვიდობის ინტერესიდან გამომდინარე, მზადაა შეზღუდოს საკუთარი სუვერენიტეტი. ამ დეკლარაციით, რომელსაც სხვა კონსტიტუციებიც მიბაძავენ, ის აკეთებს მკაფიო არჩევანს ორგანიზებული მშვიდობის სასარგებლოდ, რომელსაც სუვერენიტეტთან არათავსებადად განიხილავს. მაგრამ აქაც, როგორც სხვაგან, მას გამბედაობა დააკლდა საკუთარი რწმენების ცოცხალ რეალობად გადასაქცევად. ევროპის განახლების მცდელობამ მიზანს ვერ მიაღწია.

საფრანგეთი ისევ რჩება ახალი და გულუხვი იდეების სამშობლოდ. მაგრამ იმ მსოფლიოში, სადაც ის არსებობს და სადაც (უნდა ვაღიაროთ) საკუთარი თავის პოვნა უჭირს, უძლურია მარტომ განახორციელოს ისინი. ეს არის მისი შიშისა და ყოყმანის მთავარი მიზეზი, მაგრამ ასევე იმის მტკიცებულებაც, რომ ის ძალასა და ენერჯიას მხოლოდ ევროპაში და ევროპის საშუალებით პოულობს.

სტრატეგიის სამართლის, პოლიტიკურ მეცნიერებათა და
ეკონომიკის ფაკულტეტის ანალები

X

აღნიშნული უფლებათა საერთაშორისო დაცვა
ევროკულ ჩარჩოში

ამონარიდი

ადამიანის უფლებათა საფუძვლები

ბატონი მ. მუსხელიის ანგარიში:

ადამიანის უფლებათა ფილოსოფიური და სოციოლოგიური საფუძვლები

დღეს ჩვენ შევიკრიბეთ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ რომის კონვენციის განსახილველად.

უნდა აღინიშნოს, რომ პირველად არ ხდება, როდესაც საერთაშორისო სამართალი უღრმავდება ადამიანის უფლებებს. უფრო შორს რომ არ წავიდეთ, გავიხსენოთ, რომ ყველაზე სასტიკი ტრაგედიის, რომელიც კი მსოფლიოს გადაუტანია და ცუდად ჩამქრალი ციებ-ცხელების მომდევნო დღეს, 1945 წლის 26 ივნისს სან-ფრანცისკოში ხელმოწერილი გაერთიანებული ერების ქარტია, სხვა საკითხთა შორის, ავალდებულებდა ახალ ორგანიზაციას „უზრუნველყო საერთაშორისო თანამშრომლობა... ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა განვითარებითა და მხარდაჭერით ყველასათვის განურჩევლად რასისა, სქესისა, ენისა თუ რელიგიისა“ (მუხლი 1 § 3, 55 c) და 56), ანიჭებდა გენერალურ ასამბლეასა და ეკონომიკურ და სოციალურ საბჭოს უფლებამოსილებებს „კვლევების სტიმულირებისა“ და „რეკომენდაციების მომზადებისა... ყველასათვის ადამიანის უფლებებითა და ძირითად თავისუფლებებით სარგებლობის ხელმისაწვდომობის გასაიოლებლად განურჩევლად რასისა, სქესისა, ენისა თუ რელიგიისა“ (მუხლები 13 § 1, 62 § 2 და 63), და ა.შ..

თავის მხრივ, 1947 წელს ლოზანაში შეკრებილმა საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტმა ამავე საკითხზე მოისმინა შარლ ვიშერის შესანიშნავი ანგარიში. თუკი მანამდე არცერთ ომს არ მოჰყოლია ამდენი მატერიალური და ასევე მორალური ნგრევა, რომელიც ამ ეს-ესაა დამთავრებულმა ომმა გვისახსოვრა, არც მანამდე დაუტოვებია არცერთ მათგანს კაცობრიობისთვის ისეთი კაშკაშა სინათლით სავსე გაკვეთილები, როგორც ამ უკანასკნელმა დატოვა; და ინსტიტუტმა, რომელიც მუდამ ცდილობდა „ცივილიზებული მსოფლიოსთვის შესაფერისი სამართლებრივი ცნობიერებისთვის ამ მეცნიერების ზოგადი პრინციპების ფორმულირებას“, მიიღო გადაწყვეტილება, რომ ისე არაფერს შეეძლო მისი მისიის გამოხატვა, როგორც საერთაშორისო სამართლის აღდგენის საყრდენად ადამიანის ძირითადი უფლებების გამოცხადებას. ამ ბრწყინვალე რეზოლუციებით, რომლებიც ამ აზრთა სხვადასხვაობის პერიოდში ხაზს უსვამდნენ ჩვენი მასწავლებლებისა და მეგობრების დიდ ინტელექტს, ინსტიტუტი აღიარებდა ადამიანის თანდაყოლილ უფლებებს.

ის ფუნქციონალური კონცეფციით („სახელმწიფო უნდა მსახურებდეს და არა ამსახურებდეს ადამიანებს“) ამტკიცებდა ვიწრო კავშირს სახელმწიფოს შიგნით ადამიანის პატივისცემასა და საერთაშორისო მშვიდობას შორის. დაბოლოს, ის გამოხატავდა იმ ტრადიციას, რომელიც „სუვერენულ სახელმწიფოს, უსაფრთხოების ორგანოსა და ძალაუფლების ინსტრუმენტს სამართლებრივი წესრიგის ყველაზე სრულყოფილ ფორმად მოიაზრებს (კატალოგი, 1947 წ., გვ. 175)“.

მომდევნო წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურმა ასამბლეამ „მიიჩნია რა, რომ კაცობრიობის ოჯახის ყველა წევრისთვის თანდაყოლილი ღირსებისა და თანასწორი და განუყოფელი უფლებების აღიარება წარმოადგენს თავისუფლების, სამართლიანობისა და მშვიდობის საფუძველს მსოფლიოში“, 1948 წლის 10 დეკემბერს

პარიზში მიიღო „ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დეკლარაცია“. ეს უდავოდ დიდსულოვანი მისწრაფებით განმსჭვალული მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ოცდაათი მუხლის საშუალებით შეიცავდა როგორც ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული, ასევე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებისა და თავისუფლებების საკმარისად გრძელ ჩამონათვალს, რომელიც მე-19 საუკუნის მემკვიდრეობისა და მე-20 საუკუნის მონაპოვრებისა და მისწრაფებების შერიგების ერთგვარი მცდელობის ესკიზს წარმოადგენდა. თუმცა მას აკლდა სავალდებულო ძალა და, აქედან გამომდინარე, დამსჯელი მექანიზმიც: დეკლარაცია უბრალოდ წარმოდგენილი იყო „როგორც ყველა ხალხისა და ერისთვის დასახული იდეალი, რათა ყველა ინდივიდსა და საზოგადოების ყველა ორგანოს მუდამ, აღნიშნული დეკლარაციის გათვალისწინებით, მცდელობა არ დაეკლო სწავლებითა და განათლებით განევითარებინა უფლებებისა და თავისუფლებების პატივისცემა და პროგრესული საშუალებებით უზრუნველყო მათი ეროვნულ და საერთაშორისო დონებზე უნივერსალური და ეფექტიანი გავრცელება, როგორც თვით წევრი ქვეყნების მოსახლეობაში, ასევე მათ იურისდიქციაში მოქცეულ ტერიტორიებზე“.

საერთო ჯამში საქმე ეხებოდა კეთილშობილურ სურვილებს, რომელსაც ატარებდა ცივილიზაციის მომავლის რწმენა და რწმენა იმისა, რომ ერთ დღეს გონება გაიმარჯვებდა მატერიაზე, რასაც ჩვენი მმართველების დიდი გამოცდილება, ფართო განსწავლულობა და აზრთა გაღრმავებული ურთიერთგაცვლა შთააგონებდა ჩვენს უფროს თაობას.

მცდელობამ შედეგი მოიტანა. 1947 წლის ლოზანის ადამიანის ძირითადი უფლებები მშველელად მოეწვინა საერთაშორისო სამართალს. 1950 წელს რომში უკვე საერთაშორისო სამართალი მოეწვინა მხსნელად საფრთხის ქვეშ მყოფ ადამიანის უფლებებს. დიდებულმა ადამიანებმა, რომელთაც ეკისრებოდათ ყველაზე დიდი პასუხისმგებლობა როგორც საკუთარ სახელმწიფოებში, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციებში, გააგრძელეს დაწყებული საქმე და საკუთარი წვლილი შეიტანეს სამართლის იმ შენობის ასაშენებლად, რომელსაც დასავლურმა სამყარომ თავისი წარმატება დაუკავშირა. ამ ნაშრომში, მოკლე დროში, ჩვენ, ვისთვისაც, იმედია, ანალიტიკურ აზროვნებას ჯერ კიდევ არ წაურთმევია ალტაცების უნარი, შევეცდებით უკეთესად გავერკვეთ. და თქვენ იცით, ამ ლამაზ სიტყვას - ცოდნა, თუ როგორ დასრულებულ, დრმა, სრულყოფილ შინაარსს აძლევს სამეცნიერო ენა. მაშასადამე, ჩვენ გამოვიკვლევთ და შევაფასებთ რომის კონვენციას.

მაგრამ ისიც აშკარაა, რომ კონტექსტის განხილვის გარეშე ჩვენ ვერ შევძლებთ მის შეფასებას და ვერც მისი რეალურ ღირებულებას ვერ დავადგენთ.

რომის კონვენცია სამართლებრივი ფაქტია და თავიდან ვერ ავიცილებთ მის განხილვას იმ პირობებში, სადაც ის წარმოიშვა ჩვენს დროში, ფაქტების ცვლისა და იდეების ევოლუციაში.

ამგვარად, როგორც თეატრში ამბობენ, თავის კონტექსტში ჩაყენებით ჩვენ შევძლებთ მის გაანალიზებას. ამასთანავე, გავიხსენოთ, რომ ადამიანის უფლებათა გამოცხადებასთან ერთად, ის შეიცავს მისი დაცვის მექანიზმსაც და ასე გავაანალიზოთ მის მიერ შექმნილი სამართლებრივი სისტემა. მართლაც, საკმარისი არაა აღიარო უფლებები და თავისუფლებები, ასევე საჭიროა მათი შინაარსის დაზუსტება, მისი განხორციელება და დარღვევის შემთხვევაში სანქციონების საშუალებაც.

არსად და არასდროს არ მიუქცევიათ ამდენი ყურადღება ადამიანის ფიზიკური მდგომარეობისთვის და მისი სულიერი მხარისთვის. ჩვენ ვიცით ის მრავალი ორგანიზაცია

და ინსტიტუცია, რომლებიც შექმნილია სხეულის მოსავლელად, გამოსაკვებად, სამკურნალოდ, მოსასვენებლად, ჯანმრთელი სამუშაო რეჟიმის შესაქმნელად და, ბოლოს, უსაფრთხოებისთვის. ჩვენ ყველამ ვიცით, თუ რამდენად დაუცველია ადამიანის ეს აუცილებელი ღირებულება, რომელიც მოიცავს ყველა უფლებასა და თავისუფლებასაც.

ადამიანები ჰუმანიზმის წინააღმდეგ ამხედრდნენ. მათი ჰუმანურობა ყოველდღიურად სულ უფრო და უფრო იფიტება სოციალური წნეხის ქვეშ და პოლიტიკა, ეს ხარბი ლევიათანი, მათ დამორჩილებას ცდილობს.

1. ადამიანის დეგრადირება

დღეს ჩვენ ვიხდით იმ პრივილეგიების საფასურს, რომლებითაც უკვე ვისარგებლეთ. მე-18 საუკუნის გამარჯვებებმა ჩვენ თავისუფლება მოგვითქმინა და ჩვენ მისი ეგიდის ქვეშ ისე ფამილარულად ვიცხოვრეთ, რომ მას უგუნურად მივეჩვიეთ. ჯერ კიდევ ყრმა ასაკიდან იმდენად გარემოცული ვიყავით იმ ლიბერალური კლიმატით, რომელიც მთელ ევროპაში გავრცელდა და მე-19 საუკუნის განმავლობაში გამყარდა, რომ ჩვენ დავივიწყეთ თავისუფლების სასწაულებრივი მხარე, ისე გავითავისეთ ის, როგორც ადამიანის არსებობის ბუნებრივი და მუდმივი ფორმა.

სინამდვილეში ის დასავლური ერების ახალი შენაძენია. დროსა და სივრცისგან დამოუკიდებლად, ის პირობით, შემთხვევით ღირებულებას წარმოადგენს. უეჭველია, რომ ადამიანი მეტ-ნაკლებად ყოველთვის აღიარებდა კულტს, რომელსაც იდეურ თავისუფლებას ვუწოდებდი. მაგრამ ეს არაა ის თავისუფლება, რომელიც ქმნის ლიბერალიზმს, მას რეალური თავისუფლება ქმნის მისი პოზიტიური განხორციელების ფორმაში. მაგრამ აღნიშნული მიღწევა არც აუცილებელია და არც ყოველთვის შესაძლებელი. ადამიანს შეუძლია იცხოვროს თავისუფლების გარეშე, ეს მან უკვე დაამტკიცა და უეჭველად, კიდევაც დაამტკიცებს. მან შეძლება იმ სამყაროში ცხოვრება ისურვოს, რომელიც თავისუფლებას არ ცნობს. ამასთანავე, თავისუფლება არ იზრდება და არ ვითარდება ყველანაირ ნიადაგზე, ის იბადება და არსებობს გარკვეულ პირობებში.

თავისუფლება, ჩვენი თავისუფლება, ბუნებრივი მდგომარეობა არაა. ის ადამიანის საკუთარ თავზე გამარჯვებაა, წამიერი, ქროლვადი გამარჯვება. ის ადამიანისა და შესაბამისი ინსტიტუციების ერთგვარ ენთუზიზმს მოითხოვს. მაგრამ ამ ორ საკითხთან დაკავშირებით ჩვენს ეპოქას ანტილიბერალური დამოკიდებულება აქვს.

ადამიანმა თავი დაანება აღტაცებას, როგორც ერთდროულად პრიმიტიულმა და უზენაესმა ღირებულებამ. ის დეპერსონალიზაციას, მასიფიკაციას განიცდის. აქ საქმე არ ეხება ჩვენი დროის დაავადების დიაგნოსტიკას. სხვა, ჩემზე უფრო კომპეტენტურმა ადამიანებმა უკვე სცადეს ეს... და, ოჰ, რამდეჯერ აღიარეს საკუთარი ანალიზისადმი უკმაყოფილება! გარდა ამისა, ეს მცდელობა გასცდება თქვენ მიერ ჩემთვის მონიჭებულ საზღვრებს. მაგრამ აკრძალული ხომ არ არის იმის თქმა, რომ ადამიანი თავისივე შექმნილი პროგრესის მსხვერპლი გახდა. მოხდა მისი ნიველირება და ადამიანი უსაფრთხოების წყურვილით უპასუხისმგებლო მასაში ჩაიკარგა; მასაში, რომელიც ამორფული არაა, მაგრამ მისი ფორმა თვით მასზე კი არაა, მისი ბელადის სურვილზეა დამოკიდებული. კინოს, რადიოს, ტელევიზიის გამოყენებამ ინტენსიური პროპაგანდისტული მიზნებისთვის ადამიანი გარემო სამყაროზე სრულიად დამოკიდებული გახდა და, მას გამოუმუშავა ჩვევა მიეღო ცხოვრება როგორც მოცემულობა, ვიდრე მას თვითონ ემართა საკუთარი;

შთაბეჭდილება ენაცვლება რეფლექიას, კლიშე - აზროვნებას, გართობა - მედიტაციას; ჩვენ აზროვნების ნამდვილი სტანდარტიზაციის მოწმენი ვართ; აზროვნება ინდივიდის კი არა, საზოგადოების საკუთრებაა; იმ სხეულისა, რომელშიც ცხვრის ფარის მსგავსად, თითოეული სრულ ანონიმურობაში ითქვიფება.

ყველამ ვიცით, თუნდაც პოლიტიკურად ლიბერალურ საზოგადოებაში როგორ მოქმედებს, როგორც ამერიკელმა მეცნიერებმა მონათლეს - „social control“-ის (სოციალური კონტროლის) წნეხი საზოგადოებაზე ჯგუფის მიერ დადგენილი ღირებულებების, ტაბუების, ადტაციებისა და სიძულვილის საშუალებით. საინტერესო დასკვნების გაკეთება შეიძლება პროფესიული შერჩევის ბოგიერთი მეთოდიდან და ფილმებიდან თუ წიგნებიდან, რომელთაც დიდი წარმატება ხვდა წილად: ის, ვინც სხვებივით არ ფიქრობს, ე.ი. ისე, როგორც საშუალო მოქალაქე უნდა ფიქრობდეს, რათა არ უღალატოს ჯგუფს, ავადმყოფად ირაცხება. ის მხოლოდ ასოციალური კი არა, მემკვიდრეობითობის, განათლების მსხვერპლია; ის უპასუხისმგებლო ადამიანია, რომლის გარიყვასაც კი არ ჩათვლიან საჭიროდ: მას უმკურნალებენ. ინტელექტუალიზმი, აზროვნების ორიგინალურობა, ღირებულებების საკუთარი საზომის ქონა დანაშაულია თავისი მიზეზმდეგობრივი კავშირით.

და ამ აგრეგატებში იკარგება ადამიანის შეფასებისა და ინიციატივის უნარი და პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლებული და ჯოგურ სოლიდარობას დამორჩილებული, ცვლის საკუთარ უფლებებს ერთ თეფშ ბარდაზე, ემორჩილება უსაფრთხოების იდეალს. ის უკვე დომინაციის მსხვერპლია.

გ. გურვიჩი წერს: „დომინაციის ახალი ინსტრუმენტები დაკავშირებულია თანამედროვე მძლავრი ტექნიკური საშუალებების ფლობასა და მათი მართვის შესაძლებლობაზე... ამყარებს ჩეულებრივი მოკვდავების საგნებისა და მანქანებისადმი დაქვემდებარებასა და დამონებას და მათზე გავლით, ელიტებისაც, რომელთაც იციან მათი გამოყენება“ (სოციალური უფლებების დეკლარაცია – გვ.52). და ამბობს: „თანამედროვე ინდუსტრიული ტექნოლოგიის უსაზღვრო განვითარებამ, რომელიც აშკარა დისპროპორციამაა ინსტიტუციურ თამაშებთან და სამართლებრივ, სოციალურ და პოლიტიკურ გარანტიებთან მიმართებაში, შექმნა ტექნოლოგიური და ბიუროკრატიული რეჟიმის ჩამოყალიბების საფრთხე, რომელიც დაფუძნებულია ტექნიკური კომპეტენციებიდან გამომდინარე უკონტროლო არბიტრალურ ძალაუფლებაზე“ (id. – გვ. 59).

კონფორმიზმის წნეხი, თუ სიფრთხილეს არ გამოვიჩინოთ, კოლექტიური ცხოვრების სასარგებლოდ და ინდივიდუალური ცხოვრების ატროფირებით, აყალიბებს ურეაქციო, უცნობისმოყვარეო, დისციპლინირებულ (უფრო მორჩილ) საზოგადოებრივ აზრს. ამავე დროს, აზრის გამოხატვის თანამედროვე ტექნიკა მის მფლობელს აძლევს ტვინებსა და აზროვნებაში შეჭრის საშუალებას, სადაც ცხოვრების ყველა ასპექტი განიცდის სოციალიზაციას, რეკლამირებას და ექცევა ძალაუფლების ინტერვენციისა და კონტროლის ქვეშ მაშინ, როცა სახელმწიფოს ჩარევა შეუქცევლად იზრდება, უფრო მეტად ტექნიკური და უფრო ნაკლებად კონტროლირებადი რომ გახდეს. კოლექტივების ბომა მატულობს, ძალაუფლების გამოვლინებაც იზრდება, ადამიანური არსებობის წმინდად კერძო ასპექტები უფრო იზვიათდება (გნებავით, ქრება კიდევ), მოქალაქე, რომლის ყოველი ნაბიჯი უკვე მართულია, იკარგება პასიურ მასაში, რომელიც გუდავს ინდივიდუალიზმს და რომლის თანამედროვე კონტროლის ტექნიკაც ძალადობს გონებაზე. რალა რჩება თავისუფლებისგან?

2. ადამიანის ნაციონალიზაცია

„თავისუფლება წინააღმდეგობაშია“ - ამბობდა რუაიე-კოლარი. წინააღმდეგობის ლეგიტიმურობას კი, რომელსაც სოციალური სტრუქტურა ნაკლებად შესაძლებელს ხდის, ძალაუფლება არ აღიარებს. ეს თავისუფლების მუდმივი პრობლემაა: როგორც ძირითადი ადამიანური ღირებულებების გამოხატულება, ის სოციალურ საკითხს აწყდება. სურს თუ არა მას, ადამიანი ჯგუფში ცხოვრობს და მისგან თავის დაღწევას ვერ მოახერხებს. მაგრამ არ არსებობს ჯგუფი დისციპლინის გარეშე და დისციპლინა კი ძალაუფლების გარეშე. თავისუფლება ძალაუფლებასთან მუდმივი და აუცილებელი დაძაბულობით არსებობს. ადამიანის უფლებებს სახელმწიფოს პოლიტიკური მიზნები უპირისპირდება და, როგორც ჩანს, სახელმწიფო იმარჯვებს.

უეჭველია, რომ ამის მიზეზი მისი მრავალი ვალდებულებიდან მომდინარეობს და ის არასოდეს ერიდება იმ საკითხთა უზურპირებასაც, რომლებიც მას არ ევალდება. იმის გამო, რომ იგი ვალდებულია უზრუნველყოს დიდი საზოგადოებრივი სერვისების ორგანიზება, უსაფრთხოება და ეკონომიკური პროგრესი, ყველას უფლებების პატივისცემა და დაკმაყოფილება, ის ბუნებრივად ხდება თითოეულის უფლებების მსაჯული.

ადმინისტრაციულმა მანქანამ ეფექტიანად რომ იმუშაოს, მან უნდა დაადგინოს წესები, მაგრამ ამ წესების არსებობა შესაძლებელია მხოლოდ ინდივიდუალური სიტუაციების უნიფორმიზაციის ფასად. რაიმე ზომის გამოყენება, სერვისის ფუნქციონირება რთულად განსახორციელებელია და მათი უსაზღვრო მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ყოველთვის ვერ ხერხდება ყველა სიტუაციის გათვალისწინება, ვერც თითოეული სიტუაციის მახასიათებლისა. სახელმწიფო სერვისებისთვის შეუძლებელია ერთდროულად იმოქმედოს ყველა ინდივიდუალური საჭიროების მიხედვით. ამიტომაც უნდა განვახორციელოთ უნიფორმიზაცია და სტანდარტიზაცია. დავაჯგუფებთ სიტუაციებს ან ოჯახურ საჭიროებებს და თითოეული ოჯახის შიგნით განვსაზღვრავთ ერთადერთ სიტუაციას ან ერთადერთ საჭიროებას. ასე ინდივიდის პირისპირ ადმინისტრაციას აღარ შეუძლია ცალკე განიხილოს მხოლოდ ხუთი განსხვავებული შემთხვევა: ის შეარჩევს ხუთ „ტიპურ შემთხვევას“ და თითოეულ სხვა ინდივიდუალურ შემთხვევას განიხილავს მათთან მიმართებაში. მრავალ სფეროში ინდივიდს აღარ აქვს უფლება მოიქცეს ისე, როგორც მას მოესურვება და უნდა აირჩიოს სხვადასხვა ტიპურ ქცევათა შორის ერთ-ერთი, რომლის შედეგიცა და მკურნალობის მეთოდიც ნაცნობია და გათვალისწინებული.

პოზიტიური თავისუფლებები ქრებიან. თავისუფლების სფერო იზღუდება და ის, რაც ხშირად გამოუსწორებელ და ხანდახან უმნიშვნელო დეტალად გვეჩვენება, გვაგინწყებს ინდივიდის სოციალური დისციპლინის მხრივ ნელ-ნელა შეზღუდვის ტენდენციას.

ესაა ყველა სახელმწიფოსა და ძალაუფლების ეფექტი, რომელსაც გარკვეული რაოდენობის პასუხისმგებლობა აკისრია. მაგრამ ეროვნული სახელმწიფოების შემთხვევაში ამ ფენომენს სხვა, უფრო მძიმე ფენომენი ემატება. ერი-სახელმწიფო, რომელიც დიდხანს მოიაზრებოდა, როგორც ადამიანის პერსონიდან გამომდინარე ინსტიტუტი, ადამიანს უპირისპირდება. შარლ დე ვისშერმა გაგვაფრთხილა: „ოცდახუთი წლის გამოცდილებამ დაგვანახა, რომ ადამიანური ღირებულებები ულმობლად ეწირებოდა პოლიტიკურ ღირებულებებს. ეროვნული ჯგუფის მიმართ ლოიალობა უზენაეს ვალდებულებად განიხილებოდა. სახელმწიფო ინტერესი მხოლოდ მმართველთა გადაწყვეტილებებით განისაზღვრებოდა, თანამედროვე სახელმწიფო მორალი ბრმად, მაგრამ გზნებით აერთიანებს მთელ ერს ძალაუფლების ძიებაში“ (*Annuaire de l'I.D.I.*, 1947, p. 2).

რა არის ნაციონალიზმი? პირველ რიგში, ეს რამდენიმე სიმართლის ან, ერთადერთი ჭეშმარიტების ერთობლივად ფლობის ცნობიერებაა. ისტორია გვასწავლის, რომ უფრო ხშირად, ყოველ შემთხვევაში, დასავლეთში, აღნიშნული ეროვნული ღირებულებები არასოდეს განიხილებოდა როგორც კერძო ხასიათის მქონე და რომელიმე ჯგუფით შემოსაზღვრული, მას განიხილავენ როგორც უნივერსალური ხასიათის მატარებელ ღირებულებად, რომელიც განკუთვნილი იყო მსოფლიოზე გასაბატონებლად (რჩეული ხალხის წყალობით). აქედან მომდინარეობს იმპერიალიზმი, ნაციონალიზმის ბუნებრივი გაგრძელება.

მაგრამ, ნებისმიერ შემთხვევაში, ერი თავს დაიცავს შურიანებისგან და ბარბაროსებისგან თუ საკუთარი გენიის ერთგული, სხვა ხალხებამდე თავისი სიმართლის მიტანას შეეცდება, ის მაინც ვერ აარიდებს თავს მათთან ომის დაწყებას; ომისა, რომელიც ყოველთვის არც მოქმედია და არც „ცხელი“, მაგრამ არის უწყვეტი ბრძოლა, რომელიც ყველა მეთოდის გამოყენებით მიმდინარეობს. თუმცა ომი ასე მარტივად არ მიმდინარეობს. ის მოითხოვს დისციპლინის გამკაცრებას, დაპირისპირების გაძლიერებას. მოითხოვს უფრო მეტ მსხვერპლშენიშვნას თითოეულისგან. როგორც პიერ-ანრი ტიტგენმა თქვა ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო ასამბლეაზე გამოსვლისას, თუ „სახელმწიფოს უკან, როგორც მუდმივი ცდუნების სახით, მიუხედავად სახელმწიფოს ფორმისა... დგას სახელმწიფო ინტერესის ცდუნება“ (1949 წლის 19 აგვისტოს სეანსი – CR გვ. 216), სახელმწიფოებს შორის ამ ცდუნებაზე ყველაზე მოწყვლადი ერი-სახელმწიფოა.

ყველა დროში ინდივიდები ვალდებულნი იყვნენ პერსონალურად და საკუთარი ქონებით მონაწილეობა მიეღოთ ქვეყნის დაცვაში. თუმცა დღეს თავდაცვის საჭიროება მოითხოვს მოქალაქეთა სრულ მობილიზაციას, საიდანაც გამომდინარეობს დამატებითი შეზღუდვები. ძალაუფლება ცდილობს გავლენა იქონიოს გონებასა და ზნე-ჩვეულებაზე სამოქალაქო შეგნების განვითარების მიზნით. და სწორედ სამოქალაქო ვალდებულების იმპერატივების გაძლიერება ედება საფუძვლად საჯარო თავისუფლების შეზღუდვას, რასაც ფსიქოლოგიურ ქმედებას ვეძახით და რომლის მიზანიცაა დაიცვას ეროვნული მორალი. ის მოიცავს ზემოქმედებას გონებასა და ზნე-ჩვეულებებზე მანამდე, სანამ არ გადააწყდება ინდივიდის შინაგან წინააღმდეგობას და ქვეყანაში არეულობას არ გამოიწვევს.

საქმე უკვე ქვეყნის ან ინსტიტუციების ერთგულებაში კი აღარ არის, არამედ მთავრობისადმი ერთგულებაში. ტრადიციულად და აზრის თავისუფლების პატივისცემით, სახელმწიფო იდეოლოგიების სფეროში ნეიტრალურ პოზიციას იკავებდა. მაგრამ ძალაუფლების მსგავსი ნეიტრალიტეტი იმ საფრთხეების გათვალისწინებით, რომლებიც მას ემუქრება და გადასაწყვეტი ამოცანების მასშტაბი, რომლებიც ელოდება მოწინააღმდეგის მხრივ სუბვერსიის მცდელობის აღსაკვეთად, განა მას სახიფათო სიტუაციაში არ აყენებს? და, აქედან გამომდინარე, საკითხის არსი მდგომარეობს იმაში, შეიძლება თუ არა რომ თავისუფლების პრინციპის მცირეოდენი შეზღუდვით ხელისუფლებამ დაგმოს ზოგიერთი მოსაზრება ან მისცეს ზოგიერთ მოსაზრებას ოფიციალური ღირებულება. განა სახელმწიფო ბუნებრივად არ დგება დილემის წინაშე - საჭიროა თუ არა გადაწყვეტილებების დამორჩილებაზე მეტის მოთხოვნა, მაგალითად: იმ შეხედულების პატივისცემა, რომელსაც მან ლეგალური ჭეშმარიტების ძალა მიანიჭა? მიუხედავად ერი-სახელმწიფოს სულისჩამდგმელი დოქტრინალური ორიენტაციების განსხვავებულობისა (და ისინი ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან), ისინი ერთმანეთს ემთხვევა იმ იდეოლოგიური სისტემის აღმოჩენისას, რომლის საყრდენიც ერია და რომლის ტოტალიტარული, დოგმატური და პარტიზანული შინაარსიც შესაბამისობაშია

ამ უკანასკნელის ერთობის სიმყარესთან. ღმერთიც, თუ ის არსებობს, ჩვენთან ერთად უნდა იყოს და თუ ის ჩვენთან არ არის, ესე იგი ის არ არსებობს! ამ შემთხვევაში, ერი ღმერთს უტოლდება. ის სახელმწიფოსთან ერთად, რომელიც მას განასახიერებს, ყველანაირი არსებობის ფუნდამენტური მოცემულობაა. სუვერენული ერი-სახელმწიფო შექმნილია, როგორც უკანასკნელი, სრულყოფილი ტერმინი და ხალხების პოლიტიკური და სოციალური ევოლუციის უზენაესი, ბუნებრივი ფორმა.

მაშასადამე, ერი-სახელმწიფოს მომატებული და დაჩქარებული ზრდა, რომელიც ექსკლუზიურად ფლობს ძალაუფლებას, რომლის განაწილებასაც ინდივიდთან არ აპირებს და რომელიც პარადოქსულად, რამდენადაც უფრო ძლიერდება შიგნით, იმდენადვე სუსტდება საგარეო ასპარეზზე. ადამიანის დამცრობა და ნიველირება - ყველაფერს ერთი და იმავე დასასრულისკენ, თავისუფლების დათრგუნვისკენ მივყავართ.

მაგრამ ეს საკმარისი არაა იმ ფაქტობრივი გარემოებების შესახსენებლად, რომლებმაც მიგვიყვანა რომის კონვენციის ხელმოწერამდე. თანამედროვე მსოფლიოში თავისუფლების ადგილის განხილვის შემდეგ ასევე საჭიროა შევაფასოთ თავისუფლების ადგილი თანამედროვე აზროვნებაში.

თავისუფლების პრობლემა იბადება ადამიანისა და საზოგადოების თანაარსებობით. ადამიანი, როგორც კი საკუთარ არსებობას აცნობიერებს, თავს მიიჩნევს აზროვნების უნარით დაჯილდოებულ ავტონომიურ უჯრედად, რომელსაც თვითგანსაზღვრის უნარი გააჩნია და აღჭურვილია თვითგამორკვევის უფლებით. თუმცა ის მოქცეულია გარკვეულ ჩარჩოებში და ექვემდებარება სოციალურ დისციპლინას, რომელიც აუცილებლად აკნინებს მის თავისუფლებას.

როგორ გადავწყვიტოთ ეს კონფლიქტი? დღესდღეობით სამი ტენდენცია არსებობს:

ერთი, ლიბერალური ტენდენცია, უშვებს ორივე ტერმინის დაპირისპირებას და მას ინდივიდის საზოგადოებაზე წინ დაყენებით აგვარებს;

მეორე, კომუნისტური ტენდენცია, ასევე უშვებს ამ დაპირისპირებას, რომელსაც ის განიხილავს, როგორც ფუნდამენტურს, მაგრამ მას აგვარებს მომავალში: ძალაუფლებამ ისე უნდა დაამუშაოს თავისუფლება ამ უკანასკნელის ინტერესიდანვე გამომდინარე, რომ მან ერთ დღეს საკუთარ სრულყოფილებას მიაღწიოს;

მესამე, ფედერალიზმი, ცდილობს ამ დაპირისპირების წაშლას. რადგანაც ადამიანი ერთდროულად აუცილებლად არის ინდივიდიც და სოციალური არსებაც, საჭიროა სოციალური დაპირისპირების შეთანხმებად ტრანსფორმირება. საკუთარი ნაწილი, რომელიც იმ საზოგადოებას უნდა დაუთმოს, რომელსაც თავად განეკუთვნება, ძალით კი არ უნდა წავართვათ, არამედ თვითონვე უნდა ისურვოს მისი გაცემა. ამისათვის საჭიროა, რომ მისმა საზოგადოებაში მონაწილეობამ დააკმაყოფილოს მისი ძირითადი ლიბერალიზმი და აღნიშნული ინდივიდუალური ინიციატივები, რომლებიც, გარდა იმისა, რომ თითოეულს საკუთარი ბედის გადანწყვეტაში რეალური მონაწილეობის საშუალებას მისცემენ, ასევე გადაიქცევიან ძალაუფლების მუხრუჭად, მისი იმპერიალიზმის დაბრკოლებად.

3. ლიბერალიზმი ანუ აბსტრაქტული ადამიანის კონცეფცია

ის იმდენად ცნობილია, რომ მასზე ვრცლად არ შევჩერდები. ინდივიდიდან გამომდინარე, რომელსაც ის დამოუკიდებელ ღირებულებას ანიჭებს და აღიარებს, რომ ის არსებობს

თავის თავში და საკუთარი თავისთვის, საზოგადოებისგან დამოუკიდებლად, მის გარეთ და მასზე უპირატესად, ის ადგენს, რომ ადამიანი ფლობს ბუნებრივ და ხელშეუვალ უფლებებს. აღნიშნული უფლებები მან ნაწილობრივ დათმო სოციალური ხელშეკრულების ხელმოწერისას, მაგრამ ინდივიდი საზოგადოების უზენაეს მიზნად რჩება და სოციალური ხელშეკრულებით დაფუძნებულმა მოქმედმა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ უნდა დაიცვას ეს მიზანი. თავისუფლება, რომელიც ადამიანისთვის ბუნებრივი წესრიგის პატივისცემისა და საერთო სიკეთის მიღწევის საშუალებაა, გარანტირებული იქნება ძალაუფლების ლიმიტირებითა და ადაპტირებით: სახელმწიფო იქნება ლიბერალური და ასევე დემოკრატიულიც. რადგან ადამიანს არ შეუძლია საკუთარი თავის შევიწროება, სწორედ ის იქნება ხელისუფლების მფლობელი. ხალხი, რომელიც საკუთარ თავს მართავს, თავისუფალი იქნება.

ამ კონცეფციის რამდენიმე ნაკვალევს მე-17 საუკუნის სხვადასხვა ტექსტებში ვხვდებით. ესენია: დამოუკიდებლობის ამერიკული დეკლარაცია, ვირჯინიის ადამიანის უფლებათა დეკლარაცია, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა 1789 წლის დეკლარაცია. ის იმ ეპოქის ფილოსოფიაშიც მონაწილეობს. ნაწილობრივ, როგორც ეს პოლ აზარმა აღწერა საკუთარ საუცხოო ნაშრომში, ამ ფილოსოფიის სისუსტეების შედეგაცაა ის ფაქტი, რომ მან ვერ შეძლო თავისუფლების სრულად და საბოლოოდ დამკვიდრება. მართლაც, ის თავის თავში მოიცავდა საკუთარი დესტრუქციის მარცვლებს: ადამიანი ბუნებრივად არც კარგი იყო და არც რაციონალური; ინდივიდი ვერ აღმოჩნდა ბუნებრივი და ღვთაებრივი წესრიგის ბუნებრივი მმართველი; სპონტანური მოძრაობის ზოგადი ინტერესის დახმარების ნაცვლად ინდივიდუალურმა ინტერესებმა მისი კომპრომეტირება მოახდინა და ისინი ერთმანეთს დაშორდნენ.

მისი მარცხი კიდევ უფრო ღრმაა. ლიბერალიზმის კრიზისი მხოლოდ იმ ფაქტიდან არ გამომდინარეობს, რომ თავისუფლებამ დაპირებების მიუხედავად ვერ შეძლო ინდივიდის თავისუფლების დაცვა და მისი უფლებების პატივისცემა.

პრუდონი წერდა: „მონა-სახელმწიფო დესპოტ-სახელმწიფოდ გადაიქცევა; მსახურებისას მორჩილების ნაცვლად უფრო და უფრო მეტ ბრძანებას იძლევა“. და რუსოც: „ინგლისელ ხალხს ჰგონია, რომ თავისუფალია. ის ძლიერად ცდება; ის თავისუფალი მხოლოდ პარლამენტის წევრების არჩევნების განმავლობაშია. არჩევნების შემდეგ კი ის მონაა, ის არაფერია“.

კლასიკური საკონსტიტუციო სისტემის ლიბერალური ძალა ორ საყრდენზე იდგა: კანონის როლი და კანონის დემოკრატიული წარმომავლობა. კანონი არის „ტრანსცენდენტური წესი, რომელიც იცავს ხალხს სუვერენისგან“ (რუსო - წერილები მთაზე – II, L. VII); „კანონმა უნდა დაიცვას საზოგადოებრივი და ინდივიდუალური თავისუფლება მმართველი მჩაგვრელებისგან“ (1793 წლის უფლებათა დეკლარაცია - მუხლი 9). ნათელია, რომ კანონი მხოლოდ მაშინაა კანონი, როცა ის ისეთ რამეს უპირისპირდება, რაც მას არ ეკუთვნის და რომ პირველი ლიბერალები მას განიხილავდნენ, როგორც მთავრობის მოქმედებას ან ნებას; კანონი ლიბერალურია იმიტომ, რომ ის აბრკოლებს ძალაუფლების მოქმედებას და აღნიშნული ძალაუფლების წინაშე აღმართული ბარიერი მის არსებობასაც გულისხმობს.

ორიდან ერთია: ან სუვერენიტეტის საფუძველი ღვთაებრივ უფლებას ეყრდნობა და, მაგალითად, სუვერენიტეტს მეფე განასახიერებს, მაგრამ რა ძალა ექნება მაშინ სუვერენტან

მიმართებაში კანონს, რომელიც მხოლოდ ხალხის ნების გამოხატულებაა? ან კიდევ, სუვერენიტეტი ხალხს ეკუთვნის და კანონი გამოხატავს სუვერენის ნებას, მაგრამ რომელი ძალაუფლება შეძლებს მასთან დაპირისპირებას? ვერანაირი. საკანონმდებლო კორპუსი სწრაფად გადაიქცევა ძალაუფლების მფლობელ ერთადერთ ორგანოდ, კანონი კი მის ერთადერთ გამოხატვის საშუალებად. მაგრამ ამ შემთხვევაში კანონი კარგავს საკუთარ, ბარიერის როლს იმის წინაშე, ვინც წინააღმდეგობას უწევს. ის მეფობს (მარტივად); და ძალაუფლების საპირწონედან ის მის ერთადერთ და განმსაზღვრელ წონად გადაიქცევა. დესპოტიზმის პირველი პირობა: ძალაუფლება მუხრუჭის გარეშე უკვე შემდგარია. და შეგვიძლია დავეკითხოთ საკუთარ თავს, საკმარისი იქნება კი კანონის დემოკრატიული წარმომავლობა დესპოტიზმის დაბრუნებისთვის ხელის შესაშლელად?

დემოკრატია ხალხის მიერ მართული სახალხო მთავრობაა; ჩვენთვის ცნობილი ზომების საზოგადოებებში ის ვერ იქნება პირდაპირი: ის აუცილებლად წარმომადგენლობითია. წარმომადგენლობითი რეჟიმი ძალაუფლების მონყობის ისეთი სისტემაა, რომელიც დელეგირებას ეყრდნობა; წარმომადგენლები მოქმედებენ წარდგენლების მაგივრად და მათი სახელით. მაგრამ როგორ შევძლებდით იმის გაგებას, ისინი წარდგენილების „სასარგებლოდ“ მოქმედებენ თუ ისე, „როგორც“ წარდგენილები, მათი პირდაპირი მონაწილეობა შესაძლებელი რომ ყოფილიყო? თუ ისინი მოქმედებენ როგორც წარდგენილები, მაშინ, ერთმანეთს დაემთხვევა სუბიექტისა და მმართველის მოქმედება და მართულთა მონაწილეობა მმართველობაში ავთენტური იქნება; თუ ისინი მოქმედებენ „სასარგებლოდ“, არ არსებობს იმის საჭიროება, რომ იურიდიულად მათი ნება გაიგივდეს წარმდგენელთა ნებასთან, რის შედეგადაც, მართულების უფლება, ჩაერიონ მმართველობაში, ილუზორულ სახეს მიიღებდა. იმ პირობების წყალობით, რომლებიც განსაზღვრავენ დელეგირების ფორმას - წარმომადგენლობითი რეჟიმის საყრდენს - წარმომადგენლები მოქალაქეებისგან სრული თავისუფლებით სარგებლობენ.

ფაქტობრივად, წარმომადგენლები ამომრჩევლებს კი არა, არამედ ერს („Nation“, პრობლემის ფრანგული ტერმინოლოგია რომ გამოვიყენო) წარმოადგენენ. მაგრამ ამომრჩეველთა კორპუსი, რომელიც საკუთარ თავს ერად არ მოიაზრებს და არც ხმის მიცემით არ ანიჭებს წარმომადგენლის სტატუსს მათ, ვისაც ირჩევს (მართლაც, ცნობილია, რომ მათ ამ სტატუსს კონსტიტუცია ანიჭებს), რა უფლებით მისცემს მმართველებს ამომრჩეველთა კორპუსი ბრძანებებს? ვინც ამას დაემორჩილებოდა, ერის ნაწილის მონად იქცეოდა და უღალატებდა საკუთარ მისიას; ყველა წარმომადგენელს შეუძლია და უნდა გაიმეოროს კონდორსეს სიტყვები: „ხალხმა მე ჩემი იდეების გამოსახატავად ამირჩია და არა თავისი; ჩემი მოსაზრებების აბსოლუტური თავისუფლება მისდამი ჩემი უპირველესი ვალდებულებაა“.

თუ იმასაც ვიტყვით, რომ დესპოტიზმის ამ ჩანასახებს, როგორიცაა ლეგალური ძალაუფლების აბსოლუტური ხასიათი და ამ ძალაუფლების ორგანოების დამოუკიდებლობა ინდივიდებთან დაკავშირებით, ემატება დესპოტიზმის სხვადასხვა ფერმენტები: მმართველი ოლიგარქიის ჩამოყალიბება, რომელიც ცდილობს გაიხანგრძლივოს ძალაუფლება, ზოგიერთი ფორმის კენჭისყრის შემოღება, რაც რჩეულებს მათი ამომრჩეველების განაჩენისგან თავის დაღწევის საშუალებას აძლევს, ახალი ლეგიტიმურობის წარმოშობა, რომელიც ეფუძნება ზოგიერთი ინდივიდის მხოლოდ პირად თვისებებსა და შეხედულებებს, ვნახავთ, რომ ლიბერალური რეჟიმი თავისუფლების თავისუფლების გარანტირებისგან ძალიან შორს იყო.

განა იმას, ვინც სახელმწიფოს ადამიანი დაუმონა, არ შეგვიძლია მოვთხოვოთ ადამიანის

ღირსებისა და თავისუფლების დაბრუნება?

4. კომუნიზმი, ანუ მითური ადამიანის კონცეფცია

ერთი ფრაზით შეიძლება შემოვიფარგლოთ: თავისუფლება ბუნების კი არა, საზოგადოების საჩუქარია.

კომუნისტი მოაზროვნეებისთვის ინდივიდი საკუთარ თავში და საკუთარი თავისთვის არ არსებობს; ადამიანი სოციალური გარემოს პირმშოა. სოციალურ გარემოში კი პირველადი როლი ეკონომიკურ ინფრასტრუქტურას უკავია: საწარმოო ძალებსა და წარმოების ურთიერთობებს. თავისუფლება მხოლოდ ზედნაშენი ელემენტია. კაპიტალისტურ რეჟიმში ბურჟუაზია (რომელიც უმცირესობაშია) ფლობს მმართველობის სადავეებს და დომინირებს პროლეტარიატზე (რომელიც უმრავლესობაშია). ეს ექსპლუატატორული რეჟიმი გულისხმობს ადამიანის შეზღუდვას, ე.ი. მის დამონებას. მონობა შენიღბულია თავისუფლებების ფორმალური აღიარებით, რომლის განხორციელებაც პროლეტარიატისთვის მიუწვდომელია.

სოციალისტურ რეჟიმში თავისუფლება გამოჩენას იწყებს. მოქალაქეების ყველა თავისუფლება გარანტირებულია: რწმენის თავისუფლება, შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება, გაერთიანების თავისუფლება, ადამიანისა და მისი საცხოვრებლის ხელშეუხებლობა, კორესპონდენციის საიდუმლოება, დაბოლოს გამოხატვის თავისუფლება მისი ყველა ფორმით (ადამიანის უფლებათა ქვაკუთხედი). თუმცა მარქსიზმის კონტექსტში ამ უფლებების ღირებულება პირობითია. მართლაც, თავისუფლება განსაზღვრულია, როგორც „საჭიროების გაცნობიერება“; სოციალისტური ფაზის დასასრულამდე ის მხოლოდ თავისუფალ მორჩილებაში შეიძლება გამოიხატებოდეს. ამ მიჯნას ვერცერთი თავისუფლება ვერ გადალახავს თავისუფლების მომავლის კომპრომეტირების გარეშე.

ეს მხოლოდ კომუნისტების რეჟიმის დროს განვითარდება თავისუფლება სრულად, რადგან კაპიტალიზმის მიერ თავსმოხვეული ყველანაირი შეზღუდვისგან თავის დაღწევით, ბურჟუაზიულ იდეოლოგიაზე გამარჯვებით, ყველანაირი ფსიქოლოგიური და მატერიალური ზეწოლისგან გათავისუფლებული ადამიანი ბოლოს და ბოლოს მიაღწევს რეალურ თავისუფლებას.

დღეს უკვე შესაძლებელია ამ კონცეფციის ღირებულებაზე მსჯელობის მცდელობა.

საბჭოთა კავშირი არა რეპრესიული, არამედ პრევენციული რეჟიმია: ადმინისტრაციული დაკავება და დაპატიმრება, ცენზურა, აკრძალვები, წინასწარი ნებართვების საჭიროების რაოდენობა იზრდება ბოლოდროინდელ რუსეთში. ხელისუფლებას შეუძლია აკრძალოს გამოსვლა, თუ ის მას რეჟიმისთვის საფრთხის შემცველად მიიჩნევს; ყველა შეკრება, ყველა მანიფესტაცია საჭიროებს ნებართვას, რომელსაც ადმინისტრაცია ან გასცემს, ან არა, საკუთარი შეხედულებისამებრ; ყველა სტატია, თითოეული ნამუშევარი, გამოქვეყნებისთვის საჭიროებს ცენზურის ნებართვას. რაც შეეხება საბჭოთა მოქალაქეების ფიზიკურ თავისუფლებას და თვითნებური დაპატიმრებებისგან დაზღვევას, მათ ვერასოდეს შეძლეს, თვით ხელმძღვანელების აღიარებით, შეეჩერებინათ უძლიერესი ინსტიტუციის, პარტიის ბელადების ექსკლუზიურ სამსახურში მყოფი სპეციალური პოლიციის მოქმედებები. განა პრევენციული სისტემა არ ემუქრება ინდივიდის სამართლებრივ სტატუსს? ის დიქტატურებს ახასიათებს, რომლებიც თავისუფლების ყველანაირი ფორმის წინააღმდეგნი არიან. როგორ შეიძლება სერიოზულად ვისაუბროთ თავისუფლებაზე იქ, სადაც მისით სარგებლობის უფლება ადმინისტრაციის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული? ჯერ ისედაც შეზღუდული გავრცელების სფეროში, სოციალისტური თავისუფლებები დამატებით იზღუდებიან არა

მართო განხორციელებისას, არამედ შინაარსობრივადაც.

მომავლის რეალური თავისუფლებაც არანაკლებ საკამათოა. როგორც გვეუბნებიან, რეალური თავისუფლება მხოლოდ კომუნისტურ რეჟიმში მიიღწევა. ე.ი. კარლ მარქსის ფრაზა, რომ გამოვიყენოთ, მაშინ, „როცა გაქრება ინდივიდების მონობრივი სუბორდინაცია შრომის განაწილებასთან და, მასთან ერთად, ინტელექტუალური და ფიზიკური სამუშაოების დაპირისპირება; როცა მუშაობა არ იქნება მხოლოდ ცხოვრების საშუალება და თვითონვე გადაიქცევა პირველად საჭიროებად; როცა, ინდივიდების მრავალჯერადი განვითარებით მწარმოებელი ძალები გაიზრდება და კოლექტიური სიმდიდრის ყველა წყარო უხვად ამოხეთქავს“ (გოტას პროგრამის კრიტიკა), ერთი სიტყვით, მაშინ, როცა მიიღწევა მატერიალური სიუხვე, სახელმწიფოს გაქრობა დასრულებული იქნება, ადამიანი კი - ტრანსფორმირებული. არა მხოლოდ საბჭოთა კავშირი რჩება ჯერ კიდევ ძლიერ დაშორებული ამ მდგომარეობისგან, ამ იდილიური კეთილდღეობისგან, არამედ ბოგოერთი საბჭოთა ხელისუფალიც იწყებს დაეჭვებას, შეძლებენ თუ არა ერთ დღეს ამის მიღწევას. სრული თავისუფლების დაპირება, დღევანდელი თავისუფლების მსხვერპლის გაღების გამართლებად გამოიყენება. უსამართლო იქნება, დაპირება რომ ვერ შესრულდეს, განსაკუთრებით, როცა არის რისკი, რომ ის არასოდეს შესრულდება.

როგორც ჩანს, საწინააღმდეგო მტკიცებულებამდე კომუნისტური კონცეფცია ისეთივე ნაკლებსახარბიელოა ადამიანისა და მისი უფლებებისთვის, როგორც ლიბერალური კონცეფცია.

5. ფედერალიზმი ანუ კონკრეტული ადამიანის კონცეფცია

ლიბერალიზმისგან განსხვავებით, რომელიც საწყის წერტილად ადამიანს მიიჩნევს და მაინც ვერ ახერხებს მის შერიგებას მოქალაქესთან, ინდივიდის - საზოგადოებასთან, და კომუნისტისგან განსხვავებით, რომელიც პრეტენზიას აცხადებს, რომ მიაღწევს ადამიანამდე გზის ბოლოს, მანამდე კი მას საზოგადოებას უქვემდებარებს, ფედერალიზმი ადამიანს განიხილავს მისი არსების მთელი სისრულითა და მისი მომავლით, როგორც „ადამიან-პიროვნებას“, ერთდროულად როგორც ინდივიდსა და როგორც მოქალაქეს, თავისუფალსა და საზოგადოების ნაწილს. ამ ადამიანი-პიროვნებისთვის დამახასიათებელია საზოგადოებაცა და ინდივიდიც, რაც გამორიცხავს ინდივიდისა და საზოგადოების გაყოფას, რომელიც ჩნდება ლიბერალიზმში, და საზოგადოების ინდივიდზე უპირატესობას, რასაც მარქსიზმი ქადაგებს. ადამიანი განხილულია მისი არსების მთელი სისრულით, მის სხვადასხვა განზომილებაში. ის გააზრებულია როგორც კონკრეტული არსება, სისხლი და ხორცი, გონი და მატერია, მოქმედება და აზროვნება.

ფედერალიზმი ანგარიშს უწევს ამ რეალობას და ხსნის მის პლურალისტურ ბუნებას, მის მცდელობას უზრუნველყოს ცხოვრება და ავტონომია ყველა ჰუმანური საზოგადოებისა, რომლებიც წარმოადგენენ ადამიანის მიღწევებისა და კეთილდღეობის ადგილებს. ფედერალიზმი სხვადასხვა სახის საზოგადოების თვითმმართველობაა. ადარავის შეუძლია იმის უარყოფა, რომ ინდივიდი მონაწილეობს მისი გარემოს განვითარებაში.

მისი მემკვიდრეობითობით, განათლებით, საჭიროებებით, ტენდენციებით, საკუთარი თავის შეფასების საშუალებითა და თვითგამორკვევის უნარით ინდივიდი დინამიკური და ავტონომიური ერთობლიობაა. მაგრამ საზოგადოებაც, რომელიც მხოლოდ აგრეგატს არ წარმოადგენს, ავტონომიური დინამიკური ერთობაა. და ეს ორი ერთობლიობა ერწყმის ერთმანეთს, მათი დაშორება არ შეიძლება, არც დაყოფა, ფიქრის დონეზეც

კი. საზოგადოებისა და ინდივიდის გადაკვეთის ხაზები არ შეიძლება დაშორდეს ერთმანეთს, რადგან ისინი ერთ ძირითად ბირთვს ქმნიან. არ შეიძლება, გამოსახულებას რომ მივმართოთ, წარმოვიდგინოთ ინდივიდი ორი კონცენტრირებული წრის სახით, რომელთაგანაც ერთი (შიდა) წარმოადგენს მის საკუთარ მეს, მაშინ როცა გარე წრე წარმოადგენს საკუთარ ზონას, რომელიც მის სოციალურ ურთიერთობებს შეესაბამება. ინდივიდი ერთიან ჰომოგენურ ფორმას ქმნის, რომელიც ღრმად იჭრება საზოგადოებაში, როგორც ეს უკანასკნელი მასში. ინდივიდის ყოველი ურთიერთობა გარემომცველ სამყაროსთან, მისთვის მნიშვნელოვანია, და ამიტომაც მისი თავისუფლება უნდა გამოიხატოს და დაკმაყოფილდეს თითოეულ ამ ურთიერთობაში.

ინდივიდმა დაჩაგრულად რომ არ იგრძნოს თავი, საჭიროა, თითოეულ ჯგუფში, თითოეულ ადგილობრივ გაერთიანებაში, რომელშიც ის მონაწილეობს, შეეძლოს მას ისარგებლოს საკუთარი თავისუფლებით; ე.ი. პირველ რიგში უფლება და შემდეგ - გრძნობა, რათა თვითონ გადაწყვიტოს საკუთარი ბედი. მაგრამ საკმარისი არ იქნება ძალაუფლების ილუზიის ქონა, საჭიროა, რომ რეალობაშიც ჰქონდეს ის. ეს კი გულისხმობს შეზღუდული ზომის ჯგუფებსა და ადგილობრივ გაერთიანებებს: თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ის ფაქტი, რომ მოქალაქეების წინაშე დაისვას იმ მასშტაბის პრობლემები, რომ მათზე ზემოქმედების საშუალება დაკარგონ (უკვე ვნახეთ, თუ რამდენად დგებოდა თავისუფლება საფრთხის ქვეშ, როცა პრობლემებს უზარმაზარი სახელმწიფოს, არაადამიანური მასშტაბის დონეზე სვამდნენ). ასევე ნებისა და ინიციატივების გამოხატვის დროს, საწყისი ბაზიდან მწვერვალამდე მისვლის პროცესში, საბოლოო გადაწყვეტილება საწყის გადაწყვეტილებებს არ უნდა დაშორდეს, ან არ უნდა დაუტოვოს ადგილი საწყისი ნების დეფორმაციის რისკს.

ადგილობრივი გაერთიანებებისთვის, რომლებიც ფედერალური სისტემის საყრდენს წარმოადგენენ, შეზღუდული ზომის მისაცემად კიდევ ერთი მიზეზი არსებობს: ასეთი გაერთიანებები მრავლად უნდა იყოს, რომ თითოეული აზრის რაც შეიძლება ბევრი ნიუანსის განხილვა და რეალიზება გახდეს შესაძლებელი. თუ, მაგალითად, წარმოდგენილია მხოლოდ ორი ინდუსტრიული გაერთიანება, იქნება მაქსიმუმ ორი სოციალური სისტემა ერთდროულად. თუ წარმოდგენილია ოცი, მაშინ ჩვენ შევვსწრებით ოცი სისტემის თანაარსებობას. გაერთიანებების მცირე ზომა, რაც მათი სიმრავლის პირობაა, მრავალფეროვნების საშუალებას იძლევა, ეს კი ერთ-ერთი პირველი ფაქტორია თავისუფლებისთვის (რადგანაც ჩვენ რეალურად თავისუფლები არ ვართ ერთადერთი უფლებით ზემოქმედება ვიქონიოთ გადაწყვეტილების მიღებაზე ჩვენი სურვილის მითითებით; უკეთესია ჩვენ თუ იმას გავაკეთებთ, რაც გვინდა).

ფედერალიზმი, რომელსაც სურს თავისუფლების უზრუნველყოფა მისი მონაწილეობით, ფიქრობს მის უკეთ უზრუნველყოფას ძალაუფლების შეზღუდვით. მრავალი გაერთიანება ასევე ავტონომიური ცენტრია, რომელსაც შეუძლია დაამუხრუჭოს ან შეაჩეროს ცენტრალური ხელისუფლების იმპერიალიზმი. დაჯგუფებები კომპლექტდებიან, იზღუდებიან ერთმანეთით, წონასწორდებიან.

ამგვარად, ფედერალიზმი ამტკიცებს, რომ თავისუფლება მისი არსებობის აზრია; ის საკუთარ აზრს პოულობს ადამიანის პირად კონცეფციაში: იყო პასუხისმგებელიანი, ინდივიდი და მოქალაქე, საკუთარი ღირებულებისა და ვალდებულებების გაცნობიერებით... და საზოგადოების პირად კონცეფციაში: ავტონომიური საზოგადოებების ეკვივალენტური და თანასწორუფლებიანი გაერთიანებების დაჯგუფება, რომლებიც ერთმანეთს ზღუდავენ.

ფედერალიზმი, რომელიც ფიქრობს, რომ თავისუფლებისთვის უზრუნველყოფს მისი

არსებობის ორ საფუძველს: ადამიანის პოზიციასა და ინსტიტუციურ სტრუქტურებს, თავის თავს მოიაზრებს, ყაკ მარიტენის სიტყვებით რომ ვთქვათ, როგორც „გმირულ ჰუმანიზმს“.

უფრო შორიდან რომ შევხედოთ, სიამოვნებით შევაჯამებდი ამ სამ კონცეფციას შემდეგი ფრაზით - ჩვენს წინაშეა სამი დიალექტიკა:

უარყოფის დიალექტიკა - ანარქიული ლიბერალიზმით, რომელიც წარმოგვიდგენს ინდივიდსა და საზოგადოებას, თავისუფლებასა და ძალაუფლებას, როგორც ორ დაპირისპირებულ პოლუსს, ორ შეურიგებელ ტერმინს და გარდაუვლად მიაჩნია შეუბრალებელი ბროლა, რომელშიც, როგორც ჩვენ ეს ვნახეთ, ინდივიდი მარცხდება;

სინთეზის დიალექტიკა - კოლექტიური კომუნიზმით, რომელიც წინააღმდეგობას ამარცხებს ორივე ტერმინის გაერთიანებით ზემდგომ, შემწვრ და დახურულ სინთეზში; მაგრამ ამჟამად არ ერიდება ამ თავისუფლების ტანჯვას, რომლის სრულყოფილებასაც გვპირდება ერთ დღეს;

წონასწორობის დიალექტიკა - პერსონალისტური ფედერალიზმით, რომელიც ახდენს წინააღმდეგობრივი ტერმინების ინტეგრირებას მობილურ წონასწორობაში, სადაც თავისუფლებისა და ძალაუფლების დაპირისპირება სამართლებრივი ბრძოლის პაციფისტურ ფორმას იღებს.

საჭიროდ მივიჩნევ, ჩვენი მუშაობის დასაწყისში დიდი ადგილი დამეთმო თავისუფლების ბედისთვის თანამედროვე მსოფლიოში და მისი გამოხატულებებისთვის თანამედროვე აზროვნებაში.

ისლა დაგვრჩენია, ვისაუბროთ რომის კონვენციაში თავისუფლების როლზე და თავს შევიკავებ შევიჭრა იმ კვლევით ანგარიშებში, რომელთაც თქვენ წარმოგიდგენენ. ასევე თავს შევიკავებ იმ მოსაზრებების გადმოცემისგანაც, რომლებიც თქვენში დისკუსიის სურვილს არ გამოიწვევს. ჩვენ რომ გვთხოვონ რომის კონვენციის შეფასება, ვიტყვი, რომ ამის დრო ჯერ არ დამდგარა. ეს მოხდება მხოლოდ მისი შესაბამის კონტექსტში ჩასმისა და განხილვის შემდეგ.

პირველი პრობლემა, რომელიც დგება, რომის კონვენციის ბუნებას შეეხება. ეს კონვენციაა თუ საერთაშორისო საკანონმდებლო აქტი? გააჩნია თუ არა მას ექსკლუზიურად სახელმწიფოთაშორისი მოქმედების ხასიათი თუ ნაწილობრივ ფედერალურ ხასიათსაც ატარებს? გარეგნულად კლასიკური ტიპის კონვენციის სახით წარმოგვიდგება, მაგრამ ჩვენ ვიცით, რომ ტერმინი „კონვენცია“ დღესდღეობით მოიცავს განსხვავებულ და ცვალებად რეალობებს, რომელთა ერთიანობაც შეადგენს განსაკუთრებულად მრავალფეროვან სურათს: ერთი მხრივ, ამ ფორმაში, რომელსაც კონვენცია შეადგენს, ახალი შინაარსი დაემატა, რომელიც ედრება ტრადიციულ შინაარსს და მათ ჩანაცვლებასაც ცდილობს; მეორე მხრივ, მეორე ევოლუცია ნელ-ნელა აახლოებს კონვენციურ ტექნიკას შიდა საკანონმდებლო ტექნიკასთან და ეს ფენომენი პირველ რიგში ეხება ჩამოყალიბებასა და კონვენციური ადგილის დაბადებას.

ამ თვალსაზრისით რომის კონვენცია გარკვეულ ინტერესს წარმოადგენს. ევროპის საბჭოს კომპეტენციები ნაწილდება ორ ორგანოზე - მინისტრთა კომიტეტსა და საკონსულტაციო ასამბლეაზე. თუ პირველი სახელმწიფოთაშორისი ბუნებისაა, მეორე რამდენიმე ხაზს ფედერალური სისტემებიდან სესხულობს: მისი წევრები არ იღებენ იმპერატიულ ინსტრუქციებს საკუთარი მთავრობებიდან; მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არ არიან

საყოველთაო არჩევნებისას არჩეულები, ისინი უფრო მეტად საკუთარ თანამემამულეებს და საზოგადოებრივი აზრის სხვადასხვა ტენდენციებს წარმოადგენენ, ვიდრე საკუთარ სახელმწიფოებს (და ეს იმ სახელმწიფოებსაც ეხება, სადაც ჩემი დანიშვნა პარლამენტის კომპეტენციაში არ შედის). ასამბლეა ნამდვილად იმსახურებს აზრის ევროპული პალატის ტიტულს.

უდავოა, რომ ეს ორგანოები სახელმწიფოთაშორისი ხასიათისაა: მაგალითად, ასეთია მინისტრთა კომიტეტი, ასევე ექსპერტთა კომიტეტი, რომელიც ყველაზე დიდ როლს თამაშობს კონვენციის შემუშავებაში, მაგრამ აქვე, არ უნდა დავივიწყოთ წმინდად „ევროპული“ ელემენტის, ასამბლეის, მნიშვნელობაც. ასამბლეამ აიღო ინიციატივა, როდესაც მას ჩაენაცვლებინა იურიდიული კომისია და მუდმივი კომისია. ის აკვირდებოდა მოლაპარაკებების მიმდინარეობას, ხანდახან განიხილავდა ექსპერტების მიერ შედგენილ ტექსტებს და არც საკუთარი აზრის გამოხატვას ერიდებოდა მაშინ, როდესაც ამას არავინ სთხოვდა. ამგვარად, კონვენცია წარმოადგენს ერთგვარ კომპრომისს სახელმწიფოთაშორისსა და ევროპულს შორის, საერთაშორისოსა და ფედერალურს შორის, ამავე დროს პირველის მნიშვნელოვანი უპირატესობით.

კონვენციის მიერ ჩამოყალიბებული სისტემაც განხილვას მოითხოვს სამი მიმართულებით - ნორმატიული, პროცედურული, ორგანული. რომის კონვენცია ამტკიცებს სახელმწიფოების ვალდებულებას; უკეთესი იქნება ვიცნობდეთ ამ ვალდებულების შინაარსსა და მისი მოქმედების არეალს, მისი განხორციელების ფორმას, სანქციების სახეს.

6. შინაარსი და ვალდებულების მასშტაბი

ნორმატიული თვალსაზრისით, ორი ძირითადი კითხვა არსებობს: კონვენციისა და პროტოკოლის რომელი მოდელი აირჩიეს იმ ვალდებულების შინაარსის დასაბუთებლად, რომელიც შემოაქვთ და რა მნიშვნელობა აქვს ამ არჩევანს? ეს ორი ინსტრუმენტი ყველა მხარეს ერთნაირი ტერმინებით ავალდებულებს თუ უშვებს ინდივიდუალური სამართლებრივი სიტუაციების ბოგიერთ დიფერენციაციას?

ჩვენ ბევრი და დიდხანს ვისაუბრეთ იმის გასარკვევად, შეთანხმებებს ჩამონათვალის მეთოდი უნდა გამოეყენებინათ თუ განმარტებისა, როცა საქმე შეეხება გარანტირებულ უფლებებს, რადგან ეს საკითხი ძირითადად პოლიტიკური ხასიათისაა. მართლაც, ჩამონათვალის მეთოდი, რომელიც გულისხმობს, რომ უფლებების შინაარსი და მათი მოქმედების არეალი მოგვიანებით დაბუსტდება (რადგან ადამიანის უფლებები სავალდებულო ნორმები გახდა, რომლებიც განკუთვნილია კონკრეტული სიტუაციებისთვის), საერთაშორისო - განსაკუთრებით იურიდიული - ორგანოების მრავალფეროვანი ინტერპრეტაციების საშუალებას იძლევა, რომლებმაც უნდა მოახდინონ ტექსტების აღსრულება; და ვიცით, საფრანგეთის სახელმწიფო საბჭოს გამოცდილებიდან გამომდინარე, თუ რა მოქნილ და პროგრესულ ფაქტორს წარმოადგენს პრეტორიანული სამართალი. განმარტების მეთოდს, პირიქით, თუ აქვს უპირატესობა დააფიქსიროს დარწმუნებით სახელმწიფოების მიერ შეთანხმებული ვალდებულებების არეალი, გააჩნია ნაკლიც - შეთანხმებების შინაარსს ის ვიწრო საზღვრებში კეტავს და აღარ აძლევს მას განვითარების საშუალებას; თანხმდება მხოლოდ გადახედვის მძიმე პროცედურაზე. განსაზღვრება, რომელიც ნებისმიერ შემთხვევაში აუცილებელია, საერთაშორისო ორგანოებზე გაიცემა მხოლოდ საჭიროებისდა მიხედვით, მაგრამ *ab initio* ეროვნულ ორგანოებზე. ახლა ალბათ გასაგებია კონვენციის ამ არჩევანის მთელი მასშტაბი, რომლის მიზანიცაა, რამენაირად დაიმორჩილოს ეროვნული მთავრობები და შეზღუდოს მათი მოქმედების თავისუფლება.

როგორც ჩანს, განმარტების თემისი იქნა გამოყენებული. უფლებებისა და თავისუფლებების უმრავლესობა ფიგურირებს ორივე დოკუმენტში, დებულებების განსაკუთრებულად დეტალური ფორმით, რომელიც მათ ზუსტ განმარტებასაც აძლევს და, ამავე დროს, აფიქსირებს მოქმედების არეალს შეზღუდვების მთელი სერიით (სიცოცხლის უფლება, მუხლი 2: სამი გამონაკლისი; ოთხი იძულებითი სამუშაოს აკრძალვისთვის; ექვსი პიროვნულ თავისუფლებებში ჩარევისთვის); ზოგიერთი უფლება იკავებს კონვენციის მთელ გვერდს და იქ, სადაც უნივერსალური დეკლარაცია ერთი მუხლის ორი ხაზით შემოიფარგლება, კონვენციაში ორმოცდაათ ხაზამდე აღის (DU, მუხლი 3 – C, მუხლი 2 და 5).

მაგრამ ნუმერაციის კონცეფცია მთლიანად არ არის უარყოფილი (მუხლი 3 – მუხლი 4/1 – მუხლი 12 – მუხლი 13, სხვათა შორის); ამასთანავე, განსაკუთრებით კონვენციის პირველი სათაური მოიცავს ინტერპრეტაციის მრავალ ზოგად წესს, რომლებიც საერთოა ყველა გარანტირებული უფლებისა და თავისუფლებისთვის: არადისკრიმინაციული პრინციპი, მე-18 ნაწილის დებულება, რომელიც შესაძლოა ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების კონტროლის საშუალებას იძლეოდეს; მე-17 მუხლის წესი, რომელზეც იურისდიქციებმა უნდა გადაწყვიტონ, აძლევს თუ არა ის მთავრობებს საშუალებას, ჩამოართვან თავისუფლება თავისუფლების მტრებს.

რაც შეეხება შეთანხმებული ვალდებულებების არეალს, რომის კონვენცია იკავებს უფრო გამამხნეველ პოზიციას. უეჭველია, რომ ის მხარეების სამართლებრივი მდგომარეობის დიფერენციაციისკენ იხრება და არბილებს და დივერსიფიკაციას უკეთებს აღებულ ვალდებულებებს; ასევე უეჭველია, რომ კონვენციის 64-ე მუხლი რეზერვსაც განიხილავს. მაგრამ ის მას სხვადასხვა პირობას უმორჩილებს: კონკრეტულად, საჭიროა, რომ არსებობდეს შიდა კანონი, რომელიც კონვენციას ეწინააღმდეგება; ის კრძალავს ზოგადი ხასიათის რეზერვს. ჩნდება კითხვა, ეს უფლებები რეზერვის შესახებ ხომ არ მიგვიყვანს ფედერალური პაქტის დასუსტებამდე, ან, როგორც ზოგჯერ პირიქით ამტკიცებენ, მის გაძლიერებამდე, რაც გულისხმობს მკაცრი ვალდებულებების აღებას, რომლებშიც გათვალისწინებული იქნება განსაკუთრებული სიტუაციები. ამავე დროს, შეიძლება ბევრ სახელმწიფოს გაუჭირდეს ამ გადაწყვეტილებას მიიღება და დიდხანს იორჭოფოს, რადგან ისინი ამ გადაწყვეტილებით საკუთარ ინტერესებს ვეღარ შეინარჩუნებენ. ჩვენ კიდევ შევისწავლით კოლონიალურ რეზერვებს, რომლებიც განსხვავებულნი არიან.

7. ვალდებულების განხორციელება

პროცედურული თვალსაზრისით, აღებული ვალდებულებების განხორციელება ორ პრობლემას ქმნის: ინდივიდის წვდომას გათვალისწინებულ იურისდიქციებთან და გასაჩივრების შიდა რესურსის ამოწურვას.

პირველი საკითხი კარგადაა ცნობილი საერთაშორისო სამართალში, მაგრამ რომის კონვენციამაც შემოიტანა ინოვაციები. თავს უფლებას არ მივცემ შევჩერდე ამ საკითხზე მაშინ, როცა კოლოკვიუმის დროს მრგვალი მაგიდის მიმდინარეობისას პრეზიდენტმა როლენმა და ჩემმა ბრწყინვალე კოლეგამ ბალადორ-პელიერიმ ვრცლად და ხაზგასმით ისაუბრეს ინდივიდუალური წვდომის მნიშვნელობის ყველა იმ ასპექტის შესახებ, რომელიც ეფექტიანს ხდის კონვენციის სისტემას, მაგრამ ასევე გაამახვილეს ყურადღება ისეთ სირთულეებზეც, როგორიცაა: საჩივრების უზომო რაოდენობა; მთავრობათა მიზლი, დათანხმდნენ მისი რომელიმე მოქალაქის მიერ თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვითა და საჭაროდ, მათთვის ბრალის წაყენებას; ასევე სასამართლოში წამოწყებული პროცესისთვის დიდი ოდენობით ფინანსური ხარჯის გაღება.

მეორე საკითხი ეხება 26-ე მუხლში მოცემულ შიდა სამართლებრივი გზების ამოწურვის თემას, რომელიც არანაკლებ მნიშვნელოვანია და ეს გასაგებიცაა: მაშინვე, როგორც კი საკითხი სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის დაყენებას ეხება, ლოგიკურია დავრწმუნდეთ იმაში, რომ თვითონ არ აპირებდა სარჩელის დაკმაყოფილებას; მაგრამ როგორ უნდა დადგინდეს ეს? ყველა იურისტმა იცის, თუ როგორ იძლევა პროცედურა სხვადასხვა პასუხისმგებლობიდან თავის არიდების შანსებს და როგორ შეიძლება საქმე განხილულ იქნეს ფაქტობრივად. თუმცა ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის სწრაფი მიმოხილვა გვამშვიდებს: კომისია იყენებს იმ წესებს, რომლებიც საერთაშორისო იურისდიქციების მიერ იქნა მიღებული; კონკრეტულად ის აღიარებს, რომ შიდა პროცედურების არაეფექტიანობა, უსარგებლობა თუ უკმარისობა შესაძლებელია, და ფაქტი, რომ დაინტერესებულ პირს არანაირი შანსი არ აქვს შიდა დონეზე, მას ამ პროცედურის გავლის ვალდებულებისგან ათავისუფლებს. ნება მომეცით ერთი სურვილი გამოვთქვა: სურვილი, რომ კომისიამ ყველა შემთხვევაში, როცა კონვენცია მას ამის საშუალებას აძლევს, იურისტებს მისცეს განხილული საქმეების გაცნობის უფლება. მხოლოდ კონკრეტული საქმეების ცოდნა მოგვცემს საშუალებას სარჩელის დაუშვებლობის შესახებ გადამწყვეტილებების გარდა, დავადგინოთ ის კრიტერიუმები, რომლებითაც კომისია ხელმძღვანელობს დასაშვებობის გადამწყვეტილების მიღებისას.

8. სანქცია

ისლა დაგვრჩენია, გადავხედოთ ორგანულ გეგმას, გავიაზროთ მისი ბუნება, სტრუქტურა და იმ ორგანოების ფუნქციონირება, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ კონვენციისა და მის მიერ დადგენილი ვალდებულების შესრულება. ამ თვალსაზრისით, საერთაშორისო მნიშვნელობა უპირატესია ფედერალურზე.

ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა მინისტრთა კომიტეტის შემთხვევაში, რომლის კომპეტენციაც ამ სფეროში არ გაგაკვირვებთ. არცერთ სტატუსში მას არ გააჩნია იურისდიქციული ხასიათი. თუმცა კონვენციის 32-ე მუხლი მას აძლევს უფლებას გარკვეულ პირობებში მიიღოს გადამწყვეტილება დარღვევის არსებობასთან დაკავშირებით.

შესაძლოა უფრო ნაკლებად შესამჩნევია, მაგრამ აშკარად საგრძნობია კომისიის საერთაშორისო ბუნებაც. ამასთან დაკავშირებით ჩვენ ვისაუბრეთ პირველ „შემდგარ ევროპულ ორგანოზე“. გარკვეული თვალთახედვით ის იმსახურებს ამ „კეთილშობილურ სათაურს“: ის ევროპულია თავისი კონცეფციით, იმ ფორმით, რომლითაც ის ასრულებს თავის მოვალეობას, იმ გონიერებით, რომელიც ახლავს მის გადამწყვეტილებებს. მხოლოდ იმ შემთხვევებზე ვწუხვართ, რომლებსაც მას კონვენცია უწესებს და რომლებიც მას მომრიგებელ-მოსამართლედ, ნახევრად დიპლომატიურ, ნახევრად სამართლებრივ ორგანოდ აქცევს. აი, ასე აიხსნება დახურული სეანსები და ანგარიშების გამოუქვეყნებლობა.

სასამართლოც ატარებს კონვენციური წარმოშობის რამდენიმე ნიშანს. ის მოიცავს იმდენივე მოსამართლეს, რამდენი სახელმწიფოცაა ევროპის საბჭოში. ის ასევე ცნობს ეროვნულ სასამართლო ინსტიტუტებსა და *ad hoc*. ინდივიდს მასზე წვდომა არ აქვს, მხოლოდ - სახელმწიფოებსა და კომისიას. დაბოლოს, სასამართლოს გადამწყვეტილებას მოქმედების შეზღუდული არეალი გააჩნია, მას შედეგად უკანონო აქტის გაუქმება არ მოჰყვება, მაგრამ უბრალოდ შეიცავს „სამართლიან დაკმაყოფილებას“ და ასე მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, როცა შიდა სამართალი სრულიად არ წაშლის დარღვევის შედეგებს. საბედნიეროდ, სხვა ასპექტებში, რომლებიც არანაკლებ მრავლადაა, ის ნამდვილი იურისდიქციის ფუნქციებს ასრულებს.

უდიდეს საფრთხეებთან დაპირისპირებისას, რომლებიც დღესდღეობით თავისუფლებას ემუქრება, კონვენცია შეიძლება სუსტი გამოჩნდეს, თუმცა ის იმსახურებს პატივისცემას. სინამდვილეში კონვენცია მრავალ ფუნქციას ასრულებს. ის ხელახლა აცხადებს ევროპულ ფარგლებში თავისუფლებისადმი დასავლეთის მიერ უცვლელი მხარდაჭერის შესახებ. ის ამასთანავე შეიცავს გაფრთხილებას სახელმწიფოთა საყურადღებოდ, რომელსაც ეს უკანასკნელნი, გვერდს ვერ აუვლიან. თავისი არასრულყოფილებითაც კი, ის ჩვენ მიგვითითებს ჯერ კიდევ განსახორციელებელ სამუშაოზე. აი, ეს გახლავთ ის რამდენიმე თემა, რომელიც დაფიქრებას საჭიროებს.

ანამყოს რეალობები
თექსტი და დოკუმენტები – N°2
მიშელ მუსხელი

ფედერალური სტრუქტურები

წინასიტყვაობა - ალექსანდრ მარკისა

კოლექცია გამოქვეყნებულია ევროპული სწავლების
საერთაშორისო ცენტრის კატრონაჟით

Presses d'Europe

თრევიზის ქ.6, კარიზი 9

© 1964 Presses d'Europe (Société d'études, de recherches, d'éditions et de documentation, 23-25, avenue Franklin Roosevelt, Paris 8).

წინასიტყვაობა

ამ ბროშურის ავტორის წარდგენა რამდენიმე აბზაცით ჩემთვის დიდი ბედნიერებაა.

სტრასბურგის სამართლის, პოლიტიკური და ეკონომიკური მეცნიერების ფაკულტეტის პროფესორი, ს.ს.რ.კ.-ისა და აღმოსავლეთის ქვეყნების შესახებ კვლევითი ცენტრის დირექტორი მიშელ მუსხელი ერთგული ადამიანია. და სიტყვა ერთგულება, ჭეშმარიტად, იმ სიტყვებს შორის ყველაზე მშვენიერია, რომელიც ადამიანს შეუძლია წარმოთქვას.

აღნიშნული დისერტაციის გამოქვეყნების შემდეგ მრავალ სხვა სტატიას, დოკუმენტს, სხვადასხვა ტექსტსა და კვლევასთან ერთად მიშელ მუსხელმა ფედერალიზმს შემდეგი ნაშრომებიც მიუძღვნა:

- **ევროპა ფედერალიზმის პირისპირ** (გ. სტეფანისთან თანამშრომლობით, სტრასბურგი 1949 წ.)
- **სახელმწიფოთა კონფედერაცია და ფედერაციული სახელმწიფო** (ანრი ფრენეს წინასიტყვაობით, პარიზი 1953 წ.)¹⁴.

რასაც ჩვენს მეგობარში განსაკუთრებულად ვაფასებ, ისაა, რომ ის მხოლოდ მასწავლებელი და „თეორეტიკოსი“, მწერალი და პროფესორი კი არ არის, არამედ აქტივისტიცაა. უკვე ოცი წელი იქნება, რაც მუსხელის გვარი ფიგურირებს მრავალი ევროპული და ფედერალისტური ინიციატივების სათავეში, რომელთა შორისაა: უნივერსიტეტთაშორისი ფედერალისტური კავშირი (U.F.I. – რომლის დამფუძნებელიცა და პრეზიდენტიც იყო), ევროპის სამეცნიერო მუშაკთა ასოციაცია (რომელიც მან დააფუძნა და რომლის გენერალური მდივანიცაა), ევროპის ხალხთა მუდმივი კონგრესი (რომლის თავმჯდომარეც იყო დაარსების დღიდან), ევროპული ფედერალისტური მოძრაობა (რომელსაც მან საკუთარი დროის დიდი ნაწილი დაუთმო) და კიდევ მრავალი სხვა. მიშელ მუსხელის დეტალური ბიოგრაფიის დაწერის დრო ჯერ არ დამდგარა: საკმარისია მოუსმინოთ ფედერალისტური კვლევის საუნივერსიტეტო კოლექტის სტუდენტებს, რომლებიც მისი, როგორც მთამსვლელის სიმამაცეზე საუბრობენ და მიხვდებით, რომ ეს გამოცდილი აქტივისტი ჯერ კიდევ ახალგაზრდა სპორტსმენია.

* * *

ბროშურის ტექსტი, რომელსაც დღეს ვაქვეყნებთ და ვისურვებდი, რომ მას ყველა ფედერალისტი გაეცნოს, ეფუძნება იმ სასწავლო კურსს, რომელსაც მიშელ მუსხელი უწყვეტი წარმატებით ატარებდა ათასობით სტაჟიორისთვის საერთაშორისო ევროპული ტრენინგცენტრის დაარსებიდან (1954 წლის დასასრული) მოყოლებული და რომელიც არასდროს გამხდარა კრიტიკის საგანი. თუმცა სხვებისგან განსხვავებით ის არ ერიდება, კონცეფცია, რომელსაც შეგვიძლია კლასიკური ფედერალიზმი ვუწოდოთ, განავრცოს მე-20 საუკუნის განზომილებაშიც.

რადგანაც ფედერალისტური პრინციპები და მეთოდი ძირითადად პოლიტიკის

14. პროფესორ მუსხელის სხვა ნაშრომები:

- საჯარო სამართლის ელემენტები, მმ. დიუბუა-რიმარდთან და ე. გორდონთან თანამშრომლობით - კაირო, 1937 წ.

- კანონი და კანონქვემდებარე აქტი, შედარებითი საჯარო სამართალი - კაირო, 1943 წ.

- სახელმწიფოს ჩარევები და საჯარო სამსახურის ცნება - კაირო, 1945 წ.

- ს.ს.რ.კ.-ის მთავრობა, ზ. ელრიკასთან თანამშრომლობით, პარიზი 1961 წ.

სფეროს მიუსადაგეს, ფედერალიზმს ყველა განიხილავს როგორც სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების მოწესრიგების ფორმას. მიშელ მუსხელი არ უშვებს ასეთ შეცდომას, რომელიც იმდენად გავრცელებულია, რომ არა მხოლოდ ამცრობს გლობალური ფედერალიზმის შინაარსს, არამედ თვით ფედერალიზმის პოლიტიკურ ეფექტიანობასაც კი უთხრის ძირს. მართალია, რომ ამ ბროშურაში ფედერალიზმის ნამდვილი მასშტაბები მხოლოდ მოკლედაა განხილული in fine, მაგრამ როცა ვიცით მიშელ მუსხელის როლის მნიშვნელობა საკუთარ კოლეგასთან გი ეროსთან ერთად ფედერალისტური ქართის შემუშავებაში, აქედან გამომდინარე გასაგებია, რომ მისი ნააზრევი გამსჭვალულია ფედერალიზმის ახალი, თამამი, რევოლუციური კონცეფციით, კონცეფციით, რომელიც ოსტატურადაა წარმოდგენილი სასწავლო კურსში ფედერალური ინსტიტუციების შესახებ და წიგნში, რომელსაც პროფესორ გი ეროსთან თანაშრომლობით იმავე თემას უძღვნის.

„აქტივისტებს“ და ასევე ყველა იმ ადამიანს, რომელიც აცნობიერებს საკუთარ პასუხისმგებლობასა და ამ გამოწვევის მნიშვნელობას, ისღა დარჩენიათ, რომ აღნიშნული ნაშრომები გამოიყენონ იმ გადამწყვეტი ბრძოლისთვის, რომელზეც ჩვენი მომავალი დამოკიდებული.

ალექსანდრ მარკი

შენსავალი

1 – ფედერაციული გაერთიანებების ძირითადი ტიპები

ფედერალური სტრუქტურები, სხვადასხვა გამოცდილებიდან გამომდინარე, ერთმანეთისგან განსხვავდება. ფედერალიზმი ისეთი მოქნილია, ისე დიდია მისი სწრაფვა მოერგოს განსაკუთრებულ სიტუაციებს, რომ თითოეულ ფედერალურ გაერთიანებას საკუთარი ორიგინალური ფორმა გააჩნია. ამასთანავე, სპეციფიკურობის გარდა, აღნიშნულ გაერთიანებებში შეიმჩნევა საერთო ხაზები, რომლებიც ზოგიერთ მათგანს ერთმანეთთან აახლოებს და მათ სხვებისგან გამოარჩევს. ფედერალური სტრუქტურების განსასაზღვრად საჭიროა ყურადღება მივაქციოთ მათ საერთო მახასიათებლებს, მეტი ხაზგასმითაც კი, რათა გამოვყოთ რამდენიმე ზოგადი ტიპი. თეორიული ხასიათის კლასიფიკაცია პოზიტიური ინსტიტუციების ლაბორინთში გარკვევისა და არგუმენტირებული მსჯელობის საშუალებას მოგვცემს.

მაგრამ აღნიშნული კლასიფიკაციის ინტერესი მხოლოდ სამეცნიერო სფეროს არ განეკუთვნება. მასში ღრმა პოლიტიკურ შინაარსიცაა ჩადებული - იგი განიხილავს ძალთა ბალანსსა და მათ განლაგებას ფედერაციულ გაერთიანებაში.

ის ორმაგად ფასეულია: რჩება რეალობის ერთგული და, ამასთანავე, ხელს უწყობს მის გააზრებას ზოგიერთ მახასიათებელზე აქცენტირებით.

ტრადიციულად, ორ ფედერაციულ გაერთიანებას გამოვარჩევთ:

ა) საერთაშორისო გაერთიანება, რომელსაც ზოგჯერ კონფედერაციას უწოდებენ. მაგალითად: 1815 წლის გერმანული კონფედერაცია, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, არაბული ქვეყნების ლიგა, ევროსაბჭო...

ბ) ფედერაციად ან ფედერალურ სახელმწიფოდ წოდებული ფედერალური გაერთიანება. მაგალითად: ამერიკის შეერთებული შტატები, შვეიცარია, კანადა, ავსტრალია, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა...

საკმარისია ამ რამდენიმე მაგალითის დასახელება, რათა გავერკვეთ იმ ძირითად განსხვავებებში, რომლებიც ამ ორ ტიპს ერთმანეთისგან განასხვავებს.

2 – ზეეროვნული საზოგადოების არამდგრადობა

ამასთანავე, შემოთავაზებული კლასიფიკაცია დღესდღეობით სერიოზული კრიტიკის საგანია. მას ახასიათებენ, როგორც მოძველებულს, ხელოვნურსა და ხისტს.

კრიტიკოსების აზრით, ის იმ ეპოქას განეკუთვნება, როცა სუვერენული სახელმწიფოები საერთაშორისო სამართლის ერთადერთ სუბიექტებს წარმოადგენდნენ. დაჯგუფებებს, რომლებსაც ისინი ქმნიდნენ, შეეძლოთ მხოლოდ შემდეგი ორი ფორმის მიღება: ან სახელმწიფოები ხელშეუხებლად ინარჩუნებდნენ საკუთარ სუვერენიტეტს გაერთიანებიდან გასვლის შესაძლებლობით ან ისინი უთმობდნენ საკუთარ სუვერენიტეტს ზემდგომ სახელმწიფოს და მის მარტივ დანაყოფად ტრანსფორმირდებოდნენ.

ამგვარად, სუვერენიტეტის კონცეფცია საფუძვლად ედო კლასიკურ განსხვავებას კონფედერაციულ სახელმწიფოსა და ფედერალურ სახელმწიფოს შორის.

თანამედროვე საერთაშორისო საზოგადოება მისი განსხვავებული ინსტიტუციებით, მრავალი და მრავალფეროვანი იურიდიული მექანიზმებით, ვეღარ მოერგება ამ ორსახოვან კლასიფიკაციას. ერთი მაგალითის, ევროპული გაერთიანებების, მოყვანაც საკმარისია: ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება (C.E.C.A.), ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება (C.E.E.), ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანება (Euratom) – არ მიეკუთვნება არც საერთაშორისო გაერთიანებების ჯგუფს და არც ფედერაციულ გაერთიანებებს, მაგრამ ქმნის ახალ, ორიგინალური შინაარსის ჯგუფს, ზეეროვნულ გაერთიანებას.

იურიდიული თვალსაზრისით, აღნიშნული კრიტიკა უსაფუძვლო არაა. კლასიკურ თეორიას, თავის დროზე, შესაძლოა ჰქონდა იმის არგუმენტი, რომ განემარტა სუვერენიტეტი, როგორც უფლებამოსილების განუყოფელი ბლოკი, რომელიც არ ექვემდებარება გაზიარებას. ცნობილი განმარტების მიხედვით, სუვერენიტეტი არის „განუყოფელი, ხელშეუვალი და განუსხვისებელი“. ის ან არსებობს ან არა, არ შეიძლება ერთდროულად ეკუთვნოდეს ორ პირს.

თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი გმობს სუვერენიტეტის მსგავს, დოგმად გადაქცეულ, ხისტ კონცეფციას. ის განიხილება როგორც კომპეტენციების ერთობა, რომლის განხორციელებაშიც სხვადასხვა ხელისუფლების მონაწილეობას ხელს არაფერი უშლის.

უკვე მოყვანილი მაგალითი რომ გამოვიყენოთ, ევროპის გაერთიანებებში უფლებამოსილებები ისეა განაწილებული, რომ მათი განხორციელება მოითხოვს ეროვნული ინტერესების გამტარებელ მინისტრთა საბჭოსა და გაერთიანების ინტერესების გამტარებელი კომისიის მუდმივ თანამშრომლობას. ორივე ორგანიზმის უფლებამოსილება პირდაპირ ვრცელდება კერძო პირებზე სახელმწიფოთა შუამავლობის გარეშე. დაბოლოს, იმ სფეროებში, რომლებშიც მოქმედებს სახელმწიფოთა ექსკლუზიური ძალაუფლება, კომისიას გააჩნია ინიციატივების ფართო უფლებამოსილება. შედეგად, სრული უფლებით შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ წევრი სახელმწიფოები, სამართლებრივი თვალსაზრისით, უკვე აღარ ახორციელებენ სრულ უფლებამოსილებას, ე.ი., სუვერენიტეტს - ამიერიდან, ის უკვე გაზიარებულია.

რამდენადაც კრიტიკა გამართლებულია იურიდიული თვალსაზრისით, იმდენად კარგავს ძალას პოლიტიკურ ასპექტში. სუვერენიტეტი უკვე აღარ წარმოადგენს სამართლებრივ კონცეფციას, ის უფრო და უფრო მეტად იძენს პოლიტიკურ შინაარსს, გვევლინება ძალაუფლების სინონიმად და მოიცავს ძალის გამოყენების უფლებას უფრო მეტად, ვიდრე სამართლებრივი გადაწყვეტილება. ამ თვალსაზრისით ტრადიციული განსხვავება ინარჩუნებს თავის ინტერესს და ზეეროვნულობა ქრება.

გადავხედოთ ევროპის გაერთიანებათა მაგალითს. ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება გადაწყვეტილებების მიღების საკუთარი ძალაუფლებითაა აღჭურვილი, რომელიც მხოლოდ განსაკუთრებული თავშეკავებით გამოიყენა. მან წევრი მთავრობების წარმომადგენლებთან მოლაპარაკებების კლასიკური მეთოდის გზა აირჩია. 1958-1959 წლების ქვანახშირის კრიზისი და მისი, როგორც უპირატესი ძალაუფლების უძღურება, დაეძლია მთავრობების წინააღმდეგობა, უდავოდ წარმოაჩინს წევრი სახელმწიფოების რეალური ძალაუფლების კონცეფციას. მან ვერ შეძლო მათი იძულება მის მიერ შემუშავებული კრიზისის დაძლევის ზომების გასატარებლად.

რაც შეეხება ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას და ატომური ენერჯის ევროპულ

გაერთიანებას, მათი ბევროვნული სტატუსი მნიშვნელოვნად შეიზღუდა ჯერ კიდევ დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში და, უფრო მეტად, პრაქტიკაში. როცა ყველაფერი კარგადაა, სახელმწიფოები ყოველგვარი წინააღმდეგობის გარეშე თანხმდებიან გაერთიანების ორგანოების მიერ მიღებულ ნორმატიულ ინციატივებს. მაგრამ როგორც კი სირთულეები წამოიჭრება, რომლებიც სახელმწიფოების უმაღლეს ინტერესებს შეეხება, ძალა თავისას შვრება და სამართალი უკან იხევს პოლიტიკის წინაშე. სახელმწიფოებს განსაკუთრებული გადაწყვეტილების მიღების უზენაესი ძალაუფლება ჩამორთმეული არ აქვთ. ამგვარად, პოლიტიკური თვალსაზრისით, ევროპის გაერთიანებები ემსგავსება სახელმწიფოთა კონფედერაციას. ამ თვალთახედვით კლასიკური განსხვავება სრულიად რელევანტურია.

სახელმწიფოთა კონფედერაციასა და ფედერალურ სახელმწიფოს შორის განსხვავებები სამ მიმართულებაში გამოიხატება:

- საფუძველში,
- ინსტიტუციებში,
- ძალაუფლებაში.

რიგრიგობით განვიხილოთ საკითხთა ეს სამი ჯგუფი.

I. – საფუძველი

სახელმწიფოთა კონფედერაცია ეყრდნობა საერთაშორისო ხელშეკრულებას, ფედერაციული სახელმწიფო კი საკონსტიტუციო ქარტიას. ერთიც და მეორეც წარმოადგენს ახალ ორგანიზაციას - წინარეარსებული ორგანიზაციებისგან შედგენილ ორგანიზაციას. მაგრამ ისინი ერთსა და იმავე ინსტიტუციურ და სამართლებრივ ჩარჩოში არ ვითარდებიან: სახელმწიფოთა კონფედერაცია საერთაშორისო საჭარო სამართლის სუბიექტს წარმოადგენს, ფედერალური სახელმწიფო კი შიდა საჭარო სამართლით ხელმძღვანელობს.

– A –

1 – სახელმწიფოთა კონფედერაციის ოლიგარქიული ბუნება

სახელმწიფოთა კონფედერაცია საერთაშორისო, უფრო ზუსტად, სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობის ჩარჩოში მდებარეობს. ის აერთიანებს სახელმწიფოებს და არა ხალხებს. ზოგადად ინდივიდთან არასოდეს აქვს მას პირდაპირი შეხება. ამ უკანასკნელსა და გაერთიანებას შორის სახელმწიფოებრივი მმართველობის მთელი ბლოკი დგას. მისი ნება ქარწყლდება იმ სახელმწიფოს ნების ფონზე, რომლის სუბიექტსაც ის წარმოადგენს. როდესაც, განსაკუთრებულ შემთხვევაში, ხელშეკრულება ითვალისწინებს გაერთიანებასა და კერძო პირს შორის პირდაპირ ურთიერთობას, ის კონკრეტულად ადგენს ამ ურთიერთობის არეალს და, ამ გზით, ასევე კონკრეტულად განსაზღვრავს იმ შემთხვევებს, როცა მსგავსი ურთიერთობა შეიძლება შედგეს.

ამრიგად, სახელმწიფოთა კონფედერაცია არ ცნობს საერთო მოქალაქეობის ცნებას და არ გააჩნია საკუთარი ტერიტორია. ის შედგება იმდენივე ერისა და ტერიტორიისგან,

რამდენი სახელმწიფოცაა მასში გაერთიანებული. შესაბამისად, თითოეული ინდივიდი თავს მიაკუთვნებს მხოლოდ იმ სახელმწიფოს, რომლის ნაწილიც თვითონაა. მას არანაირი ლოიალობის შეგრძნება არ აკავშირებს კონფედერაციასთან.

ასე რომ, სახელმწიფოთა კონფედერაცია ერთგვარი არისტოკრატიული, ოლიგარქიული გაერთიანებაა. ის არ ცნობს დემოკრატიის პრინციპს.

2 – ფედერაციის დემოკრატიული ბუნება

ფედერაცია კონსტიტუციურ, ე.ი. შიდასახელმწიფოებრივ ჩარჩოშია მოქცეული. ის აერთიანებს არა მხოლოდ სახელმწიფოებს, არამედ ხალხებსაც. ის ერთბაშად სახელმწიფოთა გაერთიანებაცაა და ინდივიდების გაერთიანებაც. ესე იგი, მას პირდაპირი ურთიერთობა აქვს ამ უკანასკნელებთან, რომლებიც ერთდროულად ფედერირებული სახელმწიფოების სუბიექტებსაც წარმოადგენენ და ფედერაციული სახელმწიფოსიც. საიდანაც გამომდინარეობს მათი ორმაგი კუთვნილების შეგრძნება როგორც მთელი გაერთიანებისადმი, ასევე უფრო ვიწრო კოლექტივისადმი, რომლის წევრებიც თვითონ არიან.

ამასთანავე, ფედერაცია ფლობს ერთადერთ ტერიტორიას, რომელიც შეიცავს მხოლოდ ადმინისტრაციულ საზღვრებს ისევე, როგორც უნიტარული სახელმწიფო. ამგვარად, ადამიანები, ქონება, კაპიტალი და სერვისები თავისუფლად მოძრაობენ, ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე.

ფედერაციის ძალა გამომდინარეობს ამ ორი საყრდენი წერტილიდან: ხალხზე დაყრდნობით ის სახელმწიფოებზე დომინირებს, ხოლო სახელმწიფოებზე დაყრდნობით - მართავს ხალხს. შესაბამისად, ის კოლექტიური და ინდივიდუალური ნების კვეთაზე მდებარეობს, საიდანაც გამომდინარეობს მისი მოქნილობაცა და სიმტკიცეც.

ამგვარად, ფედერაცია დემოკრატიული გაერთიანებაა, რომელიც შუა გზაზე იმყოფება საერთაშორისო გაერთიანებათა ანარქიასა და უნიტარული სახელმწიფოების ავტორიტარზმს შორის.

– B –

1 – კონფედერაციული შეთანხმების გადახედვის საერთაშორისო პროცედურა

კონფედერაციული შეთანხმება ხელშეუხებელი არაა, მისი გადახედვა შესაძლებელია. თუმცა, რადგანაც ის დაფუძნებულია მხოლოდ სახელმწიფოთა მიერ გამოხატული ნების შედეგად, მისი რევიზია მოითხოვს მათ ერთსულოვან თანხმობას და საჭიროებს საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმების ხანგრძლივ პროცედურებს: მოლაპარაკებას, ხელმოწერას და, განსაკუთრებით, რატიფიკაციას. თუ დავუშვებთ რომ მისი ცვლილებისთვის სახელმწიფოთა უმრავლესობის თანხმობაც საკმარისი იყოს, მონინალმდევე ბანაკის სახელმწიფოებს მასთან არანაირი ვალდებულება არ დააკავშირებთ და მათი წინააღმდეგობა აუცილებლად გამოიწვევს გაერთიანების დაშლას.

აქედან გამომდინარე, შინაარსობრივად მტკიცე შეთანხმება გაურკვეველი დროით ახდენს პოლიტიკური სიტუაციისა და, ძირითადად, დროებითი ძალთა ბალანსის კრისტალიზებას. სახელმწიფოთა კონფედერაციისთვის სრულიად უცნობია სოციალური დინამიზმი.

2 – ფედერაციული შეთანხმების გადახედვის კონსტიტუციური პროცედურა

ფედერაციისთვის კონსტიტუციური პაქტი ხელშეუხებელი სულაც არ არის. მისი გადახედვისთვის ის არ საჭიროებს ფედერირებული სახელმწიფოების ერთსულოვან თანხმობას. ყველა ცვლილება ხორციელდება მის მიერვე განსაზღვრული პროცედურის შესაბამისად, რომელიც ზოგადად მოითხოვს გარკვეული რაოდენობის სახელმწიფოთა თანხმობას (შტატების სამი მეოთხედი - ამერიკის შეერთებულ შტატებში და კანტონების უმრავლესობა - შვეიცარიაში), ასევე, სხვა შემთხვევაში, მოქალაქეთა უმრავლესობის მიერ რეფერენდუმის საშუალებით გამოხატულ თანხმობას. უფრო მეტიც, კონსტიტუციური პრინციპების შემსუბუქებასა და გამდიდრებაზე ადათ-წესები სასარგებლოდ შემოქმედებენ. ამგვარად, ფედერალურ წყობილებას შეუძლია საზოგადოების ევოლუციასა და დამყარებულ ძალთა თანაფარდობაზე მორგება ზედმეტი რყევებისა და კონფლიქტების გარეშე.

– C –

1 – კონფედერაციის სისუსტე

კონფედერაციას, თანდაყოლილი სისუსტის გამო, არ შეუძლია საკუთარ წევრებს შორის ურღვევი კავშირის დამყარება. ეს უკანასკნელნი ინარჩუნებენ გამოყოფის უფლებას, როცა კი ამას საჭიროდ ჩათვლიან. სავალდებულო არაა, რომ გამოყოფის უფლება სპეციალურად ფიგურირებდეს შეთანხმებაში, ის უკვე ნაგულისხმევაა. როგორც ყველა მუდმივი და გრძელვადიანი ხელშეკრულება, შეთანხმებაც მოიცავს ცნობილ მუხლს *rebus sic stantibus*: ვალდებულება ვეღარ იარსებებს მის მიერ წარმოშობილი სიტუაციის შემდეგ. უფრო მეტიც, გაერთიანებასთან კავშირის განწყვეტა უფრო წმინდა პოლიტიკური საკითხია, ვიდრე სამართლებრივი: ის გამომდინარეობს იძულების იმ უფლებიდან, რომლის უფლებამოსილებაც მხოლოდ სახელმწიფოებს გააჩნიათ.

2 – ფედერაციის ურღვეობა

ფედერაცია, როგორც სახელმწიფოთა და ინდივიდთა საზოგადოება, ქმნის ურღვევ გაერთიანებას, რომელიც დაცულია სახელმწიფოთა ეგოისტური ინტერესების ცვალებადობისგან. ის უარყოფს გამოყოფის უფლებასა და ცნებას *rebus sic stantibus*. თუ შემთხვევით, როგორც ეს მოხდა 1861 წელს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, რამდენიმე შტატი გამოხატავს გამოყოფის სურვილს, აქ აჯანყებასთან და არა სამართლებრივი უფლების გამოყენებასთან გვაქვს საქმე. იძულების უფლებით აღჭურვილ ფედერალურ მთავრობას საშუალება აქვს აჯანყებულთა წინააღმდეგ დაიწყოს რეპრესიული ქმედება და აიძულოს ისინი პატივისცემით მოეკიდონ გაერთიანებას.

– D –

1 – პოლიტიკის უპირატესი გავლენა კონფედერაციაში

კონფედერაციული ცხოვრება უფრო მეტად პოლიტიკას ემორჩილება, ვიდრე სამართალს. და, როცა ვამბობთ პოლიტიკას, ვგულისხმობთ თვითნებობას, არასტაბილურობასა და ძალაუფლებისთვის ბრძოლას. ასოცირებული სახელმწიფოები, რომლებიც თვითონ განაგებენ საკუთარ მომავალს, ასოციაციის შიგნით აგრძელებენ იმავე ბრძოლას, რასაც გაერთიანების დაარსებამდე. ამაში დასარწმუნებლად საკმარისია გადავხედოთ არაბული სახელმწიფოების ლიგის კონვულსიებს და ნატოს წევრების ურთიერთობას. კონფედერაცია, რომელიც საფუძველშივე მხოლოდ ორგანიზებულ

ალიანსს წარმოადგენს, მუდმივად განიცდის პოლიტიკურ გავლენას.

2 – სამართლის უპირატესი გავლენა ფედერაციაში

ფედერაციაში სამართალი ჯაბნის ძალას. სახელმწიფოები, ფედერაციაში განვერიანებით, თმობენ ძალის გამოყენების უფლებას. ისინი საკუთარი ნებით ემორჩილებიან სამართლებრივ რეჟიმს. უეჭველია, რომ ბრძოლა ამით არ წყდება, მაგრამ ის გრძელდება სამართლებრივ ჩარჩოში და გვარდება „ნეიტრალური მესამე პირის“, ე.ი. მოსამართლის გადაწყვეტილებით. დიპლომატიური პროცედურების თვითნებობის მაგივრად ფედერაცია ლეგალური პროცედურების გარანტიას იძლევა. ამგვარად, წესრიგი და მშვიდობა ისევე ეფექტურადაა დაცული, როგორც უნიტარულ სახელმწიფოში.

II. – ინსტიტუციები

ინსტიტუციების მხრივ, სახელმწიფოთა კონფედერაცია მნიშვნელოვნად განსხვავდება ფედერალური სახელმწიფოსგან.

პირველი, როგორც სახელმწიფოთა შორისი გაერთიანება, მხოლოდ მთავრობათა შორის სტრუქტურებსა და დიპლომატიურ მექანიზმებს ცნობს.

მეორე კი, როგორც სახელმწიფოთა და ინდივიდთა გაერთიანება, უფრო ორგანიზებულია და მოწყობილი და უფრო კომპლექსურ მექანიზმებს იყენებს.

– A –

1 – კონფედერაციისა და კონფედერირებული სახელმწიფოების მოწყობა

რასაკვირველია, გაერთიანებული სახელმწიფოები ინარჩუნებენ საკუთარ წყობას. კონფედერაციის არსებობა არანაირად არ ცვლის მათი ორგანოების სტრუქტურას.

რაც შეეხება კონფედერაციას, თუკი მას გააჩნია წევრებისგან განსხვავებული წყობა, ეს უკანასკნელი რუდიმენტული ხასიათისაა.

წარსულში სახელმწიფოები კმაყოფილდებოდნენ მისთვის მხოლოდ ერთი ორგანოს ჩამოყალიბებით, რომელსაც კონგრესს ან სეიმს უწოდებდნენ. ეს სახელმწიფოთა სრულუფლებიანი წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული ორგანო სხვა არა იყო რა, თუ არა მუდმივი დიპლომატიური კონფერენცია.

თანამედროვე კონფედერაციებს - გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ნატო, ევროგაერთიანებები და ა.შ. - გააჩნიათ უფრო განვითარებული მოწყობა და იყენებენ უფრო დამაკმაყოფილებელ პროცედურებს. გარკვეული თვალსაზრისით, მათი ორგანოები მოგვაგონებს ფედერალური სახელმწიფოს ორგანოების საწყისებს: მეტ-ნაკლებად წარმომადგენლობითი ასამბლეა, მინისტრთა საბჭო, ერთგვარი სახელმწიფოთა პალატა, სასამართლო. სხვა მხრივ, მაჟორიტარული პრინციპი პროგრესულად ენაცვლება ერთსულოვნების პრინციპს.

თუმცა უფრო ხშირად ეს განსხვავებები ზედაპირულად რჩება და არანაირ გავლენას არ ახდენს შინაარსზე. დღეს, ისევე როგორც გუშინ, მთავრობის წარმომადგენლობა არჩევით ორგანოზე უფრო ძლიერია და სახელმწიფოს ნება იმარჯვებს გაერთიანების ნებაზე.

2 – ფედერაციისა და ფედერირებული სახელმწიფოების მოწყობა

ფედერაცია შეიცავს სამთავრობო ინსტიტუციების ორ ტიპს: ფედერაციულს და ეროვნულს. სახელმწიფოებს გააჩნიათ საკუთარი საკანონმდებლო ორგანოები, ადმინისტრაციები და სასამართლოები. თითოეული მათგანი აღჭურვილია დამფუძნებელი კონსტიტუციით, რომელიც ურთიერთობებს არეგულირებს. შესაბამისად, ისინი ინარჩუნებენ სახელმწიფოებრივ ინდივიდუალობას.

თავის მხრივ, ფედერალური კონსტიტუცია აფუძნებს ფედერაციის სხვადასხვა ორგანოებს. ზოგიერთი შეესაბამება მის ორმაგ ბუნებას და წარმოადგენს როგორც სახელმწიფოებს, ასევე ხალხსაც. ამგვარია საკანონმდებლო ძალაუფლება, რომელიც მოიცავს ორ პალატას: სახელმწიფოთა პალატა (ამერიკული სენატი, შვეიცარიის სახელმწიფოთა საბჭო) და საყოველთაო არჩევნების შედეგად დაკომპლექტებული პალატა (ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენლობითი პალატა, შვეიცარიის ეროვნული საბჭო). მას ასევე გააჩნია საკუთარი ორგანოებიც: ეს ეხება აღმასრულებელს, რომელიც შედგება მთავრობისა და ადმინისტრაციისგან და სამართლებრივი სისტემა ფედერალური უზენაესი სასამართლოთი სათავეში. შედეგად ფედერაციული წყობა ისეთივე სრულყოფილია, როგორც სახელმწიფოებრივი.

ფედერირებული სახელმწიფოები, ამგვარად, მონაწილეობას იღებენ ფედერალური სახელმწიფოს ფორმირებასა და საკანონმდებლო საქმიანობაში. არაფერი უშლის ხელს იმას, რომ ეს მონაწილეობა გავრცელდეს სხვა საერთო ორგანოებზეც. იმ მნიშვნელოვანი როლიდან გამომდინარე, რომელიც ფედერაციაში უზენაეს სასამართლოს ენიჭება, სასურველი იქნება, რომ ფედერირებულმა სახელმწიფოებმა მონაწილეობა მიიღონ მისი წევრების დანიშვნაში.

– B –

1 – კონფედერაციის ნების არსი

კონფედერაციის ნება არ ისაზღვრება მხოლოდ კერძო ნებების ჯამით. ერთსულოვნების პრინციპი, როგორც ვნახეთ, არ განიხილება. ამასთანავე, მისი არსიდან გამომდინარე, ის სახელმწიფოების მიერ დაშვებულ კომპრომისს წარმოადგენს, მაგრამ აღნიშნული კომპრომისი, თითქმის ყოველთვის, მორგებულია ყველაზე ძლიერი წინააღმდეგობის პოზიციაზე, ე.ი. ყველაზე ჭიუტი სახელმწიფოს ნებაზე. შედეგად, მიღებულ გადაწყვეტილებებს ხარისხი აკლია, „ცუდად არის გარანდული“. ისინი პრობლემებს რეალურად ვერ წყვეტენ, ლავირებითა და მიკიბ-მოკიბვით ცდილობენ ყველას ინტერესი გაითვალისწინონ, მიუხედავად იმისა, რომ ეს უკანასკნელნი ერთმანეთს ვერ ეთავსებიან. ამგვარად, ისინი მხოლოდ ნაწილობრივ გამოსავალს პოულობენ, რადგან არანაირად არ შუძლიათ საჯარო ინტერესის, გაერთიანების „საერთო საკუთრების“ დაცვა. ამიტომაცაა, რომ კონფედერაციათა უმრავლესობა უსუსურად და სტერილურად გამოიყურება, რაც მათ უცხო ს თვალში აკნინებს.

2 – ფედერაციის ნების არსი

ამ თვალსაზრისით, ფედერაციის უპირატესობა ეჭვგარეშეა. მისი ნება არ შემოისაზღვრება, როგორც ეს კონფედერაციაშია, წევრების ცალკეული ნების მეტ-ნაკლებად წარმატებული კომბინაციით. ის სრულიად განსხვავდება და გამომდინარეობს სახელმწიფოთა და ხალხთა ნების ერთობლიობიდან. ძალაში შესვლამდე, წინასწარ

განსაზღვრული პროცედურის მიხედვით, ფედერალურ კანონებს ამტკიცებს ორივე - სახალხო და სახელმწიფოთა პალატა. მათ შესაქმნელად კოჭლი კომპრომისის გამოძებნის არანაირი საჭიროება არ არსებობს, რადგან ისინი შეძლება ჩამოყალიბდეს საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, როგორც ეს უნიტარულ სახელმწიფოში ხდება.

- C -

1 – კონფედერაციის ფუნქციონირების დიპლომატიური მეთოდები

როგორც ძველ, ისე თანამედროვე კონფედერაციაში, სახელმწიფოთაშორისი ასპექტი დომინირებს. მას, ფაქტობრივად, არც საკანონმდებლო და არც აღმასრულებელი ძალაუფლება არ გააჩნია. მისი გადაწყვეტილებები უფრო ხშირად წევრი სახელმწიფოებისადმი მიმართული რეკომენდაციის ფორმას იძენენ. მათ გასაცოცხლებლად და განსახორციელებლად დიპლომატიური პრაქტიკაა საჭირო: ეს გადაწყვეტილებები კონვენციაში აისახება, რომელსაც სახელმწიფოები აწერენ ხელს და უკეთებენ რატიფიცირებას და, შესაბამისად, ეს უკანასკნელნი უზრუნველყოფენ მათ ძალაში შესვლასა და განხორციელებას შიდა რეგლამენტებით, რომლებსაც თითოეული მათგანი გამოსცემს.

მაშინ, როცა დამფუძნებელი ხელშეკრულებით განსაზღვრულ შემთხვევებში კონფედერაციას შეუძლია სავალდებულოდ განსახორციელებელი გადაწყვეტილებების მიღება, მათი განხორციელება პირადად მის კომპეტენციაში არ შედის. მათი ცხოვრებაში გატარება მხოლოდ სახელმწიფოთა ადმინისტრაციებს ხელეწიფებათ და კონფედერაციას არანაირი იძულების ძალა არ გააჩნია, რათა დაავალდებულოს უყურადღებო თუ არაკეთილსინდისიერი სახელმწიფოები აღასრულონ საკუთარი ვალდებულება.

იგივე სიტუაციაა კონფლიქტების დარეგულირების სფეროში, რომლებიც შესაძლებელია კონფედერაციის შიგნით წარმოიშვას. მათ მოსაგვარებლად უმეტეს შემთხვევაში, საერთაშორისო სამართლის მეთოდებს - მოლაპარაკებებს, შეხვედრებს, მედიაციას, მორიგებას, არბიტრაჟს - იყენებენ. სპეციალიზებული სასამართლოს შექმნა და მისი იურისდიქციის კონფედერირებული სახელმწიფოებისთვის თავსმოხვევა ძალზე იშვიათია. თუმცა ყველას კარგად მოეხსენება დიპლომატიური პროცედურების ამპარტავნება, რომლებიც სახელმწიფოს, როგორც მხარისა და ამასთანავე მოსამართლის კეთილ ნებაზეა დამყარებული.

2 – ფედერაციის ფუნქციონირების კონსტიტუციური მეთოდები

საკუთარი ნების გამოსახატავად ფედერაცია ინსტიტუციურ გზებს უფრო ხშირად მიმართავს, ვიდრე დიპლომატიურს. მისი გადაწყვეტილებები კანონის ფორმას იღებს შესაბამისი სტანდარტული ატრიბუტით: სავალდებულო აღსრულების ძალით. მნიშვნელობა არ აქვს, კანონის ამოქმედებას საკუთარი ორგანოები, პირდაპირი ადმინისტრაციული სისტემა თუ ფედერირებული სახელმწიფოების არაპირდაპირი ადმინისტრაციები უზრუნველყოფენ. ნებისმიერ შემთხვევაში ეს ფედერალური მთავრობის ხელმძღვანელობისა და კონტროლის ქვეშ განხორციელდება.

ფედერაციაში კონფლიქტების მოგვარებაც ინსტიტუციური საშუალებით ხორციელდება. სახელმწიფოთაშორისი დავა იქნება ეს, დავა ფედერაციასა და სახელმწიფოს შორის თუ ერთ სახელმწიფოსა და მეორე სახელმწიფოს მოქალაქეს შორის, ეროვნული, ფედერალური თუ ორივე ერთად, ყველა ისინი, რიგითობის მიხედვით, სასამართლოების

მიერ განიხილება. როგორც სასამართლოს ყველა გადაწყვეტილება, მიღებული განაჩენი „ლეგალური სიმართლის ძალითაა“ აღჭურვილი და მისი აღსრულება შეიძლება სავალდებულო პროცედურით განხორციელდეს, თუ საჭირო იქნა, ძალის გამოყენებითაც (manu militari).

როგორც ვხედავთ, ფედერაციის მთელი პოლიტიკური ცხოვრება ინსტიტუციურ ჩარჩოებშია მოქცეული, შესაბამისად მოწესრიგებული და მშვიდობიანი. თუმცა ეს ინსტიტუციური ჩარჩოები ხელს არ უშლის უფრო მოქნილი მეთოდების გამოყენებასაც, რომლებიც სახელმწიფოთა შორის ურთიერთობებს ახასიათებს. მართლაც, ფედერაცია ხშირად იყენებს დარწმუნების მეთოდს, სახელმწიფოებს ამა თუ იმ სფეროებში ურთიერთგაგებასა და თანამშრომლობას აიძულებს. ისეც ხდება ხოლმე, რომ გადაწყვეტილების მიღებამდე ის მათთან არაოფიციალურ კონსულტაციებსაც ეწევა. თანამშრომლობა, რომელიც არ არის ეფექტიანი, როცა საქმე სუვერენულ სახელმწიფოებს ეხება, ნაყოფიერი ხდება, როცა ის ინსტიტუციურ ჩარჩოში ვითარდება.

III. – ძალაუფლების განაწილება

ყველა იმ განსხვავებას, რომელიც აქამდე წარმოვაჩინეთ, ემატება გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანი, რომელიც გაერთიანებასა და მის წევრებს შორის ძალაუფლების განაწილებაში მდგომარეობს.

რაციონალური თვალსაზრისით, ძალაუფლების განაწილება არანაირ გადაულახავ სირთულეს არ ქმნის. ის უნდა განხორციელდეს სუბსიდიარობის პრინციპის წესების მიხედვით: ასოცირებულებს ყველა ის ძალაუფლება, რომლის განხორციელებაც თვითონ შეუძლიათ, გაერთიანებას კი ექსკლუზიურად ის ძალაუფლება, რომელიც აღემატება წევრების ინდივიდუალურ ძალას და რომლის განხორციელებაც ყველას მონაწილეობას მოითხოვს. მაშასადამე, ძალაუფლება მინიჭებულია გადასაწყვეტი ამოცანის სიდიდის მიხედვით.

შესაბამება თუ არა არსებული პრაქტიკა აღნიშნულ ობიექტურ კრიტერიუმს?

– A –

1 – ძალაუფლების განაწილების ტექნიკა კონფედერაციაში

აქ განაწილება პოლიტიკურ კონიუნქტურას ექვემდებარება. საკუთარი სუვერენიტეტისა და დამოუკიდებლობის დაცვის იდეით შეპყრობილი სახელმწიფოები, როგორც ამას იურიდიულ ენაზე ვეძახით, თავისთვის იტოვებენ ძირითად კომპეტენციებს და გაერთიანებას მხოლოდ მინიჭებულ კომპეტენციებს უთმობენ. შესაბამისად, კონფედერაცია მხოლოდ იმ ძალაუფლებას ფლობს, რომელიც მას დამფუძნებელი აქტით აქვს სპეციალურად მინიჭებული. ის ხელშეკრულებით მინიჭებულ უფლებებს ვერ გასცილდება, ვერც მათ ფართო ინტერპრეტაციას მოახდენს, რაც ძალაუფლების გადამეტების ტოლფასი იქნება. გაურკვევლობის შემთხვევაში, უპირატესობა კონფედერაციაზე სახელმწიფოთა კომპეტენციას ენიჭება. როგორც ვრწმუნდებით, ძალაუფლების განაწილებაში ექსკლუზიურ უპირატესობას სახელმწიფოები ფლობენ.

2 – ძალაუფლების განაწილების ტექნიკა ფედერაციაში

ფედერაციაში ძალაუფლების განაწილება უფრო რაციონალური პრინციპებით განისაზღვრება. ფედერალურ სახელმწიფოს, ისევე როგორც ფედერირებულ

სახელმწიფოებს, საკუთარი ექსკლუზიური კომპეტენციების სფერო გააჩნიათ, რომელთაც ისინი სრულიად დამოუკიდებლად ახორციელებენ. დანარჩენ კომპეტენციებს ორივე თანაბრად ინაწილებს. შინაარსიდან გამომდინარე, მათი სფერო შესაძლებელია განსაკუთრებული კანონმდებლობით განისაზღვროს. მაგრამ თუ პრინციპის Bundesrecht bricht Landesrecht შესაბამისად, ფედერალური სახელმწიფო მათ მიიკუთვნებს, უპირატესობა ფედერალურ კანონმდებლობას ენიჭება. დაბოლოს, არსებობს კომპეტენციები, რომელთა განხორციელება ორივეს თანამშრომლობას საჭიროებს: ამ შემთხვევაში სახელმწიფოთა დამატებითი კანონმდებლობა ავსებს ფედერალური სახელმწიფოს კანონმდებლობას, რომელიც უფრო ზოგადია.

მიუხედავად იმისა, რომ ძალაუფლების განაწილების ტექნიკური ფორმები შემთხვევებისა და მიხედვით დივერსიფიცირებულია, ყველა ფედერაცია, შესაძლებლობის ფარგლებში, დელიკატურად ცდილობს განსაზღვროს ფედერალური სახელმწიფოსა და ეროვნული მთავრობების კუთვნილი ძალაუფლება.

– B –

1 – კონფედერაციაში ძალაუფლების განაწილების რეალობა

ძველი კონფედერაციების ძალაუფლება ერთი ან ორი სფეროთი შემოიფარგლებოდა: თავდაცვა და საგარეო პოლიტიკა. თანამედროვე კონფედერაციები უფრო ამბიციურები არიან: კონვენციური უფლებამოსილებების ჩარჩო მოიცავს ეკონომიკას, სამართალს, სოციალურ კანონმდებლობას, კულტურას და ა.შ.

თუმცა მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ ზოგიერთი უფლებამოსილების კონფედერაციისთვის მინიჭება სახელმწიფოთა მიერ ამ უფლებამოსილების უცილობელ დაკარგვას არ ნიშნავს. თუ სახელმწიფოები უარს ამბობენ ომის წამოწყების უფლებაზე, როგორც ერთმანეთს შორის, ასევე უცხო სახელმწიფოებთან მიმართებაში, ან კიდევ, ვალდებულებას იღებენ არ დადონ გაერთიანების მიზნებთან შეუთავსებელი საერთაშორისო ხელშეკრულებები, ისინი არანაკლებად ინარჩუნებენ საკუთარ საერთაშორისო იდენტობას, რაც გამოიხატება საკუთარი დიპლომატიის, საგარეო პოლიტიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის შენარჩუნებაში. სწორედ ამის გამოხატულებაა კონფედერირებული სახელმწიფოების მიერ საერთაშორისო საკითხებზე განსხვავებული პოზიციის დაკავება, რაც საფრთხეს უქმნის კონფედერაციის შიდა ერთიანობას და, შესაბამისად, მის საერთაშორისო პრესტიჟს. ისიც მართალია, რომ ეროვნულ სუვერენიტეტებს სძულთ მსგავსი მსხვერპლშეწირვები, მიუხედავად იმისა, რომ მსგავს შემლუდვებს საკუთარი ნებით დათანხმდნენ.

2 – ფედერაციაში ძალაუფლების განაწილების რეალობა

როგორც უკვე ვნახეთ, ფედერაციას მინიჭებული აქვს ფედერალური მასშტაბის ძალაუფლება, რომლის განხორციელებასაც ფედერირებული სახელმწიფოების მიერ სასარგებლო შედეგის მოტანა არ შეუძლია. პირველ რიგში, ეს შეეხება ეროვნულ თავდაცვას: სახელმწიფოთა არმიები გაერთიანებულია ერთ არმიად, რომელსაც ფედერალური მთავრობა ხელმძღვანელობს. შესაბამისად, საკითხი ასევე მოიცავს თავდაცვისთვის აუცილებელი ზოგიერთი ინდუსტრიის მართვასაც, როგორცაა შეიარაღების წარმოება თუ ატომური ინდუსტრია. საგარეო პოლიტიკაც ფედერაციის ექსკლუზიური კომპეტენციის სფეროს განეკუთვნება. უცხო ძალის პირისპირ ეს უკანასკნელი მოქმედებს

როგორც უნიტარული სახელმწიფო: მათთვის ის ერთადერთი მოპასუხეა და მხოლოდ მას შეუძლია მისი შემადგენელი სახელმწიფოების სახელით ვალდებულების აღება. შესაბამისად, ის არ ცნობს დამოუკიდებელი საგარეო პოლიტიკის მრავალფეროვნებას, რაც სისუსტისა და განხეთქილების წყაროს წარმოადგენს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ფედერაციის ძალაუფლება ეკონომიკისა და ფინანსების სფეროში: საერთაშორისო თუ სახელმწიფოთაშორისი სავაჭრო ურთიერთობები, ფულის ერთეული, ბანკი, გადასახადები, ბიუჯეტი ფედერალიზებულია. აღნიშნული ძალაუფლების მასშტაბურობა და შინაარსი მას საშუალებას აძლევს წარმატებით შეასრულოს ის მოვალეობები, რომელთა განხორციელების მიზნითაც შეიქმნა.

რაც შეეხება ფედერირებულ სახელმწიფოებს, ისინი ფლობენ ყველა იმ უფლებამოსილებას, რომელიც ოფიციალურად ფედერალური სახელმწიფოს კუთვნილება არ არის. ეს უფლებამოსილება მოიცავს ეროვნული მასშტაბის საკითხებს, რომელთა განხორციელებაც მათ თავადაც მშვენივრად შეუძლიათ. ამის რამდენიმე ნათელი მაგალითია: განათლება, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის კანონმდებლობა, შიდა სახელმწიფოებრივი ტრანსპორტი, ჰიგიენა, სახელმწიფო დახმარება.

ძალაუფლების მსგავსი განაწილება, რა თქმა უნდა, ხელშეუხებელი არ არის. ეს წესები ფედერალური კონსტიტუციითაა დადგენილი და მათი შეცვლაც ამ უკანასკნელის გადახედვით შეიძლება. ამასთანავე, ისიც ცნობილია, რომ ყოველი კონსტიტუციური ცვლილება მოითხოვს ფედერირებული სახელმწიფოების გარკვეული რაოდენობის თანხმობას. ამ გზით ისინი მონაწილეობას იღებენ იმ საქმიანობის განხორციელებაში, რასაც იურისტები კომპეტენციის კომპეტენციას უწოდებენ.

– C –

1 – ძალაუფლების კონფლიქტის რეგულირება კონფედერაციაში

რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, ამ ტიპის სახელმწიფოთა გაერთიანებები ძალაუფლების კონფლიქტებს პოლიტიკური საშუალებებით აგვარებენ. დავის შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიღების უფლება კონფედერირებულ სახელმწიფოებს გააჩნიათ. ისინი ფლობენ, ე.წ. განულების უფლებას, ე.ი. მათი გადაწყვეტილება საბოლოოა და შეუძლიათ უაპელაციოდ უარი განაცხადონ კონფედერაციის იმ გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე, რომლებიც, მათი აზრით, სცილდება ამ უკანასკნელის ხელშეკრულებით განსაზღვრულ უფლებამოსილებას.

2 – ძალაუფლების კონფლიქტის რეგულირება ფედერაციაში

ფედერაცია საერთოდ არ აღიარებს ე.წ. განულების უფლებას. თუ რომელიმე შემთხვევაში ფედერირებული სახელმწიფოები ჩათვლიან, რომ ფედერალური მთავრობა გასცდა საკუთარი კონსტიტუციური კომპეტენციის ჩარჩოს და ჩაერია მათ უფლებამოსილებაში, მათ მაინც არ შეუძლიათ უარი განაცხადონ მისი გადაწყვეტილების აღსრულებაზე. მათ უნდა მიმართონ უზენაეს სასამართლოს და ფედერალური კონსტიტუციის საფუძველზე მოითხოვონ კონფლიქტის გადაწყვეტა ფედერალურ სახელმწიფოსთან. სადავო საკითხის მოგვარებისთვის შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოსატანად სასამართლო გაითვალისწინებს კავშირის პოლიტიკურ მდგომარეობას და საზოგადოებრივ აზრს. ამისათვის ის დაეყრდნობა ფედერალური კონსტიტუციის შესაბამის მუხლებს, მაგრამ მათ განმარტავს საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე.

დასკვნა

1 – ფედერაციის უპირატესობა

ზემოთ მოცემული მსჯელობა ამტკიცებს ფედერაციის უდავო უპირატესობას

კონფედერაცია არასაკმარისი და დროებითი მოწყობის ფორმაა. ის შეუძლებლის მიღწევას უმაღლესი ძალაუფლებისადმი სუბორდინაციის ნაცვლად, ეროვნული სუვერენიტეტების კოორდინირებით ცდილობს. ფედერალური წონასწორობა ირღვევა სახელმწიფოების სასარგებლოდ, რომლებიც დამოუკიდებლად წყვეტენ როგორც საკუთარ, ასევე სრულიად გაერთიანების მომავალს. მეტოქეობა, ეჭვიანობა, განხეთქილებები, გადაუწყვეტელი კონფლიქტები ხაზს უსვამს მის უსუსურობას.

სამაგიეროდ, ფედერაცია მოწყობის ხანგრძლივი და დამაკმაყოფილებელი ფორმაა. გადაწყვეტილების მიღებისა და მისი განხორციელების ძალაუფლებით აღჭურვილი ნამდვილი ხელისუფლების ჩამოყალიბებით ის აფუძნებს გაერთიანების განწინასწორებულ სისტემას, რომელიც მოიცავს ეროვნულ ავტონომიებს, ძალაუფლების სამართლებრივ განაწილებას, მოქნილი ფედერალური მექანიზმების შექმნასა და სამართლებრივ კონტროლს. მასში შემავალი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ საკუთარ ინდივიდუალობას, მაგრამ საკუთარი უსაფრთხოების დასაცავად და ეკონომიკური განვითარებისთვის ისინი ემორჩილებიან უმაღლეს ხელისუფლებას და მას უკან გამოთხოვის უფლების გარეშე უთმობენ საკუთარი სუვერენული უფლებების ნაწილს.

2 – აღნიშნული უპირატესობის მიზეზები

ფედერაციის უპირატესობა ფედერალური პრინციპის უფრო ერთგულ ადაპტირებაში გამოიხატება. ფედერალიზმი, რომელიც ორი ლაკონიური ფორმულითაა განმარტებული - „ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“ ან „თავისუფლება წესრიგში“ - წარმოადგენს წონასწორობას გაერთიანების უფლებებსა და მისი წევრების უფლებებს შორის: გაერთიანებულ სახელმწიფოთა ავტონომიურობა ისევე საჭიროა, როგორც გაერთიანების ავტორიტეტი. ფედერაცია ჰარმონიულად აწინასწორებს სახელმწიფოთა განსაკუთრებულ ინსტერესებს, კონფედერაცია კი საკუთარს სახელმწიფოთა ინტერესებს სწირავს.

ფედერაცია ასევე მოითხოვს ნამდვილი დემოკრატიის ჩამოყალიბებას, ე.ი. მოქალაქის ეფექტიან მონაწილეობას საჯარო საკითხების მართვაში. პოლიტიკურ ფედერაციაში კავშირი უნდა დამყარდეს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოებსა და მათ შემადგენელ ხალხებსა და, მეორე მხრივ, გაერთიანებასა და ფედერირებულ ხალხებს შორის. უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, თითოეულმა ინდივიდმა უნდა შეიგრძნოს მისი ორმაგი კუთვნილება: მთლიანი გაერთიანებისა და იმ ადგილობრივი უფრო მცირე კოლექტივისადმი, რომლის წევრიცაა. ეს ორმაგი კუთვნილება მხოლოდ ფედერაციულ სახელმწიფოში არსებობს.

დაბოლოს, ფედერაცია გულისხმობს სამართლის ჰეგემონიას და, აქედან გამომდინარე, შესაბამის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების არსებობასაც. ძალაუფლების განაწილება სუბსიდიარობის პრინციპის მიხედვით, წონასწორობის დელიკატური მექანიზმი ფედერაციასა და ფედერირებულ სახელმწიფოებს შორის ქმნის გარკვეულ დაძაბულობას და აღნიშნულმა დაძაბულობამ შესაძლოა, თავის მხრივ, კონფლიქტების წარმოშობა გამოიწვიოს. ამ უკანასკნელის მოსაგვარებლად მშვიდობიანი გამოსავალია მოსაძებნი, მაგრამ იმგვარად, რომ დაძაბულობა შენარჩუნდეს, როგორც სიცოცხლისა

და პროგრესის წყარო. სამართლებრივი გზა დაძაბულობის შენარჩუნებით დაგების გადანყვეტის ერთადერთ საშუალებას წარმოადგენს. თუმცაღა ამ კეთილისმყოფელი როლის შესრულებას მხოლოდ ფედერაციული სახელმწიფო გვთავაზობს, კონფედერაცია კი პოლიტიკურ საშუალებებს ირჩევს.

3 – პოლიტიკური ფედერაციიდან დემოკრატიულ ფედერაციამდე

თუ ის სიმართლეა, რომ ფედერაციული პრინციპის სწორი გამოყენება პოლიტიკური ფედერაციების წარმატების ერთ-ერთი მთავარი საწინდარია, მაშინ ლეგიტიმური იქნება იმაზე ფიქრი, რომ ეს პრინციპი ცხოვრების ყველა სფეროზე გავრცელდეს, პოლიტიკა იქნება ეს, ადმინისტრაცია, ეკონომიკა, სოციალური დაცვა თუ კულტურა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ფედერალური დემოკრატიის დამყარებისთვის ფედერალიზმის სახელმწიფოთაშორისი ფორმიდან ფედერაცია გადადის შიდასახელმწიფოებრივ ფორმაზე.

დღესდღეობით ყველა აღიარებს მე-18 და მე-19 საუკუნეების დანატოვარი მმართველობითი ფორმის, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის კრიზისს. წარსულში ადამიანისა და მისი უფლებების დამცველი, დღეს ის მათ იგნორირებას და უგულებელყოფასაც კი ახდენს. ძალაუფლება ყველგან პერსონიფიცირდება, პარტიები ყველგან სკლეროტულ მდგომარეობაშია, ყველგან ბიუროკრატიის ტრიუმფია, ადამიანის უფლებების დაცვა ყველგან სუსტდება, ყველგან სახელმწიფოებრივი ინტერესი დომინირებს... და ასე თითქმის უსაზღვროდ შეგვიძლია გავაგრძელოთ იმ დაავადებების ჩამოთვლა, რომლებიც ნელ-ნელა, მაგრამ გარდაუვლად კლავენ დემოკრატიას. ერთი სიტყვით, წარმომადგენლობითი დემოკრატია, როგორც წარსული ინდივიდუალისტური საზოგადოების პროდუქტი, საერთოდ აღარ შეესაბამება დღევანდელი მასობრივი საზოგადოების განსხვავებულ მდგომარეობას. მის მსგავსად ადამიანიც სუსტდება, რომელიც დეპერსონალიზაციას განიცდის და მასაში ითქვიფება. მაგრამ არ არსებობს დემოკრატია აქტიური და ფხიზელი ადამიანი-მოქალაქეების არსებობის გარეშე. მაშასადამე, საჭიროა ისე გავაკეთოთ, რომ ადამიანი კვლავ შეძლოს საკუთარი ინდივიდუალობის დაბრუნება, პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღება და სახელმწიფოს მართვაში მონაწილეობის მიღება.

ამგვარი გარდაქმნის განხორციელება მხოლოდ ფედერალიზმს ძალუძს. გამომდინარე იქიდან, რომ ის უდიდეს პატივის სცემს ადამიანის ინდივიდუალობას, მისი შესაძლებლობების სრულად გამოყენებისათვის გვთავაზობს ახალ ინსტიტუციურ სტრუქტურებს, რომლებსაც ძალუძთ ადამიანი-მოქალაქეების საზოგადოების ხელახლა ჩამოყალიბება.

4 – ავტონომიურობის პრინციპი

ის იწყებს ავტონომიურობის პრინციპის დეკლარირებით: ადამიანთა ყველა ჯგუფს, როგორ ხასიათსაც უნდა ატარებდეს ის - პოლიტიკურს, ეკონომიკურს, სოციალურს თუ კულტურულს... - ენიჭება პოლიტიკური ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების მსგავსი და მათი თანაბარღირებული ავტონომიური სტატუსი. ეთნოსები, პროფესიული გაერთიანებები და დასახლებები, უნივერსიტეტები და სკოლები, საქველმოქმედო და კულტურული ასოციაციები და ა.შ. წარმოადგენენ იურიდიულ პირებს, რომელთაც ფედერალური კონსტიტუციით მინიჭებული აქვთ ყველა საჭირო უფლება საკუთარი მიზნის განსახორციელებლად. ადგილობრივ საზოგადოებებს უფლება აქვთ მოიპოვონ აღიარება და თავისუფლად ჩამოაყალიბონ საკუთარი სტატუსი, ისინი სამართლებრივად

ქმედუნარიანებად არიან აღიარებულნი. ფედერაციულ სამართლებრივ სივრცეში არცერთმა გარემოებამ ხელი არ უნდა შეუშალოს ფუნდამენტური უფლებების გამოხატვას. ამგვარად, ავტონომიურობის პრინციპი ადამიანს აძლევს საკუთარი განსხვავებული ინსტერესების მართვის საშუალებას.

5 – მონაწილეობის პრინციპი

მაგრამ ავტონომიურობა დამოუკიდებლობას არ ნიშნავს. ყველა ავტონომიური თვითმმართველობა, უფრო მსხვილი გაერთიანებებით დაწყებული და საერთო ფედერალური საზოგადოებით დამთავრებული, ფუნქციონირებს იმ წესებით, რომელთაც მათ ფედერალიზმი სთავაზობს. მონაწილეობის პრინციპიც ამგვარ ფუნქციონირებაში მდგომარეობს: ადგილობრივი გაერთიანებები მონაწილეობას იღებენ ზემდგომი ორგანოების ჩამოყალიბებასა და საქმიანობაში. ამგვარად ყალიბდება მრავალი და კომპლექსური ფედერალური კავშირები, რომლებიც მოქმედებენ ყველა საფეხურზე - როგორც ვერტიკალური, ისე ჰორიზონტალური მიმართულებით. ხანდახან ისინი ინსტიტუციურ ფუნდამენტს ეყრდნობიან, ხანდახან კი კონვენციური კავშირებით ვითარდებიან - როდესაც ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე მონაწილეობასთან გვაქვს საქმე. მოქნილი და მრავალფეროვანი ტექნიკა ნებისმიერ საზოგადოებას საშუალებას აძლევს შეავსონ ერთმანეთი და ერთად, შეთანხმებითა და ერთობლივი ინსტიტუციებით გააგრძელონ საერთო კეთილდღეობისთვის ბრუნვა.

6 – სუბსიდიარობის პრინციპი

ამ მრავალი გაერთიანებების ავტონომიებს შორის ძალაუფლება, ან, უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, კომპეტენციები, სუბსიდიარობის პრინციპით ნაწილდება. დაქვემდებარებული გაერთიანებები სრული უფლებით ფლობენ იმ კომპეტენციებს, რომელთა განხორციელებაც თვითონ ხელეწიფებათ ადგილობრივ დონეზე; ზემდგომი გაერთიანებები - მათში შედის გლობალური ფედერალური საზოგადოებაც - ფლობენ მხოლოდ იმ ლიმიტირებულ კომპეტენციებს, რომლებიც მხოლოდ მათ დონეზე ვალდებულებების შესასრულებლად აუცილებელია. კომპეტენციების მსგავსი განაწილება ორმაგად ფასეულია. ის ანაწევრებს ძალაუფლებას, ხელს უშლის მის კონცენტრაციას, საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს დაუპირისპირდნენ სხვა ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას: თავისუფლება უკეთაა დაცული. ამას გარდა, ის ხელს უშლის ცენტრალიზაციის იმ ტენდენციას, რომელსაც ვხვდებით ყველა პოლიტიკურ ფედერაციაში და რომელიც სახიფათოდ ბერავს ფედერალური სახელმწიფოს კომპეტენციებს. ქვემდებარე გაერთიანებებს, ძირითადი კომპეტენციის ფლობიდან გამომდინარე, საკუთარი მოთხოვნილებებისთვის ახალი საჭიროებების წარმოშობის შემთხვევაში, შეუძლიათ ერთობლივად მიღწეული შეთანხმების საფუძველზე შექმნან ახალი შიდა ფედერალური სამსახურები მათ დასაკმაყოფილებლად. ამგვარად, თანამშრომლობის პრინციპი ადგილობრივი ინიციატივების ძვირფასი სტიმულატორი და მათი სოციალური ეფექტიანობის გარანტია.

7 – კანონის უზენაესობის პრინციპი

კომპლექსური საზოგადოების მართვისთვის - რომლის მონაწილეებიც თავის მხრივ ავტონომიურები არიან, მაგრამ ამავე დროს ერთიანი ძალისხმევითაც თანამშრომლობენ საერთო მიზნის მისაღწევად - საჭიროა მარეგულირებელი პრინციპის არსებობა. ამ მნიშვნელოვან ფუნქციას სამართალი ასრულებს. ფედერალური დემოკრატია კანონის უზენაესობასა და მის ბუნებრივ დამცველს, მოსამართლეს, ეყრდნობა. ამასთანავე საჭიროა,

რომ სამართალი ითვალისწინებდეს იმ სიტუაციების მდიდარ მრავალფეროვნებას, რომლებშიც ადამიანი შეიძლება აღმოჩნდეს. ამისათვის ის უნდა ეყრდნობოდეს მრავალ და განსხვავებულ წყაროებს, რათა დაარეგულიროს აღნიშნული სიტუაციები. კანონი, რეგლამენტი, ბრძანებულება და ასევე ზნე-ჩვეულებები და ტრადიციები, ყველა სახის შეთანხმებები ავსებენ სოციალური ურთიერთობების მოქნილ და მსუბუქ სქემას, ფუნდამენტური კანონის, კონსტიტუციის ზედამხედველობის ქვეშ.

დამყარებული წესრიგის დაცვა და მისი განვითარება სოციალური ტრანსფორმაციების პარალელურად, წარმოადგენს სასამართლო სისტემის ვალდებულებას უზენაესი სასამართლოს ზედამხედველობით.

არ შეიძლება უზენაესი სასამართლოს ადგილისა და როლის გადაჭარბებული შეფასება ფედერალურ დემოკრატიაში, რომელიც ფედერაციის შემადგენელი გაერთიანებების უფრო არბიტრის ვიდრე მოსამართლის ფუნქციით აღჭურვილი ემანაციას წარმოადგენს.

სასამართლო, როგორც პირდაპირი კონსტიტუციური ორგანო, ერთდროულად მისი დამცველიცაა და ინტერპრეტატორიც. აღნიშნული მისიის შესასრულებლად ის ვერც თვითნებურად და ვერც თავისუფლად ვერ იმოქმედებს. ის შეზღუდულია ფუნდამენტური კანონის ტექსტითა და ასევე, განსაკუთრებით, იმ ღირებულებათა სისტემით, რომელსაც თვითონ წარმოადგენს და რომელიც ფედერალური საზოგადოების ფუნდამენტია. საშიშროება, რომ თავისი დეკრეტებით ის გადაიქცევა უზენაეს სამთავრობო ინსტანციად და იბატონებს ადამიანებსა და საგნებზე, არ არსებობს. ხელისუფლებას მოკლებული, ის მაღალი ინსტანციის სასამართლო იქნება მხოლოდ. მისი გადანწყვეტილებები, „კანონიერი სიმართლის ძალაზე“ მეტად, დიდი მორალური ღირებულებების ძალით იქნებიან აღჭურვილნი, რომელთაც თვითონ განასახიერებენ. ისინი მონაწილეობას იღებენ ინდივიდუალური ცნობიერების ფორმირებაში და მათი მეშვეობით განსაზღვრავენ ადამიანების ქცევას. და თუკი შემთხვევით სასამართლო გასცდება საკუთარ უფლებამოსილებას, საზოგადოებრივი აზრი, როგორც ეს 1936 წელს ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოხდა, მას მაშინვე შეახსენებს თავის მოვალეობებს.

ამგვარად, საკუთარი ძლიერი ფილოსოფიითა და მოქნილი დიალექტიკით სულჩადგმული ფედერალიზმი, რომელიც აღჭურვილია საკუთარი ინსტიტუციური სხეულითა და გამოყენების ორიგინალური ტექნიკით, მომავლის დიდ იმედად გვესახება. მისი წყალობით ევროპა ისევ ადამიანებს დაუბრუნდება და დასავლური ცივილიზაცია ახალი ჰუმანიზმის კერად გადაიქცევა.

დაბეჭდილი და აკინძულია 1964 წლის 1 აპრილს სტამბაში „La Renaissance“

ტრინიტეს ქუჩა 1, ტრუა

წარმოებაში ჩაშვებულია: 1964 წლის პირველ ტრიმესტრში – N°15 762

გამოცემა N°3



მიშელ მუსხელის (მიხეილ მუსხელიშვილი) საფლავი, სტრასბურგი
Tombe de Michel Mouskhély (Mikhéil Mouskhélishvili), Strasbourg

MICHEL MOUSKHÉLY

Le scientifique d'origine géorgienne Michel Mouskhély, a été un des premiers à avancer l'idée de l'Europe unit. Son idée portait sur la formation de l'Europe fédéral, tout en renforçant son identité personnelle et nationale.

Né à Tbilissi en Géorgie, le 21 juillet 1903, M. Mouskhély a fait ses études à Göttingen, à Munich, à Lyon et à Paris. De plus il a enseigné au Caire et visité le proche orient. Des cours et des conférences l'ont conduit aux États-Unis et l'ont appelé en Allemagne, en Suisse et en Scandinavie.

En 1931 il est devenu docteur en droit. Ensuite il est maître de conférences à l'Institut des Hautes Études Internationales de l'Université de Paris.

1940 à 1945 il a enseigné à l'Université Fouad Ier au Caire. En 1948, il fut nommé professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg et à l'Institut d'Études politiques de l'Université de Strasbourg.

De 1953 à 1964, il enseigna en qualité de *visiting professor* dans les universités américaines. Il fonda en 1959 et dirigea jusqu'à sa mort le Centre de recherches sur l'URSS et les pays de l'Europe de l'Est à Strasbourg.

En 1950, à Strasbourg, avant l'ouverture de la conférence européenne assistée par 300 étudiants de différents pays européens, Michel Mouskhély et trois autres professeurs ont commenté la destruction de la frontière entre la France et l'Allemagne en la remplaçant par le drapeau de l'union européenne.

Michel Mouskhély se prononce : « Ce n'est que le début. Dans l'avenir proche, Strasbourg devrait devenir le cœur du l'Europe ». (Mouskhély, M. 1953).

Michel Mouskhély est mort accidentellement au Val d'Aoste, le 11 juillet 1964. Ce jour-là, ce passionné de la montagne se laissa entraîner par un groupe d'étudiants du Collège universitaire d'études fédéralistes dans une excursion qui lui fut fatale quand, perdant pied, son corps alla s'écraser plusieurs dizaines de mètres plus bas dans une crevasse. Il s'agit de l'ironie du destin puisque M. Mouskhély disait lui-même qu'il préférerait de disparaître accidentellement dans les montagnes plutôt que de succomber autrement.

Le doyen de la Faculté de Sciences de Droit, de Politiques et d'Économiques Alex Weill, a prononcé son discours funéral : « Notre ami Michel Mouskhély fut une personne pleine de responsabilité. Il fut un des premiers à évoquer l'idée de l'Union Européenne, pour laquelle il militait en étant à Strasbourg. Tout le monde était impressionné par sa sincérité, par son élégance, par son honnêteté, même ceux qui ne partageaient pas ses idées politiques. »

Éducation et expérience professionnelle :

- 1927 : Licence en droit (Paris).
- 1931 : Docteur en droit de Paris – Thèse : *La théorie juridique de l'État Fédéral* – couronnée par la Faculté – prix Deschanel.
- 1932-1933 : Maître de conférences à l'Institut des Hautes Études Internationales de l'Université de Paris.
- 1932-1935 : Boursier de la Caisse Nationales des Recherches Scientifiques.
- 1937 : Boursier du Curatorium de l'Académie de Droit International de la Haye.
- 1935-1939 : Envoyé en Mission d'Enseignement en Égypte à la Faculté Royale de Droit en qualité de chargé de cours.
- 1939 : Mobilisé en France – puis démobilisé par les soins du Ministère des Affaires Étrangères en mars 1940 pour rejoindre son poste de l'Université Égyptienne.
- 1940-1946 : Professeur adjoint à l'École Française de Droit du Caire et professeur délégué à la Faculté de Droit de l'Université Fouad 1^{er} du Caire.
- 1946 : Professeur agrégé des Facultés Françaises de Droit.
- 1946-1948 : Professeur agrégé à l'École Française de Droit du Caire et professeur délégué à la Faculté de Droit de l'Université Fouad 1^{er} du Caire.
- Depuis 1948 : Professeur agrégé à la faculté de Droit et des Sciences Politiques de Strasbourg.

Ouvrages :

- La théorie juridique de l'État fédéral, 1931, 302 p. Autonomie, 1934.
- Éléments de Droit Public, en collaboration avec MM. P. Dubois-Richard et E. Gordon, Le Caire 1937.
- La loi et le règlement (étude de Droit public comparé), Le Caire, 1943.
- Les interventions de l'État et la notion de service public, Le Caire, 1945, 127 p.
- L'Europe face au fédéralisme, 1949 (auteurs : Michel Mouskhély et Gaston Stefani), 183 p.
- Mélanges, 1945 (auteurs : Louis Frédéricq, Michel Mouskhély, Georges Vedel) : «Le fédéralisme soviétique» par Michel Mouskhély, 162 p.
- Confédération et fédération : l'antithèse. Recueil de textes précédemment parus dans des volumes et brochures 1949-1960, 163 p.
- Le gouvernement de l'U.R.S.S., 1961, 431 p.
- L'U.R.S.S. : droit, économie, sociologie, politique, culture, 1962.
- L'U.R.S.S. au seuil du communisme ?, 1962.
- La loi et le règlement, 1943, 310 p.

Principaux Articles :

- Équité en Droit International Moderne, Revue Générale de D.I.P. 1933.
- Quelques réflexions sur la réforme de l'État fédéral, Annales du droit et des Sciences Sociales, 1934.
- Le plébiscite de la Sarre, Revue Générale de Droit International Public, 1935.
- Parlementarisme, démocratie, dictature, Revue du Droit Public et des Sciences Politiques, 1937.
- L'acte Juridictionnel en Droit International Public, Revue de la Faculté de Droit du Caire, 1939.
- Les incompatibilités Parlementaires, ibid. 1941.
- La mission d'exécution des lois du chef de l'État, ibid. 1942.
- L'État de siège et le régime des Proclamations Militaires en Égypte. Égypte contemporaine, 1944.
- Le Pouvoir réglementaire d'urgence en droit public égyptien, ibid. 1944.
- La conception française de la paix internationale, Revue des Conférences françaises en Moyen-Orient, 1945.
- L'union des États Arabes, Revue Générale de Droit International Public, 1946.
- La théorie du fédéralisme, Mélanges Georges Scelle, Paris 1949.
- Le traité et la loi dans le système constitutionnel française de 1946, 1950.
- L'immunité diplomatique s'étend-elle à la suite non officielle du ministre ? Revue Générale du Droit international, 1950.
- Le président de l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Revue du Droit public et des sciences politiques. 1952.
- Le mandat des représentants à l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe, 25 pages. 1952.
- L'État français. 10 pages. 1956.
- Structures fédérales, 28 pages. 1964.

Michel Mouskhély

Gaston Stefani

CONFÉDÉRATION ET FÉDÉRATION : L'ANTITHÈSE

Textes choisis par Jean-François Billion et Jean-Luc Prevel

Préface de Lucio Levi

Note aux lecteurs | Notes sur Michel Mouskhély, Henri Frenay et Alexandre Marc | Textes extraits de *L'Europe face au fédéralisme* (1949, écrit avec Gaston Stéfani) – *Confédération et fédération européenne* (1953, Avant-propos de Henri Frenay) – *Structures fédérales* (1964, Préface de Alexandre Marc) | Le fédéralisme : notion – technique – formes | L'Europe fédérée : l'État fédéral, les États fédérés, les individus, l'organisation des pouvoirs | Projet de Constitution européenne (1949) | Types d'associations fédératives : confédération, fédération, associations supranationales | La supériorité de la fédération | De la fédération à la société fédérale : autonomie – participation – subsidiarité – suprématie du droit

Presse fédéraliste

fédérop

Collection Textes fédéralistes

Cet ouvrage a été publié avec le soutien de Presse Fédéralistes

© Presse Fédéraliste

www.perssefederaliste.eu

Michel Mouskhély

Gaston Stefani

CONFÉDÉRATION ET FÉDÉRATION : L'ANTITHÈSE

Textes choisis par Jean-Francis Billion et Jean-Luc Prevel

Préface de Lucio Levi

Éditions fédérop

Le Pont du Rôle – 24680 Gardonne

www.federop.com

NOTE AUX LECTEURS

Malgré nos efforts il n'a pas été possible de retrouver la trace de l'un des deux auteurs du livre *L'Europe face au fédéralisme* (1949) dont sont tirés les premiers des textes repris ci-après, M. Gaston Stefani. Tous les collègues et amis de Michel Mouskhély interrogés nous ont affirmé ne jamais avoir à l'époque connu et/ou rencontré M. Stefani. D'autres recherches ont été effectuées pour tenter de découvrir parmi diverses personnes nommées Gaston Stefani, mais sans obtenir aucune certitude à cette date. Une possibilité serait que cet auteur soit un juriste connu et portant le même nom, spécialisé principalement dans le droit pénal, mais sans certitude à ce jour. Les responsables de cet ouvrage, Presse Fédéraliste (qui a participé à son financement) et les éditions fédérop s'engagent à poursuivre leurs recherches et sont intéressés à recevoir toute précision en la matière.

Sont repris dans ce volume différents textes datant de 1949 à 1960 :

- des extraits du volume *L'Europe face au fédéralisme*, écrit par Michel Mouskhély en 1949 avec le concours de M. Gaston Stefani, éditions F. W. Le Roux, Strasbourg : Avant-propos, Introduction, Chapitre I (le fédéralisme), chapitre III (l'Europe) ; de même qu'un Projet de Constitution européenne datant lui aussi de 1949 ;

- l'intégralité de la brochure de Michel Mouskhély, *Confédération ou fédération européenne ?* (1953) ;

- l'intégralité de la brochure de Michel Mouskhély, *Structures fédérales*, texte publié à diverses reprises par le Centre international de formation européenne (CIFE) dans le premier numéro de la revue *L'Europe en formation* en 1960, puis en brochure en 1964. Les éditions fédérop et l'association Presse Fédéraliste tiennent à remercier le CIFE de les avoir autorisés à republier ici ce dernier texte.

Le lecteur trouvera en découvrant ces textes des redites, les mêmes notions y étant analysées avec souvent des définitions proches. Nous avons néanmoins tenu à les reproduire car ils s'inscrivent dans l'histoire même de la construction européenne, le premier volume ayant été rédigé dans les balbutiements des premiers instances européennes, immédiatement après la création du Conseil de l'Europe, le second correspondant au début de la mise en place de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et de la bataille pour la Communauté européenne de défense (CED), quant au troisième, il fut rédigé après la naissance du Marché commun. On y trouvera donc des nuances concernant l'éclairage des diverses notions, à la lumière des premiers pas d'une construction européenne encore inaboutie à ce jour. Enfin nous avons décidé de respecter la numérotation des paragraphes des éditions originales ce qui explique dans le premier texte ci-après la discontinuité de celle-ci.

Les notes de présentation de Michel Mouskhély et Alexandre Marc son de Jean-Pierre Gouzy.

Celle concernant Henri Frenay sont de Jean-François Billion et Jean-Luc Prevel.

Jean-Francis Billion, Vice-président de l'UEF France et des instances de l'UEF et du *World Federalist Movement*, est l'auteur d'un livre paru chez fédérop et de nombreux essais ou articles sur l'histoire du fédéralisme ; il est l'un des animateurs de l'association éditoriale Presse Fédéraliste.

Jean-Luc Prevel, membre des instances de l'UEF France, auteur de nombreux articles et traducteur, est Directeur de la publication de la revue trimestrielle *Fédéchoses – Pour le fédéralisme* et l'un des animateurs de l'association éditoriale Presse Fédéraliste.

Jean-Pierre Gouzy, Président honoraire de l'Association des Journalistes Européens et membre des instances de l'UEF France est l'auteur de nombreux ouvrages, il est l'un des fondateurs du Centre international de formation européenne et Directeur politique de la revue *L'Europe en formation*.

PRÉFACE

La thèse fondamentale que Michel Mouskhély développe dans ces pages est celle de l'actualité de la Fédération européenne, qui se place dans le sillon tracé par le *Manifeste de Ventotene* en 1941. Le premier essai que nous publions ici, rédigé par Michel Mouskhély et Gaston Stefani, remonte à l'an 1949, la même date que celle de la naissance du Conseil de l'Europe, donc avant la formation des Communautés européennes. Il montre que les auteurs sont déjà pleinement conscients que l'époque des États nationaux est révolue. En même temps, ces essais représentent des documents vivants d'une pensée active, qui témoigne la conscience que les États nationaux sont l'obstacle majeur sur la voie de la Fédération européenne et que le dépassement des souverainetés nationales exige une action énergique et prolongée. Pour ces raisons, Mouskhély a compris qu'il n'était pas suffisant de se limiter à observer l'évolution de la société européenne, mais qu'il fallait s'engager activement dans la bataille pour la Fédération européenne. Ces essais représentent une documentation de haut niveau des résultats acquis par le fédéralisme militant.

Mouskhély aborde deux problèmes théoriques fondamentaux pour poursuivre l'objectif de la Fédération européenne : la définition de la notion de fédéralisme et l'élaboration d'un projet de Constitution européenne.

*

En ce qui concerne la notion de fédéralisme, il affirme que son propos n'est pas de définir l'aspect doctrinal du fédéralisme, mais plutôt de se limiter à traiter l'aspect technique, c'est-à-dire la forme d'organisation des institutions fédérales. Les auteurs fédéralistes qu'il cite – surtout Proudhon et de Rougemont – laissent entendre que la doctrine à laquelle il adhère est le fédéralisme intégral et que la définition de fédéralisme qu'il adopte peut *grosso modo* être condensé dans la formule « union dans la diversité », que l'on peut dégager du deuxième essai, « Confédération ou fédération européenne? », republié ici.

Il s'agit d'une vision historiquement indéterminée, valable en tout temps et en tout lieu. C'est une approche révolue, qui se situe dans le cadre d'une ancienne tradition culturelle – qui précède l'avènement de l'historicisme. Selon l'approche historiciste, tout projet politique, toute idéologie représente une réponse aux problèmes historiquement déterminés d'une certaine époque.

C'est Mario Albertini¹ qui a donné une contribution majeure dans ce domaine. Il employa la lentille théorique du matérialisme historique, qui établit une relation entre les modes de production et les institutions politiques. Sur la base de cette théorie, il a démontré qu'il existe une relation entre la révolution industrielle et la Révolution française, qui affirma le modèle de l'État-nation. Au cours de la phase historique qui commence avec la Révolution française et se termine avec la première guerre mondiale la formule politique de l'État national n'avait pas d'alternatives en Europe. En effet, à cette époque-là, seulement quatre États – les États-Unis, la Suisse, le Canada et l'Australie – avaient pu adopter les institutions fédérales grâce à leur marginalité historique et géographique. Plus précisément, les facteurs historiques qui expliquent l'affirmation des institutions fédérales dans ces États sont, selon

1. Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologne, éd. Il Mulino, collection *Biblioteca federalista* sous les auspices de la Fondation Luciano Bolis, p. 294, 1993. Du même auteur aux éditions Fédérop, *L'État national*, préface de Robert Lafont ; collection *Tectes fédéralistes*, Lyon, 1978, p. 167. (éd. Italienne, *La Stato nazionale*, éd. Giuffrè, Università degli Studi di Pavia, Pubblicazione dell'Is di Scienza Politiche, n° 2, Milan, 1960, p. 149.

Albertini, la faiblesse de la poussée centralisatrice déterminée par la lutte des classes et par le choc politique et militaire entre les grandes puissances.

C'est la deuxième phase du mode de production industriel, qui, avec la chaîne de montage et la production en série, l'aviation et la radio alimente des processus d'intégration et des marchés de dimension macro-régionale et met ainsi en question l'indépendance des États nationaux. Le fédéralisme, entendu comme la formule politique adaptée pour organiser l'État sur les espaces des grandes régions du monde, commence à s'imposer à cette époque. C'est cette nécessité qui a porté au sommet de la hiérarchie du pouvoir mondial les États-Unis et l'Union soviétique et a déterminé la décadence des nations européennes, qui ont été forcées à chercher à atteindre la paix, le développement économique et l'indépendance politique par la fédération.

Vers la fin du XX^{ème} siècle un nouveau tournant dans l'évolution du mode de production – la révolution scientifique et technologique – qui a déclenché la mondialisation, a mis en crise les États de dimension macro-régionale et inscrit à l'ordre du jour de l'histoire le problème du gouvernement mondial, en d'autres termes, le problème du renforcement et de la démocratisation des Nations Unies.

*

Les pages de Michel Mouskhély représentent un exposé remarquable et encore actuel des questions juridiques et politiques liées à la construction de la Fédération européenne. À cause de cette approche, l'auteur emploie les mots fédéralisme et fédération comme s'ils étaient synonymes. Il s'agit d'une approche réductive, car la fédération ou, en d'autres termes, les structures fédérales représentent l'aspect institutionnel du fédéralisme.

Encore aujourd'hui c'est l'aspect le plus exploré du fédéralisme. Mais, comme Albertini l'a remarqué, le fédéralisme est une formule politique valable dans une phase déterminée de l'histoire : le fédéralisme dans le cadre des grandes régions du monde à l'époque de la deuxième phase de la révolution industrielle et le fédéralisme mondial à l'époque de la révolution scientifique et technique. On peut donc identifier un aspect historico-social du fédéralisme, qui peut être défini comme une situation dans laquelle le dépassement des divisions entre les classes et les nations est devenu possible.

D'autre part, en considération de la relation qui existe entre les institutions politiques et les valeurs, on peut identifier une relation précise entre les différentes formes d'organisation du pouvoir et les finalités politiques que l'on veut poursuivre. Par exemple, si l'on choisit la finalité de la liberté, il faudra organiser l'État sur la base du principe de la division des pouvoirs entre différents organes constitutionnels (législatif, exécutif et judiciaire et entre gouvernement central et gouvernements locaux) de façon que le pouvoir limite le pouvoir. Si d'un autre côté, l'on choisit la finalité de la paix, l'État doit être organisé sur la base du principe fédéral, qui permet d'expulser la violence des relations entre les États et de maîtriser ces relations par le droit et sur la base de procédures démocratiques. Donc, à côté de l'aspect institutionnel du fédéralisme, on peut distinguer un aspect historico-social (le dépassement des divisions entre classes et nations) et un aspect de valeur (la paix).

*

En ce qui concerne le projet de Constitution européenne, qui paraît en annexe au premier des trois essais republiés ici Mouskhély et Stefani donnent des indications et des suggestions qui sont pour la plupart encore actuelles, car le projet de la Fédération européenne reste inachevé. Les réflexions de Mouskhély sur la nature confédérale des Communautés européennes sont correctes en considération de l'époque à laquelle elles ont été écrites. Mais, sur la base de l'évolution institutionnelle plus récente de l'Union européenne, on pourrait définir les Communautés européennes et l'Union européenne comme un type intermédiaire d'organisation internationale entre la fédération et la confédération, qui est l'expression de la transition de ces institutions du modèle confédéral au modèle fédéral.

En premier lieu, on doit apprécier la clarté avec laquelle ils tracent la distinction entre confédération et fédération et identifient dans la fédération la structure institutionnelle qui garantit l'unité politique tout en gardant l'indépendance des États membres. Le facteur de l'unité consiste dans le transfert au niveau fédéral des compétences des États membres dans le domaine militaire et économique et plus précisément des douanes, de la monnaie et de la fiscalité. Sans ces transferts de pouvoir, les institutions européennes resteraient subordonnées aux États membres et le facteur de la division finirait inévitablement par prévaloir.

Il faut rappeler que cette distinction remonte à un recueil de 58 articles de propagande politique, écrits par Alexandre Hamilton, John Jay, James Madison² et publiés en 1787-88 sur les journaux de New York, pour soutenir la ratification de la Constitution des États-Unis d'Amérique. Le titre de cet ouvrage est *The Federalist* qui est devenu un classique de la pensée politique. Il contient une analyse des organisations internationales fondée sur la distinction entre confédération et fédération. Curieusement, ce livre n'est pas mentionné par Mouskhély et Stefani.

Il faut souligner en même temps que les auteurs marquent leur préférence pour un modèle de fédération basé sur le principe des compétences partagées, qui se détache nettement du modèle fédéral des États-Unis, axé plutôt sur le principe des compétences exclusives. Le modèle des compétences partagées est plus en harmonie avec les exigences d'une fédération composée par des États-nations, comme sera la Fédération européenne, qui sera fortement dominée par le besoin d'indépendance politique des États membres.

Les auteurs appliquent ce modèle même à la compétence militaire. En particulier, ils suggèrent de mettre l'aviation sous le contrôle du gouvernement fédéral et de maintenir sous la responsabilité des États membres l'armée de terre (comme en Suisse) et la marine militaire. La politique étrangère est également conçue comme une compétence partagée, de façon que les États membres aient le pouvoir d'entretenir avec les autres États des relations diplomatiques distinctes, de conclure des traités et même de participer individuellement à des organisations internationales.

En plus, l'État fédéral pourrait consentir, sous réserve de réciprocité, des limitations à sa souveraineté en faveur des organisations internationales dans la perspective d'une évolution en sens fédéral de l'ONU, qui actuellement est une confédération. Enfin, il faut signaler que, parmi les compétences fédérales, les auteurs incluent la politique énergétique, qui est devenue une compétence de l'Union européenne seulement avec le Traité de Lisbonne.

2. Alexandre Hamilton, John Jay, James Madison, *Le Fédéraliste*, édition française, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ) – sous le patronage de l'Union des Fédéralistes Européens, Paris, 1957, pp. 788.

En ce qui concerne la nature juridique de la fédération, les auteurs la définissent comme une « union à la fois d'États et d'individus ». La complexité des institutions fédérales s'exprime par le système législatif bicaméral, composé par une Chambre des Représentants, élue directement par les citoyens, et une Chambre des États, qui comprend les représentants désignés par les États membres. Aux deux Chambres est conféré le pouvoir législatif. Les lois sont votées à la majorité par les deux Chambres. C'est un objectif que l'Union européenne n'a pas encore pleinement acquis, étant donné que la codécision législative entre le Parlement européen et le Conseil se base sur une majorité qualifiée et non sur « une majorité absolue des membres présents », comme suggère leur projet de Constitution européen.

Le pivot du pouvoir exécutif est le Président de la fédération. Il faut signaler que les auteurs ne font pas un choix résolu entre régime parlementaire et régime présidentiel. Le système qui tend à s'affirmer au sein de l'Union européenne est proche du régime parlementaire, même si des innovations se sont imposées. En effet, le Parlement européen a le pouvoir d'accorder sa confiance à l'exécutif européen (la Commission) et de la lui retirer et donc de faire tomber la Commission. Le rôle de Président de l'Union, qui désigne le Président de la Commission, est conféré à un organe collégial, le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, qui avec le Traité de Lisbonne, a un Président pour une durée de deux ans et demi et qui peut être renouvelé jusqu'à la fin de la législature. En considération des pouvoirs qui sont conférés au Conseil européen, notamment dans le domaine des relations extérieures, on peut formuler l'hypothèse que le gouvernement de l'Union Européenne va évoluer vers une forme d'exécutif bicéphale semblable, pour certains aspects, aux systèmes français et russe, où les pouvoirs exécutifs sont partagés.

L'articulation des pouvoirs de la fédération est conçue sur la base du modèle américain des deux niveaux de gouvernement, tandis que l'Union Européenne tend à organiser ses pouvoirs sur trois niveaux : européen, national et régional.

Enfin, en ce qui concerne la ratification de la Constitution européenne, le projet établit que la Constitution pourrait entrer en vigueur lorsque la majorité des États ayant participé à son élaboration l'auraient ratifiée. Il s'agit d'un principe fondamental qui règle les institutions fédérales, qui n'a pas encore été adopté par l'Union européenne, laquelle reste engluée dans le principe de l'unanimité.

*

Toutes ces caractéristiques de la structure institutionnelle de l'Union européenne, dont un certain nombre ont été identifiées par Mouskhély et Stefani, montrent que la nécessité de créer une union entre États nationaux exige de profondes innovations institutionnelles.

En résumé, j'en présente une brève liste :

- le régime parlementaire facilite l'unité de la ligne politique des organes législatifs et exécutifs et permet d'éviter la paralysie du processus de décision, qui caractérise les régimes présidentiels, comme celui des États-Unis, où le Président et le Parlement sont élus séparément ;

- l'attribution de la Présidence de la fédération à un organe collégial offre la garantie de représenter toutes les nationalités du continent au niveau européen, ce qui empêche la centralisation des pouvoirs ;

- l'attribution à la Chambre des États du pouvoir de codécision législative (avec le Parlement européen) permet aux États membres de participer à la formulation de la législation fédérale. En plus, l'indépendance des États s'exprime de façon plus efficace par des représentants des Parlements ou des gouvernements des États que par des élus du peuple ;

- le développement de l'interdépendance économique et sociale au sein des sociétés fédérales a déterminé l'affirmation du fédéralisme coopératif. En effet, l'expérience historique a montré que la coexistence de deux niveaux séparés de gouvernement sur le territoire du même État s'est révélée impossible sans quelque forme de coopération. Par conséquent, le régime des compétences exclusives a été dépassé par celui des compétences partagées jusqu'à inclure la défense et la politique étrangère, qui représentent le terrain privilégié où s'exprime l'indépendance des États ;

- l'articulation des pouvoirs sur trois niveaux de gouvernement (européen, national et régional) représente la réponse la plus efficace au problème de la crise de l'État national, qui exige un transfert de pouvoir vers l'Europe et vers les régions et les autres communautés territoriales plus petites des États ;

- la Fédération européenne se présente comme la forme d'organisation politique qui permet, pour la première fois au cours de l'histoire, de faire coexister en paix des nations historiquement consolidées et de faire démarrer, à l'époque de la mondialisation, l'unification politique de l'humanité. Pour promouvoir cet objectif et la réforme en sens fédéral des Nations unies, la Constitution européenne devra affirmer la disponibilité de la Fédération européenne à renoncer à une partie de ses pouvoirs en faveur des Nations unies, en premier lieu à mettre une partie de ses forces armées à disposition d'un corps de police mondial ;

- la ratification de la Constitution par la majorité des États membres est conforme aux principes de la démocratie et du fédéralisme et permet de vaincre les résistances qui se nichent dans le droit de veto national.

Lucio Levi

(Professeur d'institutions politiques comparées – Université de Turin – Auteur de nombreux ouvrages dont deux publiés par les éditions fédérop. Président du *Movimento Federalista Europeo* italien. Directeur de la revue *The Federalist Debate*.)

MICHEL MOUSKHÉLY

Michel Mouskhély, professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg, est mort accidentellement au Val d'Aoste, le 11 juillet 1964. Ce jour-là, ce passionné de la montagne se laissa entraîner, par un groupe d'étudiants du Collège universitaire d'études fédéralistes dans une excursion qui lui fut fatale quand, perdant pied, son corps alla s'écraser plusieurs dizaines de mètres plus bas dans une crevasse.

Cette mort avait valeur de symbole... Michel Mouskhély aimait la jeunesse, l'Europe et le risque. Né à Tiflis, le 21 juillet 1903, il était d'origine géorgienne et disait souvent qu'il préférait disparaître accidentellement dans la montagne plutôt que d'une autre manière. Après des études aux universités de Göttingen, Munich, Lyon, Paris, il est devenu en 1931, docteur en droit puis maître de conférence à l'Institut des Hautes Études internationales de l'Université de Paris.

De 1940 à 1945, il a enseigné à l'Université Fouad 1^{er} au Caire. En 1948, il fut nommé professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg et à l'Institut d'Études politiques de l'Université de Strasbourg. Entre 1950 et 1957, il multiplia les conférences dans les principaux établissements universitaires d'Allemagne, de Suisse, de Norvège, d'Italie. De 1953 à 1964, il enseigna en qualité de *visiting professor* dans les universités américaines. Il fonda en 1959 et dirigea jusqu'à sa mort le Centre de recherches sur l'URSS et les pays de l'Europe de l'Est à Strasbourg.

Parmi ses principaux ouvrages, citons outre sa thèse de doctorat, consacrée à « La théorie juridique de l'État fédéral », couronnée par la Faculté de droit de Paris le 11 juillet 1932 et les autres textes fédéralistes mentionnés par Alexandre Marc dans sa préface de *Structures fédérales : Le fédéralisme soviétique* (publications de l'Institut de droit comparé de Strasbourg, éd. Dalloz, Paris 1955), *Le gouvernement de l'URSS*, en collaboration avec M. Jadryka (Presses universitaires de France, Paris 1960), *Les contradictions du fédéralisme soviétique* (éd. Sirey, Paris 1962).

Michel Mouskhély ne fut pas seulement un juriste de renom formé à l'école de Georges Scelle. Il compta parmi les fédéralistes les plus avancés de l'immédiate après-guerre et durant toutes les années 1950. Par exemple, quand il participait en tant que Président de l'Union Fédéraliste Interuniversitaire (U.F.I.), qu'il contribua à créer avec Georges Rencki, aux actions d'étudiants brûlant symboliquement les poteaux frontières ou quand il présidait l'Association des Universitaires d'Europe ; quand, encore, après avoir lancé les élections primaires pour le Congrès du Peuple Européen dont Altiero Spinelli³ était l'âme et le Délégué général, il en présidait brillamment ses assises.

Devenu Vice-président du Centre international de formation européenne l'année de sa disparition accidentelle, il collabora activement à sa revue dès son origine. Il était également membre de son Comité de rédaction. Dans les *Structures fédérales*, opuscule à la fois engagé et imprégné de culture juridique, publié en 1964 par « Presses d'Europe », il reprit le thème favori de ses brillantes conférences. Un condensé en avait d'ailleurs été présenté dans le premier numéro de *L'Europe en Formation*, paru en mars 1960. Les *Structures fédérales*

3. Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, *Le Manifeste de Ventotene – Pour une Europe libre et démocratique*, éd. Française, Institut Altiero Spinelli d'études fédéralistes, Les Cahiers de Ventotene, n°1, Ventotene, 1988, p. 70

complètement admirablement sa première contribution à la compréhension des différences fondamentales entre « confédération » et « fédération européenne », éditée par l'U.F.I., la Campagne européenne de la jeunesse et l'Union Européenne des Fédéralistes, alors que les six pays de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, fondateurs de la première Europe communautaire et initiateurs d'un projet de Communauté de défense, étaient invités à franchir un pas décisif en faveur d'une Communauté européenne politique supranationale, comme le rappelle l'avant-propos d'Henri Frenay.

Ce sont ces documents précieux, en raison de leur remarquable clarté d'exposition, qui se trouvent reproduits dans cette livraison, en hommage également à leur auteur, universitaire engagé dont la passion fut celle d'un authentique combat pour le peuple européen. Et dans l'espoir qu'ils apporteront une contribution renouvelée à l'édification des nouvelles générations.

Jean-Pierre Gouzy

L'EUROPE FACE AU FÉDÉRALISME (1949)

Michel Mouskhély et Gaston Stefani

AVANT-PROPOS

Ce livre n'est pas un ouvrage de doctrine ni davantage une œuvre de propagande.

Ses auteurs, pourtant habitués par profession à traiter des questions juridiques et politiques, n'ont pas voulu se livrer à une étude vraiment scientifique du fédéralisme européen. Au reste, les aspects économiques que revêt ce problème leur auraient interdit d'avoir une telle prétention.

Ils n'ont pas voulu non plus se faire les propagandistes de la doctrine fédéraliste.

Effrayés par les graves dangers qui menacent aujourd'hui leur propre pays et l'Europe tout entière, résolus à défendre les valeurs spirituelles et morales de la civilisation occidentale, ils ont voulu simplement, en dressant un bilan sincère des réalités et des possibilités, faire partager à tous les hommes d'Europe leurs angoisses, mais surtout leur espérance.

Saint-Nicolas-de-Veroce, le 21 février 1949

INTRODUCTION

« Le vingtième siècle ouvrira l'ère des fédérations où l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans. »

Pierre-Joseph Proudhon, *Du principe fédératif*

L'ère du « splendide isolement » des peuples de l'Europe est désormais révolue. Une ère nouvelle commence, celle du fédéralisme. Son avènement, que Proudhon avait prédit il y a près d'un siècle, se manifeste par un large mouvement d'idées et d'opinions. Un peu partout se forment des groupements fédéralistes. La politique toute récente des États de l'Europe occidentale, d'une manière plus timide peut-être, en fournit elle aussi une manifestation réconfortante.

Sans doute, l'idée d'une fédération européenne n'est pas nouvelle. Il a fallu pourtant deux guerres, qui toutes deux ont commencé en Europe, pour qu'elle éveille l'attention de l'opinion publique et gagne l'élite européenne au service de sa cause. En août 1946, au Congrès de Hertenstein (Suisse) on pouvait dénombrer ses partisans. À peine une année plus tard, au Congrès de Montreux (Suisse, août 1947) était créée l'Union Européenne des Fédéralistes (U.E.F.) groupant plus de quarante associations. En même temps se tenait à Montrouge, près de Paris, le premier Congrès des États-Unis Socialistes d'Europe, et à Gstaad (Suisse) la conférence des parlementaires fédéralistes membres des Assemblées législatives de plusieurs pays d'Europe. À la même époque, en Angleterre, Winston Churchill fondait le mouvement *United Europe*, Paul Van Zeeland, en Belgique, créait la Ligue indépendante pour la Coopération économique et en France, sur l'initiative de René Courtin, se formait le Conseil français pour l'Europe Unie, présidé par Raoul Dautry et placé sous le haut patronage d'Edouard Herriot.

De toute nécessité, il fallait coordonner l'action de ces divers groupements. Dans ce but, en décembre 1947, on constitua à Paris un Comité International de Coordination des six plus grands mouvements fédéralistes. Ce Comité décida aussitôt de réunir à La Haye les représentants de nombreux groupements privés et publics et plusieurs personnalités politiques des différents pays d'Europe. Le Congrès de l'Europe qui s'est tenu en mai 1948, après de vives discussions sur les rapports présentés par trois commissions, a voté une résolution culturelle, une résolution politique et une résolution économique. Au lieu de prendre de véritables décisions et se charger de les exécuter, il s'est contenté de formuler une série de souhaits et de vœux et d'émettre des propositions intéressantes. Il a demandé en particulier la convocation « de toute urgence » d'une assemblée européenne élue par les parlements nationaux. Cette manifestation importante de solidarité n'aura pas été vaine. En même temps qu'elle a révélé les progrès réalisés par la cause de l'Union européenne, elle a alerté l'opinion publique et même certains gouvernements.

Le Grand Conseil du Mouvement Européen, placé sous la présidence d'honneur de MM. Churchill, Paul Henri Spaak, Léon Blum et Alcide de Gasperi, a été créé en octobre 1948 pour resserrer et développer l'action des organisations privées dont le rôle a été considérable, surtout depuis le Congrès de La Haye.

Déjà, l'aggravation sans cesse croissante de la situation économique en Europe, la prise du pouvoir par le parti communiste dans plusieurs États de l'Est européen, la quasi-certitude de la division politique de l'Allemagne en deux, la présence de l'U.R.S.S. à Berlin avaient fait comprendre aux dirigeants politiques de l'Europe occidentale l'impérieuse nécessité de s'unir. Ils avaient même entrepris une action dans ce sens.

Tandis que la Belgique, la Hollande, le Luxembourg, déjà liés par des intérêts économiques communs, constituaient en 1947 l'Union douanière du Benelux, la France et l'Italie, de leur côté, signaient à Turin, en mars 1948, un protocole posant le principe d'une union douanière. À la même date, le gouvernement français proposait aux pays du Benelux l'entrée de la France dans leur union. Sur un plan plus vaste encore, grâce à l'initiative américaine (Plan Marshall), seize États d'Europe s'engageaient dans la voie de la coopération économique.

Sur le terrain purement politique, les gouvernements de l'Europe occidentale semblent hésiter encore à établir une collaboration aussi étroite. Les divergences de vues sur l'organisation future de l'Allemagne, la situation particulière de certains pays d'Europe, l'attachement de quelques autres aux liens qui les unissent à des communautés extra-européennes, l'attitude de réserve du gouvernement travailliste de Londres, telles sont les principales causes de cette hésitation. Malgré tout, l'imminence et la gravité d'un danger commun ont amené plusieurs d'entre eux à prévoir une coordination de leur politique étrangère et une coopération militaire et financière. Les Accords de Bruxelles du 18 mars 1948 entre l'Angleterre, la France et le Benelux en sont la première manifestation collective.

De plus, le 18 août 1948, le Gouvernement français, répondant à l'appel du Congrès de la Haye, a pris l'initiative de proposer la réunion d'une conférence des signataires de ces accords, chargée de préparer la création d'une assemblée européenne. À la suite de cette proposition et après de laborieuses négociations, la Conférence des Cinq a décidé, le 29 janvier 1949, la création d'un Conseil de l'Europe, composé d'un Comité ministériel et d'une Assemblée consultative. Les membres de cette Assemblée seront désignés librement par chaque pays. Quelques semaines plus tard, sur la proposition de la Grande-Bretagne, le Comité des Cinq a choisi Strasbourg comme siège des nouveaux organismes.

Ainsi, sous la pression des événements, l'Union européenne se forme sous nos yeux, petit à petit, d'une façon empirique en quelque sorte. L'opinion générale, partagée même par les fédéralistes, estime cependant qu'il est encore trop tôt pour doter l'Europe d'une constitution et d'un gouvernement fédéral. La formation immédiate d'une fédération européenne lui paraît prématurée et vouée à l'échec. Les gouvernements nationaux, jalousement attachés à leurs droits et privilèges séculaires, ne seraient pas prêts à les sacrifier sur l'autel du fédéralisme. Une action énergique prolongée, prétend-elle, est indispensable pour les décider à ce sacrifice.

Une action prolongée ! Faudra-t-il attendre plusieurs années pour que l'opinion publique soit entièrement conquise et dicte elle-même aux dirigeants politiques de l'Europe les renoncements et les abandons nécessaires ? Comme si l'Europe, menacée d'être politiquement asservie et économiquement étouffée, pouvait attendre ! Si l'on veut sauver l'Europe, ses libertés et sa civilisation, une action immédiate s'impose. Il n'est pas chimérique de l'entreprendre. Au risque d'effrayer les timides et de faire sourire les sceptiques, nous n'hésitons pas à affirmer qu'une fédération européenne est dès à présent réalisable.

Plusieurs projets de constitution fédérale ont même été élaborés dont l'un, parmi les plus récents, est l'œuvre d'une commission juridique de la Conférence paneuropéenne. Tous ces plans – c'est leur vice capital – ont été conçus dans un esprit dogmatique et abstrait, sans tenir un compte suffisant de l'état actuel de l'Europe. Comme s'il ne s'agissait que de satisfaire une formule, leurs auteurs, trop doctrinaires sans doute, ont voulu faire entrer l'Europe dans un cadre fédéraliste tout préparé.

C'est tout autrement qu'il convient de procéder. Il faut partir des réalités européennes et adapter le fédéralisme à ces réalités. Car, il n'appartient pas à l'Europe de se plier aux exigences du principe fédéraliste, mais plutôt au fédéralisme de se mouler sur la réalité de l'Europe.

Aussi est-ce, avant tout, dans un esprit réaliste que ce livre a été conçu. C'est d'une confrontation du principe fédératif avec les réalités que ses auteurs ont dégagé les bases fondamentales d'une fédération européenne. Ils sont profondément convaincus que la formation immédiate de cette fédération est dès maintenant possible et constitue le seul moyen de sauver les nations occidentales.

Le dilemme « s'unir ou disparaître » est inexorable pour l'Europe.

CHAPITRE PREMIER

Le fédéralisme

Qu'est-ce que le fédéralisme ? La question peut être envisagée sous deux aspects : un aspect doctrinal et un aspect technique, soit comme un ensemble de principes, soit comme une recette d'organisation politique. La doctrine fédéraliste ne sera pas traitée ici dans son ensemble. Seules, la notion, la technique et les applications du fédéralisme seront étudiées.

Section I – La notion de fédéralisme

1.

Proudhon a défini la fédération : « Une convention par laquelle plusieurs États s'obligent réciproquement et également les uns envers les autres pour un ou plusieurs objets particuliers, dont la charge incombe spécialement... et exclusivement aux délégués de la fédération. »

Pris en effet dans son sens étymologique, le mot fédération vient du latin *foedus, foederis* qui signifie alliance, traité et dérivé lui-même du mot *fidere*, se fier. Il en résulte que la fédération réalise *l'union*.

L'union ne doit pas être confondue avec l'unité.

L'unité suppose l'absorption de tous les éléments dont elle est faite. Elle se caractérise par une volonté « une » et une direction « une », qui viennent du centre dont la souveraineté est absolue. Lorsqu'il y a unité, la cohésion est imposée et maintenue par la domination. Si cette domination s'étend à toutes les formes de l'activité humaine, on aboutit au totalitarisme.

Comme l'unité, l'union implique l'existence d'un tout, mais les parties qui la constituent conservent leur individualité distincte. L'union n'est pas transcendante à ses membres, elle leur est immanente. Formée par eux, elle ne peut subsister que par eux. D'où, entre l'Union et ses membres existent nécessairement une liaison organique et des rapports fonctionnels. L'union est donc exclusive de toute idée de domination ; la collaboration en constitue l'essence même.

Le fédéralisme, parce qu'il est union et non pas unité, commande *une association volontaire de groupements divers et autonomes, au sein de laquelle l'équilibre est établi par un partage de la souveraineté entre la fédération et ses membres*. Cette définition met en lumière les deux traits essentiels du fédéralisme : *la souplesse et la complexité*.

2.

Le fédéralisme n'est pas une solution systématique, une formule rigide qui, pour réussir à s'imposer, violente les réalités ou même les détruit. Sa souplesse lui permet de s'adapter à toute la diversité des situations réelles. « Fédérer », a dit très justement Denis de Rouge-

mont, « c'est tout simplement arranger ensemble, composer tant bien que mal des réalités concrètes et hétéroclites, c'est les arranger selon leurs caractères particuliers qu'il s'agit à la fois de respecter et d'articuler dans un tout. » Profondément respectueux des réalités et sachant se modeler sur elles, le fédéralisme condamne le « simplisme brutal » qui, au mépris de la complexité de la vie, écrase tout ce qui peut s'opposer ou résister à la réalisation d'une conception toute faite.

En cela, il se sépare du totalitarisme intolérant qui simplifie pour uniformiser. Dans le souci de ne pas tarir les sources vives de la civilisation, le fédéralisme ménage toutes les vocations particulières faites de traditions et de contributions multiples et originales, toujours « recommencées ». Aussi, le principe fédéraliste est-il d'une extrême complexité. On l'a comparé à un « mouvement d'horlogerie » aux rouages délicats et compliqués. Son application suppose l'existence de multiples institutions politiques, administratives, économiques et culturelles qui s'engrènent les unes dans les autres, et qui, en s'intégrant dans le tout, n'en développent pas moins leur vie autonome.

3.

Le fédéralisme satisfait ainsi aussi parfaitement que possible les deux besoins fondamentaux, en soi antinomiques, de toute société, l'autorité et la liberté. « Il n'y a pas de société », écrit Proudhon, « sans autorité et sans liberté. Une société sans autorité, c'est l'anarchie ; une société sans liberté, c'est l'esclavage. » Pour faire régner à la fois l'autorité et la liberté, il faut les insérer dans un système d'équilibre où, tout en se limitant réciproquement, elles se soutiennent l'une l'autre.

La liberté signifie pour les nations le maintien de leur individualité même, la sauvegarde de leur particularisme et la conservation de leurs traditions et de leur culture propre. L'autorité réside pour elles dans la soumission volontaire à un ordre commun. Cet ordre résulte de l'établissement d'une loi supérieure et d'un organisme chargé d'en assurer l'application. En l'acceptant, les nations ne renoncent nullement à leur liberté. Elles ne cessent pas d'être elles-mêmes, elles conservent le droit d'être différentes des autres. Sans doute, doivent-elles consentir quelques sacrifices et faire abandon d'une partie de leur souveraineté ; en retour elles bénéficient de la garantie fédérale et leur indépendance se trouve par là même mieux protégée.

L'équilibre entre l'autorité et la liberté est ainsi réalisé par la conciliation de l'autonomie nationale avec la soumission à un ordre commun. Deux raisons en assurent le maintien. Cet ordre commun est l'œuvre d'une loi « conventionnelle » forgée par les nations qui s'y soumettent et l'organisme qui l'assure est composé de leurs délégués. La participation des nations est si intime que l'existence et le fonctionnement de l'union sont inconcevables sans elles. En ce sens, l'on peut dire que les États fédérés sont à la fois sujets et souverains.

SECTION II – LA TECHNIQUE DU FÉDÉRALISME

Comment unir d'une façon solide et durable des communautés diverses, jalouses de leur indépendance et attachées à leur individualité ? C'est le fédéralisme lui-même qui en fournit les moyens. Il ne se borne pas à proposer une solution que l'on pourrait obtenir par des procédés quelconques, il indique en même temps des procédés qui lui sont propres pour la réaliser. Il n'est pas seulement une théorie, il est aussi une technique ; il contient en soi ses principes d'organisation, à savoir l'autonomie constitutionnelle des États fédérés, la participation des États membres à la formation de la volonté de l'union, la superposition des institutions gouvernementales et la répartition des pouvoirs.

4.

D'une façon générale, ce sont des communautés déjà politiquement organisées qui décident de s'unir. Naturellement, en formant l'union elles désirent conserver leur organisation politique et se réserver le droit de la modifier à leur guise. Elles veulent garder leur *autonomie constitutionnelle*. Loin de s'opposer ou même simplement de la tolérer, le fédéralisme qui veut unir mais non unifier en commande le maintien. Aussi reconnaît-il expressément aux États le droit de choisir leur forme de gouvernement, d'organiser leurs pouvoirs publics et de s'administrer librement.

Bien évidemment, l'autonomie constitutionnelle des États fédérés ne saurait être absolue. L'existence d'une union la réduit nécessairement dans une certaine mesure. Aucune union ne peut en effet se maintenir et se perpétuer sans l'acceptation, par ses membres, de quelques principes politiques communs qui la cimentent. En consentant à se fédérer, les États s'imposent eux-mêmes l'obligation de conformer leur Constitution nationale aux dispositions du pacte fédéral qui contient ces principes.

Ainsi, l'autonomie constitutionnelle ne s'affirme que dans les limites de la Constitution fédérale. Mais dans ces limites, elle obtient en retour garantie et protection. Par là même, si elle est réduite quelques peu dans son étendue, elle se trouve en revanche consolidée et en quelque manière renforcée.

5.

Dans une union fédérative, les États *membres participent* toujours étroitement à l'aménagement et à l'exercice du pouvoir fédéral. Sans doute, l'union a-t-elle une volonté propre, distincte de celle des États qui la composent, mais cette propre n'existe et n'agit que grâce à l'apport sans cesse renouvelé des volontés individuelles des membres. C'est dans ces volontés individuelles que la volonté fédérale prend sa source et c'est de leur participation qu'elle est faite.

En quoi consiste donc cette participation ? Comment se réalise-t-elle ?

Par le pacte fédéral qui est leur œuvre, les États s'attribuent le droit de collaborer activement à la constitution des organes de la fédération. Cette collaboration, toujours nécessaire, peut-être plus ou moins étendue. Lorsque le lien fédéral est très relâché, comme par exemple dans l'ONU, tous les organes fédéraux comprennent des représentants directs des

États membres. Au contraire, lorsque le lien fédéral est plus resserré, comme c'est le cas dans les États fédéraux modernes, les États membres ne sont représentés que dans certains organes.

Nécessaire à l'existence de l'union, la participation de tous ne l'est pas moins à son fonctionnement. Qu'il s'agisse de voter une loi ou de l'exécuter, qu'il s'agisse de maintenir l'ordre à l'intérieur ou d'assurer la défense du territoire fédéral à l'extérieur, rien ne peut être fait sans le concours de tous.

Pour garantir leur participation à la création et au fonctionnement des organes fédéraux, et pour sauvegarder aussi leur autonomie constitutionnelle, les États se réservent encore et surtout le droit de collaborer directement à la révision du pacte fédéral. Ils entendent qu'aucune modification ne lui soit apportée sans l'approbation de tous ou au moins d'un grand nombre d'entre eux.

Aussi, la participation des États à la formation de la volonté fédérale est-elle, en même temps qu'un trait caractéristique du fédéralisme, un des principes essentiels de son application.

6.

L'union, qui ne porte aucune atteinte à l'individualité des membres qui la composent, implique fatalement *l'existence d'une double organisation*, celle des États membres et celle de la fédération.

Les États membres conservent en effet leurs propres institutions gouvernementales ; ils ont une vie politique distincte et leur appareil législatif et administratif n'emprunte rien à celui de l'Union. Si celle-ci venait à disparaître, ils pourraient aussitôt reprendre une existence pleinement indépendante, soit sans rien ajouter à leur organisation politique, soit en rétablissant les organes auxquels ils avaient renoncé.

Au-dessus des organismes nationaux se place l'organisme fédéral. Celui-ci, bien que leur étant supérieur, ne les absorbe pas. Sa force et sa perfection dépendent de l'intensité du lien fédéral. Lorsque le lien fédéral est faible, l'organisation fédérale se réduit généralement à une assemblée commune composée de représentants délégués par les gouvernements des États membres. Lorsque au contraire il se renforce, elle se développe et se rapproche de plus en plus de celle d'un État unitaire, elle n'en conserve pas moins ses caractères originaux.

La fédération, union à la fois d'États et d'individus, ne peut de toute évidence être organisée comme une simple société d'individus. Elle exige une organisation plus complexe, des institutions fédérales qui se superposent aux institutions nationales.

7.

L'existence au sein de l'Union de deux organismes politiques superposés commande inévitablement *la distribution des différentes attributions étatiques* entre la fédération et ses membres.

Les États, désireux de conserver le maximum de leurs pouvoirs mais par ailleurs contraints et forcés de s'unir, n'acceptent qu'à contrecœur de procéder à ce partage. Aussi, en concluant le pacte fédéral, ne consentent-ils qu'un minimum de sacrifices.

La répugnance des États à renoncer à leurs prérogatives se manifeste déjà dans le principe qui préside à la répartition. Ils gardent toujours leur souveraineté et ne reconnaissent à la fédération que des pouvoirs limitativement énumérés. La compétence des États demeure la règle, celle de la fédération est l'exception. Il s'ensuit que la fédération ne dispose que des pouvoirs qui lui sont expressément attribués, tous les autres continuent à appartenir aux États membres.

Malgré leur compétence de principe, les États prennent soin parfois de se réserver formellement certains pouvoirs déterminés (*pouvoirs réservés*) ; ce sont généralement ceux auxquels ils sont particulièrement attachés et dont ils ne veulent à aucun prix être dépossédés. Même une révision de la Constitution fédérale ne pourrait les en dépouiller sans leur consentement.

Pour renforcer leur souveraineté retenue et la rendre encore plus efficace, les États se réservent aussi le droit de décider en dernier ressort. Ils veulent que les décisions qu'ils prennent dans les limites de leurs attributions soient définitives et ne puissent être réformées par le pouvoir fédéral.

Très réticents dans le principe même de la répartition, les États se montrent plus ou moins larges dans le partage effectif des différentes attributions. Selon l'intensité et la force du lien fédéral, ils reconnaîtront à la fédération des pouvoirs plus ou moins étendus. Dans tous les cas et dans leur propre intérêt, ils doivent lui consentir un minimum de prérogatives et d'autorité, sous peine de compromettre son existence.

Quelles que soient les précautions prises dans la distribution des pouvoirs, des conflits de compétences sont inévitables. Comment les régler ? Sur ce point encore, le mode de solution varie suivant la puissance du lien fédéral. Tout ce qu'on peut dire, c'est que le plus impartial en même temps que le plus conforme à l'esprit du fédéralisme est, sans aucun doute, le règlement de ces conflits par une juridiction indépendante.

SECTION III – LES FORMES DU FÉDÉRALISME

8.

Traditionnellement, on ramène les diverses applications de la formule fédéraliste à deux types principaux : la *Confédération d'États* et l'*État fédéral*.

Cette distinction reposait autrefois sur la notion de souveraineté absolue, considérée alors comme la caractéristique essentielle de l'État. Dans la confédération d'États, la souveraineté appartient aux États confédérés ; dans l'État fédéral, la souveraineté des États est transférée à la fédération.

Une doctrine plus moderne, tout en conservant la division classique, en a modifié la base pour la mettre d'accord avec la nouvelle conception de l'État. Actuellement, la thèse de la souveraineté absolue n'a plus beaucoup de défenseurs ; on admet généralement que c'est dans la subordination directe et immédiate au droit international que réside le trait caractéristique de l'État. Dans la confédération d'États, les États demeurent soumis immédiatement au droit international, dans l'État fédéral, seule la fédération est soumise au droit international, les États membres n'en relèvent plus que par son entremise.

La terminologie juridique allemande, avec ses mots composés exprime parfaitement la différence entre ces deux formes du fédéralisme : *Staatenbund*, qui veut dire « Union d'États », et *Bundesstaat*, qui signifie « États-Unis ».

Quels sont les traits essentiels de ces deux applications du principe fédératif ?

9.

La confédération d'États est généralement définie : « une association d'États souverains et indépendants qui possède un organisme central doté de la personnalité juridique ».

Ce qui la caractérise avant tout, c'est que les États associés conservent leur pleine souveraineté et continuent à relever directement du droit international, l'organisme central n'ayant qu'une compétence restreinte dans les limites du pacte confédéral. Ici, l'équilibre entre l'Union et ses membres est rompu au profit des États. Ceux-ci restent en principe souverains, sauf les limitations imposées par le pacte. Mais ce pacte qui, il ne faut pas l'oublier, est l'œuvre des États eux-mêmes, constitue une convention internationale. Son seul effet est de substituer, dans leurs rapports entre eux et avec les États étrangers, un droit international particulier au droit international général. La modification qui en résulte affecte principalement le droit de recourir à la force et celui de conclure des traités.

Les États confédérés renoncent d'une manière absolue à se faire la guerre, ils s'obligent à soumettre leurs différends soit à la médiation de l'organe commun, soit à une procédure internationale quelconque (conciliation, arbitrage). Ils s'interdisent aussi de faire la guerre aux États étrangers ; ils se réservent toutefois le droit de repousser par les armes toute agression dirigée contre eux.

En ce qui concerne les traités, leur liberté d'action est beaucoup moins restreinte. Seuls, les traités politiques (alliance – pacte d'assistance mutuelle), qui risquent de compromettre

le maintien de l'Union, leur sont interdits. Par contre, ils peuvent conclure tous autres traités (commerce, établissement, etc.), mais à la condition de respecter les intérêts de la confédération et ceux des États membres.

Toutes ces compétences, dont les États confédérés consentent à se priver, sont attribuées à l'organe commun. Qu'on l'appelle Congrès ou Diète, celui-ci toujours composé de représentants directs des États, n'est en réalité qu'une conférence diplomatique permanente. Il peut bien prendre, dans les limites de ses attributions, des décisions obligatoires pour les États membres, mais il ne peut en imposer le respect et en assurer l'exécution. Ne disposant ni de la force armée, ni de ressources financières, ni d'argent d'exécution et incapable d'agir directement contre les individus, il n'a d'autre autorité que celle que les États membres veulent bien lui prêter ; il est à leur merci.

Cette faiblesse congénitale rend la confédération impuissante à atteindre le but en vue duquel elle a été constituée. Privée d'autorité effective, il lui est impossible de garantir efficacement la sécurité extérieure et intérieure de ses membres. Aussi est-elle une forme d'organisation fédérale imparfaite et passagère ; à brève échéance, elle est destinée à se dissoudre ou à se transformer en une union plus étroite.

10.

L'État fédéral est « un État composé à la fois d'individus et d'États, dans lequel les États membres conservent leur autonomie constitutionnelle et participent à la formation de la volonté fédérale ».

À la différence de la confédération d'États, l'État fédéral est souverain et c'est lui seul qui relève directement du droit international. Ici, l'équilibre entre l'Union et ses membres est beaucoup mieux établi. Les États fédérés restent maîtres chez eux ; ils ne concèdent à la fédération que les pouvoirs absolument nécessaires au maintien de leur sécurité. Dans ce but, ils créent un organisme gouvernemental commun, superposé à leurs propres systèmes de gouvernement.

L'État fédéral est un véritable État avec son territoire et ses sujets ; il en a tous les attributs : il exerce le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Les décisions qu'il prend sont de véritables lois – elles s'imposent à tous, aux individus comme aux États – et il a les moyens d'en assurer lui-même l'exécution. Dans les limites de ses pouvoirs constitutionnels, sa volonté est juridiquement supérieure à celle des États fédérés ; le droit fédéral prime le droit national. Si des conflits viennent à s'élever entre la fédération et ses membres, c'est encore le droit fédéral qui par l'entremise d'un tribunal fédéral en dictera la solution.

Bien que doté d'une organisation politique complète, l'État fédéral n'est cependant pas un État unitaire. Ses pouvoirs sont limités ; Il se manifestent surtout dans les relations avec les États étrangers ; à l'intérieur de la fédération, ils ne s'exercent que sur quelques objets d'intérêt commun, comme les finances, l'armée, le commerce, etc. Tous les autres pouvoirs appartiennent aux États fédérés qui conservent une compétence de principe.

Ce qui accentue encore plus la différence entre l'État fédéral et l'État unitaire, c'est la part importante qui revient aux États membres dans l'organisation et le fonctionnement de la fédération. Elle est directe dans la révision de la Constitution fédérale. Par l'existence d'une

Chambre fédérale dans laquelle ils sont tous représentés, les États participent indirectement à l'élaboration de la loi fédérale. Souvent même ce sont leurs propres agents qui sont chargés d'assurer l'exécution des décisions du gouvernement fédéral.

Par le respect des autonomies nationales, par la répartition judicieuse des pouvoirs, par l'agencement habile des pièces de l'organe commun, l'État fédéral est, sans nul doute, une application de la formule fédéraliste beaucoup plus heureuse que la confédération d'États. Est-ce à dire qu'elle puisse convenir à toutes les situations ? Les réalités si complexes et si diverses ne peuvent s'accommoder toujours d'une seule forme, si parfaite soit-elle.

11.

La confédération d'États et l'État fédéral épuisent-ils en effet tout le potentiel de réalisations du principe fédératif ? Les États n'ont-ils donc le choix qu'entre l'une ou l'autre ? Les faits démontrent avec évidence qu'il n'en est rien et que la distinction entre la confédération d'États et l'État fédéral est purement didactique. D'une valeur doctrinale fort contestable, elle ne donne des expériences fédéralistes qu'une image imparfaite et tronquée.

12.

Peut-on, par exemple, voir une confédération d'État dans la Petite Entente (16 février 1933), l'Entente Balkanique (9 février 1934) et la Ligue des États Arabes (12 mars 1945) ? Dans aucun de ces cas, les traits essentiels de la confédération d'États ne se trouvent réunis. L'Entente balkanique n'était guère plus qu'une alliance organisée ; elle ne possédait pas un organe commun permanent, doté d'un pouvoir de décision et capable de représenter ses membres à l'extérieur. La Petite Entente, mieux organisée pourtant que l'Entente Balkanique, n'était pas elle non plus une véritable confédération d'États, il lui manquait pour cela la personnalité juridique tant à l'égard de ses membres qu'à l'égard des États étrangers. La Ligue des États Arabes, dont l'organisation est cependant plus développée encore, reste elle aussi en deçà d'une confédération. Elle est certes une personne juridique, mais, sa personnalité qui s'affirme vis-à-vis de ses membres n'est pas juridiquement reconnue par les États étrangers ; elle n'a en effet ni représentation diplomatique propre, ni droit de déclarer la guerre, ni droit de conclure des traités.

Voici donc trois exemples d'unions d'États qui ne peuvent être rangés dans le groupe « confédération » et qui en outre présentent chacun ses traits originaux.

13.

L'originalité des associations internationales plus étendues, comme par exemple autrefois la Société des Nations et actuellement l'ONU, rend également délicate leur qualification juridique. Elles se rapprochent de la confédération d'États par la composition et les fonctions de leurs organes communs (Conseil – Assemblée) mais elles s'en éloignent en raison de leur vocation à l'universalité, par l'étendue de leurs attributions, la floraison de leurs institutions et surtout les pouvoirs extrêmement larges qu'elles laissent à leurs membres. Elles sont, en quelque manière, à la fois plus ou moins qu'une confédération d'États.

14.

On pourrait en dire autant de la Société des Nations britanniques, appelée aujourd'hui

le *Commonwealth*. Elle est sans doute une association d'États indépendants avec quelques organes communs (la Couronne et les Conférences Impériales), par quoi elle ressemble à une confédération d'États ; mais, cette ressemblance, beaucoup plus apparente que réelle, ne résiste pas à une observation attentive de la réalité. Le *Commonwealth* n'a pas été créé par un pacte international. Le Statut de Westminster du 24 novembre 1931, qui consacre le principe de la libre association, n'est pas un traité, mais une simple loi du Parlement anglais ; il n'a même pas le caractère d'une loi constitutionnelle. Il se borne à constater le lien d'allégeance qui unit entre elles les nations britanniques et à régler un certain nombre de questions théoriques et pratiques intéressant la communauté.

Aussi, les Britanniques considèrent-ils le *Commonwealth*, dont la base est plus affective que juridique, moins comme une union de type international que comme une association d'ordre interne. Les organes communs de cette association, de nature plutôt constitutionnelle, n'apparaissent guère sur la scène internationale.

15.

L'Union panaméricaine nous fournit également un exemple de ces associations d'États plus naturelles que conventionnelles qui naissent et grandissent, au gré des éléments physiques, comme des plantes que les conservent et embellissent par leurs soins. Son organisation est très poussée, mais elle n'a pas encore une vraie personnalité internationale.

Depuis les Conférences de la Havane (1928) et de Lima (1938), elle comprend quatre organes principaux : la Conférence Panaméricaine, organe délibérant, le Conseil Directeur qui siège à Washington, l'Union Panaméricaine proprement dite, organe exécutif, et la Conférence Consultative des Ministres des Affaires Étrangères qui est un organe politique. La composition en a été légèrement modifiée en 1948 à la Conférence de Bogota. Jusqu'alors ses pouvoirs étaient très faibles. C'est sur le plan moral, économique et culturel, beaucoup plus que sur le plan politique et juridique que se manifestait la solidarité des États qui la composent ; c'était, suivant l'expression de Théodore Roosevelt, « une famille des nations américaines ».

En la dotant d'un nouveau statut juridique et en lui reconnaissant d'importantes attributions politiques en matière de défense du continent américain et de règlement pacifique des conflits, la Conférence de Bogota a fait de cette famille une véritable « Société des Nations Américaines ». Celle-ci peut être considérée comme un de ces organismes régionaux dont parle l'article 52 de la Charte des Nations Unies. Toutefois sa nature juridique reste encore indécise ; si elle est une association d'États souverains, elle n'a cependant ni la structure ni l'autorité d'une confédération d'États.

Ce sont là encore trois réalisations de la formule fédéraliste. On ne saurait pourtant les assimiler à de véritables confédérations comme celles qui ont existé en Allemagne de 1815 à 1866 et en Suisse de 1815 à 1848.

16.

Il existe aussi des réalisations fédéralistes plus poussées que celle de la confédération d'États, moins achevées cependant que celles de l'État fédéral et qui se placent à mi-chemin

entre les deux. Certains, comme les Provinces Unies des Pays-Bas (1579) et les États Confédérés d'Amérique (1861), se rapprochent plus d'une association internationale ; d'autres, comme l'Empire Allemand de 1871, s'apparentent davantage à un État fédéral sans cependant se confondre avec lui.

À la différence d'une véritable confédération, qui le plus souvent ne comprend qu'un seul organe commun, les Provinces Unies des Pays-Bas s'étaient donné une organisation centrale presque aussi développée que celle d'un État fédéral. À côté des États Généraux composés des députés de chaque province, elles avaient un Conseil d'État qui exerçait le pouvoir exécutif, un chef d'État, le « *Staatbouder* », un grand nombre de « collègues » qui jouaient le rôle de ministères et de nombreux fonctionnaires civils et militaires.

Les pouvoirs de l'Union dépassaient également ceux qui appartiennent d'ordinaire à une Diète confédérale. L'Union possédait en effet non seulement la plupart des attributions internationales, mais encore d'importantes attributions internes, comme le droit d'établir des impôts et le droit de voter des lois dans les limites de sa compétence. À tous ces points de vue, les Provinces Unies s'éloignent notablement d'une confédération d'États ; par contre, elles lui ressemblaient par la nécessité de l'unanimité pour les décisions les plus importantes et par l'impossibilité où elles se trouvaient d'en poursuivre elles-mêmes l'exécution.

17.

Tout au contraire, l'Empire Allemand de 1871 disposait d'une organisation et d'une autorité comparable à celle de l'État fédéral, mais en matière internationale ses membres avaient conservé des attributions étendues. Malgré leur intégration dans l'Empire, ils n'avaient pas renoncé complètement à leur qualité d'État au sens du droit international. Les plus puissants entretenaient des relations diplomatiques entre eux et avec les États étrangers ; ils pouvaient seuls passer des traités relatifs aux objets rentrant dans la compétence, au reste très large qu'ils, s'étaient réservée. À cet égard, leur situation pouvait se comparer à celle des États membres d'une confédération.

Rien de surprenant dans ces conditions que les auteurs de droit public n'aient pu réussir à se mettre d'accord sur la nature juridique de ces deux réalisations du fédéralisme, qui, en raison des conditions politiques du moment, ont amalgamé, chacune à sa façon, des traits particuliers de la confédération d'États et de l'État fédéral.

18.

La même difficulté s'est présentée pour quelques récentes expériences fédéralistes, comme celles de l'Allemagne de 1919 et de l'Autriche de 1920. Sans abandonner tout à fait les principes du fédéralisme, elles se sont singulièrement rapprochées de la forme unitaire. Comme dans un État fédéral, les pays membres avaient conservé leur individualité et maintenu leurs institutions politiques propres, mais leur dépendance à l'égard de la fédération était tellement étroite et leur participation à la volonté fédérale tellement réduite que la puissance de l'État fédéral était presque égale à celle d'un État unitaire. Pour vivre, la fédération n'avait pas grand besoin de ses membres ; c'est dans la nation, plus qu'en eux, qu'elle puisait ses forces. On ne peut s'étonner davantage que les juristes aient éprouvé un réel embarras pour qualifier juridiquement ces deux réalisations du fédéralisme.

19.

C'est qu'en effet le principe fédéraliste est susceptible de recevoir les applications les plus diverses, depuis la plus sommaire et plus inorganique jusqu'à la plus perfectionnée et la mieux organisée. Chacune d'elles présente une physionomie particulière, celle que lui imposent les circonstances politiques et économiques du moment.

Le fédéralisme n'est pas une formule rigide, un équilibre préétabli, une musique déjà composée. *Il est un art*. Pareil au musicien qui utilise les notes et combine les sons pour adapter sa mélodie au thème qui l'inspire, le fédéraliste utilise habilement les diverses pièces de la technique fédéraliste pour créer une œuvre originale qui, loin de défier les réalités, les respecte et les intègre toutes dans un ordre diversement équilibré.

Le fédéralisme est l'art d'ordonner harmonieusement les réalités.

(Les chapitres II et III de l'ouvrage de 1949 ne sont pas ici republiés)

CHAPITRE IV

L'Europe fédérée

Le Congrès de l'Europe, réuni à La Haye en mai 1948, a voté la résolution suivante : « Le Congrès... demande que soit convoquée de toute urgence une assemblée européenne qui, élue dans leur sein ou au dehors par les Parlements des nations participantes... recommandera les mesures immédiates propres à établir progressivement, tant sur le plan économique que sur le plan politique, l'unité nécessaire de l'Europe, examinera les problèmes juridiques et constitutionnels, posés par la création d'une union ou d'une fédération, ainsi que leurs conséquences économiques et sociales, préparera des plans à cet effet. »

Cette résolution, adoptée après de vifs débats, réclame la convocation d'une Assemblée européenne, d'une compétence purement consultative, ayant pour mission de discuter et de proposer un plan d'organisation constitutionnelle des États-Unis d'Europe. Il est en effet nécessaire, pour fédérer les nations occidentales, de réunir une assemblée composée des délégués de chacune d'elles et de la charger de rédiger un projet de constitution fédérale à soumettre à l'approbation des États.

145.

Quels sont les considérations et les principes qui devront la guider dans son travail ? Si elle veut faire une construction positive et durable, elle devra regarder en face les réalités complexes et les obstacles redoutables qui se dressent devant elle. Elle ferait fausse route si elle n'en tenait aucun compte, méprisait les obstacles et violentait les réalités. Les États la laisseraient faire, mais par la suite ils n'hésiteraient pas à répudier son œuvre. Elle doit se rappeler l'échec lamentable du *Vor-parlament* de Francfort qui en 1848 avait tenté en vain de fédérer les États d'Allemagne. Elle devra surtout s'inspirer de la Convention de Philadelphie de 1787 qui a préparé la constitution actuelle des États-Unis d'Amérique. Composée d'hommes remarquables tels que Georges Washington, Alexander Hamilton, Thomas Jefferson et Benjamin Franklin, cette convention a réussi, tout en donnant aux treize États américains les apaisements nécessaires, à introduire dans son projet constitutionnel les germes de l'extension actuelle du lien fédéral.

146.

La brièveté devra être le caractère premier de la constitution fédérale. Plus les textes sont nombreux, plus ils apportent de restrictions aux droits de ceux qu'ils vont régir ; plus ils sont détaillés, plus ils limitent l'exercice des droits reconnus. Une constitution fédérale trop longue et trop précise se heurtera certainement à une opposition irréductible des États, désireux de sauvegarder au maximum leur indépendance nationale, et ne pourra que faire échouer le projet d'union. Il est préférable qu'elle soit aussi courte que possible. Ainsi elle respectera davantage des réalités politiques, économiques et sociales ; au lieu de les figer dans des formules desséchantes, elle les laissera évoluer naturellement, suivant le développement de la solidarité et de la communauté entre les peuples d'Europe. L'union qui repose sur des sentiments et des besoins communs et qui implique des affinités spirituelles est le résultat d'une adhésion volontaire et libre à quelques principes fondamentaux. Les textes

ne la cimentent pas, ils l'expriment. Aussi, la constitution européenne ne doit pas être un *code*, mais un simple *pacte*. Alors seulement elle pourra devenir pour les nations d'Europe ce qu'est la Couronne pour les nations britanniques : le symbole de leur union.

147.

Malgré sa brièveté, la constitution fédérale devra cependant contenir des éléments capables de favoriser l'élargissement des pouvoirs et le renforcement de l'autorité de l'État fédéral. Le développement de la solidarité entre les nations fédérées, la consolidation du lien spirituel qui les unit nécessiteront un nouvel aménagement des rapports entre l'État fédéral et les États membres. Pour rendre cette adaptation plus facile et plus parfaite, les attributions du gouvernement fédéral ne doivent pas être formulées d'une manière trop rigide et trop étroite. Il faut que les textes soient suffisamment souples et larges pour se plier à la transformation de conditions politiques et économiques. En d'autres termes, il faut laisser à la coutume, expression vivante de l'état réel des forces politiques et sociales, la possibilité de maintenir constamment une harmonie entre la réalité et les textes qui la cristallisent.

148.

La constitution fédérale n'aura-t-elle donc qu'à poser certains principes généraux, à instituer une autorité fédérale et à organiser avec brièveté et souplesse les rapports de la fédération avec ses membres ? Ce serait méconnaître son rôle véritable que de la condamner à servir simplement de cadre juridique. Dans une démocratie, la constitution n'est pas seulement « la technique de la liberté politique », elle est aussi l'image et le symbole d'une foi et d'un idéal communs. À l'heure où les nations d'Europe, épuisées et préoccupées avant tout d'assurer leur existence matérielle, semblent avoir perdu tout espoir de renaissance spirituelle et morale, il est plus nécessaire que jamais de leur redonner confiance et de ranimer leur foi. Il faut donc que la constitution fédérale leur propose un *idéal commun*.

Est-il besoin pour cela, comme l'a proposé le Congrès de la Haye, l'inclure dans la constitution même une Charte des Droits politiques et sociaux de l'homme ? Une déclaration des droits suppose une acceptation générale et totale de certains principes fondamentaux. En matière économique et sociale, la diversité des structures dans les différents pays d'Europe et la divergence des conceptions théoriques qu'elle exprime, démontre que les nations occidentales ne sont pas encore entièrement d'accord. Si au mépris de cette diversité, la constitution adoptait une certaine idéologie économique et sociale, elle introduirait dans la fédération des motifs de discorde qui pourraient provoquer des dissensions fatales au maintien de l'union.

Par contre, en matière politique où il n'y a pas de divergences profondes, mais simplement une réalisation personnelle et originale par les nations du principe démocratique – que par ailleurs elles admettent toutes – la constitution fédérale pourrait sans inconvénients contenir une déclaration des droits politiques. Mais, pour que ces droits ne soient pas seulement affirmés, pour qu'ils soient respectés, il faudrait les garantir en cas de violation par un recours devant une Cour fédérale. Or, est-il opportun, alors que les États sont si jaloux de leur autorité vis-à-vis de leurs sujets, de froisser trop ouvertement leur susceptibilité et leur amour-propre national, en permettant formellement à tout citoyen fédéral de les assigner à tout moment et sous le moindre prétexte, devant la juridiction fédérale.

149.

Il n'est certes pas question de refuser aux individus la jouissance de droits politiques, et même éventuellement de droits sociaux, ni la faculté de saisir les organes fédéraux pour en assurer le respect. Il s'agit seulement de découvrir la « manière » la moins brutale et le procédé le plus habile pour faire accepter par les États une atteinte aussi grave à leur souveraineté et à leur dignité. Ce n'est donc pas une question de fond, mais simplement de méthode. Aussi pour le moment, il paraît préférable de ne pas insérer une déclaration des droits dans le texte même de la constitution européenne. Il conviendrait plutôt de faire dans le préambule, une proclamation de foi et d'idéal communs en termes généraux, mais suffisamment précis, pour qu'elle puisse, sans heurter de front l'autorité des États et méconnaître les diversités actuelles, remplir le même rôle qu'une véritable déclaration. C'est dans le préambule, il ne faut pas l'oublier, que sont affirmés les principes fondamentaux qui servent de base aux textes constitutionnels, en renfermant l'esprit et à ce titre doivent présider à leur interprétation et à leur application.

Telles sont les considérations générales dont l'Assemblée devra s'inspirer au moment où elle entreprendra la tâche de doter l'Europe d'une constitution fédérale.

SECTION I

L'organisation de l'Europe fédérée

150.

La Fédération européenne – association d'États et d'individus – comprendra trois éléments : l'État fédéral, les États fédérés et les individus.

I – L'État fédéral

L'État fédéral sera un véritable État avec son régime constitutionnel, sa forme de gouvernement et une organisation étatique complète.

151.

Le régime constitutionnel sera fondé sur le principe démocratique. Par conséquent, l'une des Chambres de l'assemblée législative devra être élue directement par le peuple. Mais quelle forme du gouvernement politique faudra-t-il adopter : la forme présidentielle (États-Unis), la forme conventionnelle ou directoriale (Suisse) ou la forme parlementaire (Angleterre, France etc.) ? La question de savoir si le gouvernement fédéral sera présidentiel, directorial ou parlementaire n'a pas à être examinée ici, elle n'est pas spéciale à l'État fédéral, elle se pose pour toute communauté politique. Il faut donc laisser à l'Assemblée constituante européenne le soin de choisir le système de gouvernement qui lui paraîtra le plus conforme aux traditions et aux besoins des nations occidentales. En revanche, l'organisation de l'État fédéral présente des particularités si remarquables qu'il est nécessaire de la décrire. Comme dans un État unitaire, elle comprendra le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

152.

Le *pouvoir législatif* appartiendra, suivant la structure même de toute fédération, à une Assemblée fédérale composée de deux Chambres : la Chambre fédérale ou Chambre des Représentants, qui représentera directement le peuple fédéral et la Chambre des États qui – son nom l'indique – représentera les États fédérés. Cette division du Parlement fédéral en deux assemblées est de l'essence même du fédéralisme.

153.

La Chambre fédérale ou Chambre des Représentants sera élue pour une durée de quatre ans ou plus, par le peuple fédéral lui-même, condition indispensable pour dégager vraiment l'intérêt commun et en assurer la défense. Aussi faudra-t-il qu'elle soit désignée par le suffrage universel et direct et comprenne pour chaque État un nombre de représentants proportionnel en chiffre de sa population (par exemple un ou deux représentants pour un million d'habitants et par fraction supérieure à 500 000). Les États d'Europe dont la population est faible n'auront pas à craindre d'être mis en minorité et de ne pouvoir faire triompher

leurs vues ; l'expérience démontre que les représentants des grandes puissances ne coalisent jamais leurs voix et même que tous les représentants d'un seul État ne votent pas toujours dans le même sens.

Il appartiendra à une loi électorale fédérale de déterminer les conditions d'élection et d'éligibilité, les circonscriptions électorales, le mode de scrutin, la condition des députés, etc.

154.

À la différence de la Chambre fédérale qui représentera le peuple fédéral dans son ensemble, la Chambre des États devra représenter directement les États membres. Il est évident que ceux-ci n'accepteraient jamais de se fédérer s'ils n'avaient pas une représentation distincte. Ce sera pour eux la garantie du respect de leur personnalité et du maintien de leurs institutions nationales.

155.

Pour que dans cette dernière assemblée les grandes puissances n'aient pas une majorité écrasante, il conviendrait sans doute d'attribuer à tous les États le même nombre de sièges. On corrigerait par là, dans une certaine mesure, l'inégalité de représentation inévitable dans la Chambre fédérale. Mais, n'est-il choquant par ailleurs d'accorder un nombre égal de représentants à l'Allemagne ou à l'Angleterre et au Luxembourg ?

L'égalité mathématique consacrerait une inégalité réelle, puisque les charges et la responsabilité assumées par les grands États seront beaucoup plus lourdes que celles qui pèseront sur les petits.

Tenant compte de cette inégalité de situation, il serait plus équitable et politiquement plus habile de pratiquer un système dans lequel la représentation ne serait pas proportionnée au chiffre de la population mais conçue de telle manière que le nombre total des voix des petits États soit égal à celui des grands. Ainsi, les premiers ne subiraient pas la loi majoritaire des grands, en retour ils ne pourraient pas non plus, à eux seuls, imposer la leur.

156.

La désignation des délégués à la Chambre des États pourra se faire de l'une des trois façons que connaît le droit constitutionnel comparé : soit, comme dans le *Reich* allemand par les gouvernements, soit par les parlements comme en Argentine, soit enfin par les peuples eux-mêmes comme actuellement aux États-Unis. De ces trois modes, le second est en soi le meilleur, parce qu'il assure le mieux la représentation de toutes les tendances politiques qui existent dans un pays. Pourtant, dans la Fédération européenne il serait préférable que la Constitution, suivant l'exemple suisse, laissât à chaque État le choix du mode de désignation de ses représentants.

157.

Mandataire des États fédérés, la Chambre des États aura également à jouer le rôle de modérateur et d'arbitre qui, dans les États unitaires, revient généralement à la Chambre Haute. C'est en fonction de ce rôle qu'il y aura lieu de déterminer la durée du mandat de ses membres et son mode de renouvellement (durée du mandat plus longue qu'à la Chambre fédérale et renouvellement partiel).

158.

Dans l'exercice du pouvoir législatif les deux Chambres devront disposer des mêmes pouvoirs. Aucune loi fédérale ne pourra être adaptée ni aucune décision prise sans un vote conforme des deux Chambres délibérant séparément. Il en sera de même pour l'approbation des traités internationaux négociés par le gouvernement fédéral. C'est la règle de légalité absolue qui est le principe ; elle correspond à la double nature de la Fédération, à la fois association d'État et république d'individus.

Toutefois, en matière budgétaire le principe d'égalité pourra fléchir ; son application dépendra du mode d'établissement des finances fédérales. Si les ressources de l'État fédéral sont constituées par les contributions matriculaires des États membres, il est normal que les pouvoirs financiers des deux Chambres soient les mêmes. Si au contraire l'État fédéral a le droit d'imposer directement à ses sujets des impôts ou des taxes, il faudra reconnaître à la Chambre des Représentants une certaine priorité.

Dans l'hypothèse où les deux Chambres ne réussiraient pas à se mettre d'accord, comment régler ce conflit ? Le principe d'égalité exige qu'il soit réglé par une procédure respectueuse de la liberté de décision de chacune d'elles, soit par le procédé de la « navette » jusqu'à parfait accord, soit par celui des commissions paritaires appliqué notamment aux États-Unis.

159.

Le pouvoir exécutif sera conféré à un Chef d'État, Président de la Fédération, et à un Conseil fédéral auquel seront adjoints divers Conseils et organismes techniques.

160.

Le mode de désignation, le rôle et les pouvoirs du Président de la Fédération varieront suivant le Système de gouvernement adopté par la Constitution fédérale. Qu'il soit désigné directement par le peuple comme aux États-Unis, par l'Assemblée fédérale comme en France, ou par le Conseil fédéral comme en Suisse, et quelles que soient par ailleurs ses attributions et sa responsabilité, il est en tout cas indispensable que la Fédération ait un chef, chargé d'exercer ce que Walter Bagehot a appelé les « fonctions honorifiques » (« *dignified functions* ») de l'État.

C'est le Président qui représentera la Fédération dans les relations internationales, nommera les ambassadeurs fédéraux auprès des puissances étrangères, et c'est auprès de lui que seront accrédités les agents diplomatiques. Il négociera et ratifiera au nom de l'État fédéral les traités internationaux. À l'intérieur, il y aura la charge d'assurer l'exécution des lois ; c'est par lui ou en son nom que seront nommés tous les fonctionnaires fédéraux et l'armée fédérale sera placée sous son commandement. Il sera en quelque sorte la personnification vivante de l'Union européenne et c'est autour de lui que se grouperont toutes les forces et toutes les volontés attachées à la cause et au service de la Fédération.

161.

Le Conseil fédéral est l'organe de gouvernement. Son mode de désignation dépendra, comme pour le chef de l'État, du système gouvernemental pratiqué. Si le régime est parlementaire, seul le président du Conseil fédéral sera désigné par le Chef de l'État ou par l'As-

semblée, les autres membres étant choisis par lui conformément aux règles ordinaires du gouvernement parlementaire. En cas de régime présidentiel, le Chef de l'État sera en même temps le chef du gouvernement ; il choisira librement ses collaborateurs qui seront ses subordonnés et responsables seulement devant lui. C'est le système en vigueur aux États-Unis. Enfin, si l'on adopte le régime suisse, les Conseillers fédéraux seront tous désignés par l'Assemblée fédérale, les deux Chambres siégeant séparément ou réunies en séance plénière.

Comme le mode de désignation, la durée des fonctions des membres du Conseil dépendra aussi du système gouvernemental appliqué. Dans un régime parlementaire, les ministres ne resteront au pouvoir qu'aussi longtemps qu'ils jouiront de la confiance de l'Assemblée. Sous un régime présidentiel, le Président sera libre de les révoquer à tout moment, si bien que la question de la durée ne se posera que pour un régime d'assemblée. Dans ce cas, lors de chaque renouvellement de la Chambre fédérale les Conseillers devront recevoir une nouvelle investiture.

A cause des attributions limitées de l'État fédéral, tout au moins au début, le nombre des Conseillers fédéraux devra tout d'abord être restreint (un par département ministériel). Il pourra augmenter par la suite au fur et à mesure du développement de l'activité du gouvernement fédéral.

162.

Beaucoup plus importante est la question de la composition du Conseil. S'il n'est pas question d'y admettre un représentant de chaque État fédéré, il serait par contre désirable que les pays dont la population dépasse 30 millions d'habitants, aient chacun un Conseiller fédéral. Pour les autres pays, on pourrait s'en tenir à la pratique actuellement suivie au Conseil de Sécurité de l'ONU et qui consiste à attribuer un siège à des groupes d'États unis par leur voisinage géographique et par des affinités politiques, ethniques ou culturelles. Ainsi, le Conseil fédéral européen pourra comprendre à côté d'un représentant de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la France et de l'Italie, un Conseiller appartenant aux pays scandinaves, un au Benelux, un autre à la péninsule ibérique. Enfin, pour les pays isolés, comme l'Autriche, l'Eire, la Grèce et la Suisse, un système de rotation pourra être prévu.

163.

Le Conseil fédéral aura pour mission essentielle d'assurer, au nom du Chef de l'État, l'exécution de toutes les lois et ordonnances fédérales, ainsi que des arrêts de la Cour suprême fédérale. Il conduira aussi la politique extérieure de la Fédération et veillera à ce que la politique étrangère des États membres ne contrarie pas la sienne. Il sera chargé de la défense militaire du territoire fédéral ; à cet effet, il instituera un État-major fédéral, une aviation fédérale et éventuellement une marine fédérale ; il coordonnera les armées nationales et en cas de guerre il pourra procéder à la réquisition des hommes, du matériel et des moyens de transport nécessaires à la conduite des opérations militaires.

C'est lui également qui aura la charge de maintenir l'ordre et la sécurité à l'intérieur de la Fédération et fournir aux États membres la garantie fédérale. De plus, il nommera, au nom du Chef de l'État, tous les fonctionnaires fédéraux ; toutefois les membres de la Cour Suprême, les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires ne pourront être désignés qu'avec l'approbation de la Chambre des États.

Enfin, le Conseil fédéral aura la tâche d'organiser l'économie européenne. Dans l'accomplissement de cette mission délicate, il se fera assister par des organes techniques fédéraux.

164.

Ces organes techniques, créés par une loi fédérale, seront aménagés et dirigés par le Conseil fédéral.

Les deux plus importants, le Conseil de la Défense et le Conseil économique européen présenteront un caractère gouvernemental. Ils auront pour fonction d'élaborer, le premier des plans de défense militaire, le second des plans de production, d'en assurer la réalisation et d'en surveiller l'exécution.

D'autres de caractère administratif se verront confier la direction et gestion des entreprises fédérales (Offices fédéraux de l'énergie atomique, du charbon, de l'acier, de l'énergie hydro-électrique) ou la coordination de certaines entreprises nationales (office des transports, office de télécommunications), dans le respect des conventions internationales en vigueur.

165.

Le pouvoir judiciaire sera attribué à une Cour suprême fédérale.

L'existence d'une juridiction fédérale est aussi essentielle que celle d'une Chambre des États. Toute fédération implique en effet une distribution des pouvoirs entre l'État fédéral et les États membres. Aussi soigneusement que cette répartition ait été faite et si judicieuse qu'elle soit, des conflits de compétence sont inévitables. Dans une confédération d'États, ces conflits – on le sait – sont réglés par le droit de nullification. Les États peuvent considérer comme nulles à leur égard toute décision de l'autorité centrale qu'ils estiment contraire aux dispositions du pacte confédéral. Une telle solution, concevable pour une association d'États souverains, ne saurait être admise dans une fédération dont les membres n'ont plus la souveraineté absolue. Mais, comme par ailleurs les États fédérés conservent leur autonomie, il n'est pas non plus possible de reconnaître à l'État fédéral le droit de résoudre lui-même ces conflits. Il serait à la fois juge et partie. Il faut donc confier à une Cour suprême indépendante le soin de les régler.

166.

La Cour jouera avant tout le rôle d'une juridiction arbitrale semblable à celui des tribunaux arbitraux internationaux. De même que ces tribunaux jugent les différends entre États souverains par application des règles du droit international public, de même la Cour fédérale statuera sur les litiges à elle soumis par application des dispositions de la constitution fédérale qui a la valeur et la force d'un véritable pacte. Aussi, ses décisions s'imposent-elles obligatoirement au respect de tous, de l'État fédéral comme des États fédérés.

Instituée par la constitution fédérale comme un organe essentiel de la Fédération, la Cour suprême devra exercer les fonctions de la juridiction constitutionnelle, judiciaire et administrative la plus élevée de l'État fédéral.

En cette qualité, elle aura d'abord pour mission d'interpréter la constitution et les lois fédérales. Son interprétation s'imposera aux juridictions des États fédérés. À leur égard, elle

sera en quelque sorte une véritable Cour de Cassation. Appelée à appliquer la constitution et la législation fédérales, elle devra les faire respecter par toutes les autorités aussi bien fédérales que nationales. Elle sera également juge de la constitutionnalité des lois fédérales et des lois nationales par rapport à la constitution fédérale. Elle aura enfin à apprécier la légalité des décisions administratives fédérales. Elle sera donc l'interprète souverain de la constitution et des lois fédérales, en même temps que le juge de l'administration. Il lui appartiendra ainsi d'assurer la suprématie du droit.

Est-ce à dire qu'à l'instar d'une cour de l'ordre judiciaire, la Cour Suprême doive se borner à une application stricte et une interprétation littérale des dispositions constitutionnelles ? Ce serait diminuer singulièrement l'importance de son rôle et se méprendre sur la portée réelle de ses fonctions. Sa jurisprudence, s'appuyant sur des textes brefs et souples, devra suivre pas à pas les modifications qui s'opéreront dans les conditions politiques et sociales. Elle pourra de cette façon adapter la constitution fédérale aux réalités toujours mouvantes. Dans cette œuvre d'adaptation continue, guidée par les principes fondamentaux du pacte constitutionnel et tenant compte à la fois des droits permanents des États et des exigences sans cesse croissantes de la Fédération, elle s'efforcera de rétablir constamment, par une heureuse conciliation des intérêts en présence, l'équilibre indispensable au maintien de l'union.

Gardienne de la constitution, la Cour suprême sera par la même le protecteur habile et impartial du lien fédéral.

167.

Pour remplir ce rôle si délicat et si subtil, la Cour fédérale devra faire appel à des hommes d'une intelligence ouverte, animés d'un esprit sincèrement européen et d'une formation juridique et politique éprouvée. Ses membres – au maximum onze – devraient appartenir, comme à la Cour de Justice internationale, aux divers systèmes juridiques de l'Europe, si différents par leur conception et leur application du droit. Il faudrait notamment que les trois principaux systèmes juridiques européens, l'anglo-saxon, le germanique et le latin, y soient représentés.

Les juges seront choisis par le Conseil fédéral sur une liste de quatre candidats présentée par chaque État après consultation des grands corps judiciaires, des universités et des académies. Ils seront nommés par un décret du Chef de l'État après un vote favorable de la Chambre des États. Le président de la Cour sera élu par les juges pour une période à fixer (trois ans par exemple). À l'expiration de cette période, le président sortant pourra être ré-élu. Tous les juges de la Cour, y compris le président, resteront en fonction jusqu'à l'âge de 70 ans. Une loi fédérale déterminera leurs garanties d'indépendance et d'inamovibilité, leur statut et leur traitement.

168.

La Cour sera compétente pour régler tous les conflits des États fédérés entre eux et tous ceux entre l'État fédéral et un ou plusieurs États membres. Elle connaîtra aussi des recours formés par les particuliers, citoyens fédéraux ou même étrangers, contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions des États fédérés, lorsque ces décisions comporteront l'interprétation ou l'application de la constitution ou des lois fédérales. Elle statuera

également sur les recours exercés, tant par les États membres que par les individus contre les actes législatifs inconstitutionnels et contre les actes administratifs des autorités fédérales entachés d'illégalité. Il lui appartiendra encore de juger les crimes et les délits commis par les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, la Cour suprême aura compétence pour trancher tous autres litiges dont l'objet essentiel portera sur une matière réglementée par la législation fédérale.

169.

La multiplicité et la diversité des langues parlées par les nations européennes pose une question délicate, celle de la langue que devra employer l'État fédéral. Pour lui permettre d'exercer effectivement son autorité vis-à-vis de tous ses sujets, il faut déterminer *la langue officielle de la Fédération*. Les susceptibilités nationales interdisent de n'en choisir qu'une ; comme par ailleurs il est difficile de les adopter toutes, il conviendrait d'admettre une solution intermédiaire, dans le genre de celle qui est pratiquée à l'ONU. On pourrait par exemple reconnaître comme langues officielles, l'allemand, l'anglais, le français, l'italien, et éventuellement l'espagnol, qui sont parlés dans la plupart des pays d'Europe et comme langues de travail, l'anglais et le français. Tous les discours et documents devront être traduits dans l'une de ces deux langues.

II – LES ÉTATS FÉDÉRÉS

170.

L'État fédéral, un État au sens exact et complet du terme, n'absorbe pas cependant, comme l'État unitaire, la personnalité politique et juridique des États particuliers qui le composent. Dans la Fédération européenne, les États membres conserveront leur situation individuelle et distincte. À côté de l'État fédéral, il y aura les États fédérés. Ceux-ci seront à la fois communautés autonomes et membres d'une communauté européenne, à la formation et à l'existence de laquelle ils prendront une part active et étroite.

171.

Bien que faisant partie d'une fédération, les États d'Europe resteront des collectivités indépendantes dotées de la plupart des attributs de l'État.

172.

Ils garderont tout d'abord la marque distincte de leur personnalité, la nationalité. Leurs sujets conserveront donc leur nationalité d'origine et c'est par l'intermédiaire de celle-ci qu'ils deviendront citoyens de l'État fédéral. Le rattachement national précédera et commandera le rattachement fédéral. Il ne s'ensuit pas que les deux soient inséparablement liés : tous les nationaux d'un État n'acquerront pas nécessairement la citoyenneté fédérale. Ainsi, quoique citoyens d'un État fédéré, les indigènes des possessions coloniales et des territoires dépendants ne jouiront pas de la citoyenneté fédérale ni des droits qui en dérivent. À l'inverse, la citoyenneté fédérale pourra exister seule, indépendamment de tout lien national, au profit des fonctionnaires de l'État fédéral et des habitants du district fédéral (territoire réservé au siège du gouvernement fédéral et placé sous son autorité exclusive).

173.

Au point de vue interne et international, les États fédérés se conduiront toujours comme de véritables États indépendants.

Ils auront, comme par le passé, leur propre constitution ; ils pourront même la modifier à leur gré, à la seule condition, de respecter les dispositions de la Constitution fédérale. Ils auront aussi leur propre parlement, leur gouvernement, leurs tribunaux et leur administration civile. Sous réserve des droits reconnus à l'État fédéral, ils garderont leurs armées nationales et resteront les maîtres de leur économie.

En ce qui concerne leurs rapports avec les puissances étrangères, les États d'Europe ne perdront pas davantage leur personnalité. Ils continueront d'assurer eux-mêmes leur représentation diplomatique ; ils pourront conclure des traités et participer aux associations internationales, dans les limites fixées par la constitution fédérale. Le maintien de leur emblème national affirmera aux yeux de tous leur qualité d'État.

174.

Mais à quoi pourraient bien leur servir leur personnalité internationale et leurs attributs

étatiques si, en rentrant dans la Fédération européenne et en se soumettant à l'autorité de l'État fédéral, les États fédérés s'exposaient au risque de se les voir enlever ? Le risque serait grand si, comme dans un État unitaire, la volonté de l'État fédéral était complètement indépendante de celle de ses membres. En réalité il sera limité puisque les États d'Europe, en se fédérant, se réserveront le droit de participer étroitement à la formation de la volonté fédérale.

En vertu de ce droit, ils s'inséreront dans l'organisation même de l'État fédéral. Qu'il s'agisse de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral ou de la Cour suprême, ils coopéreront toujours à la création et au fonctionnement de ces organes. Dans l'Assemblée fédérale, ils auront leur Chambre à eux ; dans le gouvernement, chacun d'eux sera représenté d'une manière permanente ou à tour de rôle, les juges ne pourront être nommés qu'avec leur consentement. L'État fédéral n'existera donc pas par lui-même, il sera en quelque sorte l'émanation des États d'Europe. Sans eux, il disparaîtrait.

Pas plus qu'il ne pourra exister sans eux, l'État fédéral ne pourra se passer d'eux pour agir. Les États fédérés participeront en effet à la législation et à l'administration fédérale. Pour être parfaite, une loi fédérale devra avoir été votée par la Chambre des États et ce sont souvent les agents nationaux qui seront chargés de l'exécution des décisions fédérales. Sans les États fédérés, l'État fédéral serait paralysé.

Cette double participation, organique et fonctionnelle, recevra sa consécration dans le pacte fédéral, œuvre de l'Assemblée constituante européenne et ratifié par chaque nation. Pour s'en assurer le maintien, les États se reconnaîtront le droit de prendre part à toute révision partielle ou totale de la constitution fédérale. Aucun amendement ne pourra y être apporté sans l'approbation des deux tiers ou des trois quarts des États fédérés.

175.

En plus de ces prérogatives qu'ils défendront par leur participation à l'exercice du pouvoir fédéral, les États d'Europe pourront se garantir plus sûrement encore la jouissance de certains droits auxquels ils attachent un prix inestimable. C'est le cas notamment de ceux qui résultent des liens existant entre quelques nations occidentales et des communautés d'outre-mer. Bien que prévus en toutes lettres par la constitution, une simple révision constitutionnelle suffirait pour les supprimer. Aussi, les nations intéressées devront-elles avoir la faculté de se les réserver expressément. Ainsi réservés, ces droits ne pourront plus leur être enlevés sans leur consentement. Les textes qui les viseront seront moins des dispositions constitutionnelles proprement dites que l'expression d'un engagement conventionnel particulier entre la Fédération et l'État bénéficiaire ; comme tels, ils ne pourront être modifiés qu'après accord des deux parties.

176.

Ce qui viendra consolider l'ensemble de ces droits si importants et permettra de sauvegarder la personnalité et l'autonomie des États fédérés, c'est l'obligation à la charge de la Fédération de fournir à ses membres la garantie fédérale. Les États fédérés auront le droit de demander à l'État fédéral de les défendre contre toute agression, de leur prêter son assistance pour rétablir l'ordre sur leur propre territoire ou sur celui de leurs possessions d'outre-mer et de les aider à maintenir leur autorité dans les pays qui leur sont associés.

177.

Devant un inventaire aussi impressionnant de droits, on pourrait croire qu'en se fédérant, les nations d'Europe auront tout à gagner et rien à perdre. En réalité, l'union leur imposera des sacrifices. Pour que la Fédération puisse garantir leur souveraineté et leur liberté, il faudra qu'elles acceptent en retour de renoncer à son profit à une partie de leur souveraineté et de leur liberté.

178.

Aucune fédération n'est possible sans l'adhésion de tous ses membres à quelques principes fondamentaux. Le gouvernement de l'État fédéral étant et ne pouvant être que démocratique, seuls seront admis les États d'Europe qui pratiquent le régime démocratique. Il importe peu qu'ils soient monarchiques ou républicains, qu'ils aient un système de gouvernement présidentiel, parlementaire ou conventionnel, qu'ils admettent ou non les institutions du gouvernement direct (initiative populaire, referendum, *recall*) ; à tous ces égards ils conserveront une liberté pleine et entière. Mais il est essentiel que dans tous les États fédérés, le peuple soit souverain et en mesure de faire entendre et d'imposer sa voix. Pour cela, la Fédération européenne exigera que tous ses membres admettent le suffrage universel et secret, des élections libres, la liberté d'opinion et d'expression, le libre exercice de l'opposition politique et enfin le respect des droits de la personne humaine.

179.

De plus, pour que l'autorité de l'État fédéral soit respectée, il sera indispensable que les États fédérés adaptent leur législation nationale à la législation fédérale. En cas de conflit, le « fédéral » devra l'emporter sur le « national ». Déjà en droit international, malgré la pleine souveraineté des États, n'admet-on pas la primauté du traité sur la loi interne ? Comment dès lors pourrait-on s'étonner de la suprématie du droit fédéral dans une fédération, où les États membres ne sont plus entièrement souverains ? Aucun État, ne pourra donc annuler de sa propre autorité une décision fédérale ; le « droit de nullification » n'aura pas de place dans la Fédération européenne.

180.

Le maintien du lien fédéral serait, plus gravement compromis encore, si ceux qu'il unit avaient le droit de le rompre à leur guise. Les États d'Europe, libres d'entrer ou non dans la Fédération, n'auront pas le droit d'en sortir. Ils ne disposeront pas, comme dans la confédération d'États, du droit de sécession ; ils seront rattachés à l'État fédéral aussi solidement que les provinces à un État unitaire.

181.

Le danger de rupture du lien fédéral ne serait guère moins grave si, en se fédérant, les États d'Europe ne renonçaient au droit de former entre eux des unions politiques et des alliances particulières. La plupart des constitutions fédérales défendent les traités politiques entre États membres. Une telle interdiction pourra-t-elle être admise dans la Fédération européenne qui, respectueuse de la personnalité internationale des États, leur permettra par ailleurs de conclure des traités avec les pays étrangers et de participer à des organisations internationales ? Il n'y a rien de contradictoire à ce que les pays d'Europe aient, dans les li-

mites de la constitution fédérale le droit de s'engager avec des États étrangers et n'aient pas le même droit dans leurs rapports mutuels. Le respect par la Fédération des liens internationaux de ses membres justifie ce droit dans le premier cas ; sa reconnaissance dans le second, non seulement n'aurait aucune raison d'être puisque l'État fédéral a la charge de la sécurité de tous, mais encore porterait une atteinte dangereuse au maintien de l'union.

182.

C'est encore et toujours dans le but de sauvegarder l'existence de la Fédération que les États d'Europe devront renoncer à recourir à la force pour régler leurs différends. Ils se priveront d'une façon absolue – réserve faite de la légitime défense en cas d'agression – du droit de faire la guerre. Par rapport aux États étrangers, la Fédération en aura l'exercice exclusif. Dans leurs rapports respectifs, à l'interdiction d'user de la violence, les États fédérés ajouteront l'obligation de déférer leurs litiges à l'arbitrage de la Cour Suprême. L'État fédéral pourra ainsi imposer sa juridiction à ses membres et pour assurer le respect des arrêts de la Cour, il disposera du droit d'exécution forcée. En d'autres termes, il pourra se servir de la force à l'encontre de l'État fédéré qui refuserait d'obéir à ses ordres.

III – LES INDIVIDUS

Les individus constituent le troisième élément de la Fédération. L'importance du rôle qu'ils sont appelés à jouer dépend de la puissance du lien fédéral et de la force de cohésion des peuples fédérés. À ses débuts, lorsque le lien et la cohésion sont encore faibles, la Fédération ne peut se maintenir qu'en s'appuyant sur les États ; c'est dans leur soutien qu'elle puise sa propre autorité. Mais, à mesure que le lien et la cohésion se renforcent et qu'un nouvel attachement vient s'ajouter à l'attachement national, le rôle des individus devient de plus en plus grand. À la division des individus en « peuples fédérés » se joint alors leur réunion en un « peuple fédéral ».

183.

Il n'est pas douteux que dans la Fédération européenne les individus n'occuperont longtemps qu'une place des plus modestes. L'Europe unie sera d'abord une association d'États beaucoup plus qu'une république d'individus. Ces derniers ne seront pourtant pas ignorés comme dans une confédération d'États. Tout en demeurant sujets de leur État national, ils deviendront citoyens de l'État fédéral.

En leur qualité de ressortissants nationaux, ils resteront soumis à l'autorité de l'État auquel ils appartiennent, ils jouiront de tous les droits et supporteront toutes les obligations qui s'attachent au titre de citoyen.

184.

Mais, l'acquisition de la citoyenneté fédérale élargira leur statut. La constitution fédérale leur attribuera en effet de nouveaux droits – les droits fédéraux – dont la jouissance leur sera garantie par l'État fédéral et qu'ils pourront exercer sur l'ensemble du territoire de la Fédération.

Le premier de ces droits, celui qui les associera directement à l'organisation de l'État fédéral, sera de participer directement aux élections de la Chambre des Représentants. Une loi fédérale le réglementera ; les États fédérés ne pourront rien faire pour en entraver l'exercice.

En leur qualité de citoyens fédéraux, les individus auront également le droit de libre circulation sur tout le territoire fédéral, y compris les territoires coloniaux. La liberté de circulation entraînera la suppression de toutes les mesures de police, en particulier celle des passeports et des visas. Elle devra de plus comporter la faculté de libre établissement pour l'exercice d'une profession industrielle, commerciale ou libérale. Toutefois, le citoyen fédéral devra satisfaire aux conditions posées à cet égard par la législation nationale du pays où il voudra s'établir.

Enfin, il faudra accorder aux citoyens fédéraux une égalité de traitement avec les nationaux de l'État où ils résideront. Bien entendu, ils ne seront assimilés à ces derniers qu'au point de vue de la jouissance des droits civils, ils ne pourront en aucun cas réclamer le bénéfice des droits politiques.

185.

Tous ces droits que les citoyens fédéraux tiendront de la constitution fédérale elle-même s'imposeront au respect de l'État fédéral et des États fédérés. Ils seront sanctionnés par une action directe devant les organes fédéraux, soit par une pétition, adressée à l'Assemblée fédérale, soit par un recours devant la Cour Suprême. Quant aux droits dont ils seront investis par la constitution de leur État national, mais en vertu d'une disposition de la constitution fédérale, tel par exemple le droit à la liberté de pensée, d'expression ou de réunion, ils ne pourront en réclamer la jouissance devant la juridiction fédérale qu'après épuisement de toutes les voies de recours devant leurs juridictions nationales.

S'il s'agit des droits individuels qui dérivent directement de la constitution fédérale, un État fédéré ne pourra se plaindre d'être traduit devant la juridiction fédérale dont il aura accepté par avance la compétence. S'il s'agit au contraire des droits individuels qu'un État fédéré aura reconnus lui-même à ses sujets, en exécution d'une prescription fédérale, ce serait attenter à son autorité que de permettre aux citoyens fédéraux de l'assigner immédiatement devant la Cour Suprême fédérale, sans avoir au préalable soumis leur requête aux tribunaux nationaux.

SECTION II

Les pouvoirs dans l'Europe fédérée

En se fédérant, les États d'Europe acceptent de se soumettre à l'autorité de l'État fédéral. Il faut de toute évidence que celui-ci possède des pouvoirs assez étendus pour réaliser le but même de la fédération, la sécurité à l'extérieur et l'ordre à l'intérieur. Quels seront ces pouvoirs ? Quelles en seront la nature et la portée ?

186.

Le problème de la répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les États fédérés ainsi que sa solution dépendent beaucoup plus des circonstances politiques et économiques que de considérations rationnelles et *a priori*. Suivant la gravité du danger, la multiplicité et l'intensité des liens communs, le degré de résistance de la souveraineté et des traditions nationales, la force d'opposition des intérêts économiques privés et d'autres conditions encore, l'État fédéral recevra des pouvoirs plus ou moins larges et effectifs. La distribution des pouvoirs est donc essentiellement une question de droit positif ; c'est dire que les solutions varient avec les constitutions fédérales. On peut dégager de l'analyse des textes constitutionnels quelques enseignements utiles pour déterminer les divers procédés de répartition. Et ce sont les circonstances du moment qui fixeront le choix.

187.

Les constitutions fédérales ont généralement utilisé les procédés suivants. Certaines, comme celle du Canada, ont énuméré les pouvoirs de l'État fédéral et ceux des États fédérés, tout en attribuant au premier le droit de réglementer les matières non prévues. Dans ce système qui a été également celui de l'Afrique du Sud, l'État fédéral a une compétence de principe, les États fédérés n'ont que les attributions qui leur ont été expressément conférées. C'est d'une manière différente que procèdent la plupart des autres constitutions. Elles attribuent à l'État fédéral des pouvoirs définis et réservent aux États fédérés explicitement ou implicitement une compétence de principe. L'étendue des pouvoirs de l'État fédéral dépend alors de la façon dont on formule ses attributions : plus les formules sont larges, plus sa compétence est grande, plus elles sont étroites et précises, plus sa compétence est restreinte. Entre ces procédés les plus fréquemment utilisés se placent deux autres qui d'ordinaire les complètent : celui de la compétence exclusive qui attribue privativement certaines matières à l'État fédéral ou aux États fédérés et celui des compétences concurrentes par lequel l'État fédéral et les États fédérés sont investis des mêmes pouvoirs, tant que le premier ne les a pas utilisés.

En plus de l'étendue, les constitutions fédérales ont soin de préciser la nature des attributions reconnues à l'État fédéral. Tantôt, il est doté d'un véritable pouvoir de décision. Il peut alors légiférer et sa loi s'impose obligatoirement aux États fédérés. Tantôt, il ne reçoit qu'un pouvoir d'initiative. Son rôle dans ce cas se limite au droit de fixer les directives générales de la politique à suivre. Les États membres conservent le droit de légiférer en toute liberté ; l'État fédéral usant simplement de son autorité pour faire accepter aux législations nationales les principes posés par lui. Tantôt enfin, il n'a qu'un pouvoir de contrôle destiné à sauvegarder les intérêts de la Fédération.

188.

De tous ces modes d'aménagement des pouvoirs, quel est celui qui convient le mieux à l'Europe occidentale ? Il est évident que, dans la conjoncture présente, la constitution européenne ne pourra accorder à l'État fédéral qu'un minimum de pouvoirs, en laissant intacts dans toute la mesure du possible ceux qui appartiennent aux États. Par suite, les attributions de l'État fédéral devront être limitativement énumérées, la compétence de principe étant maintenue au profit des États fédérés. Parmi ces attributions, certaines lui

seront confiées à titre exclusif, d'autres lui appartiendront concurremment avec les États fédérés, aussi longtemps qu'il ne les aura pas exercées. Il faudrait même que, relativement à certaines matières, les États fédérés reçoivent les pouvoirs exclusifs que la Fédération ne puisse ni supprimer ni même simplement limiter. Quant à la nature des pouvoirs à concéder à l'État fédéral, la situation actuelle de l'Europe, au point de vue politique, économique et social, exige qu'ils soient des pouvoirs de décision, d'initiative et de contrôle suivant l'objet sur lequel ils porteront.

C'est à la lumière de ces considérations générales qu'il faudra procéder à la répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés dans le domaine international et dans le domaine interne.

I – LA RÉPARTITION DES POUVOIRS DANS LE DOMAINE INTERNATIONAL

189.

Dans une Europe où les États, encore si fortement attachés à leur liberté d'action, ne sont pas prêts à renoncer à leur compétence externe, la question des pouvoirs respectifs de l'État fédéral et des États fédérés en matière internationale est d'une rare complexité. À la différence de la plupart des fédérations dans lesquelles les diverses attributions internationales sont exercées presque exclusivement par l'autorité fédérale, dans l'Europe unie toutes ces attributions – sauf une – seront réparties entre l'État fédéral et les États membres. Ils les exerceront parallèlement ; d'où un chevauchement inévitable, pour ne pas dire des empiètements et en tout cas des sources de conflits possibles. Il importe donc de faire cette répartition aussi minutieusement que possible afin d'éviter des malentendus et des frictions qui seraient préjudiciables à l'union.

Les diverses attributions internationales de l'État se ramènent principalement à l'exercice du droit de guerre, du droit de conclure des traités et du droit de légation.

190.

Le droit de guerre doit être entendu dans un sens large, celui que lui donne le droit des gens actuel. C'est le « recours à la force comme instrument de politique nationale », suivant la définition du pacte « Briand-Kellogg ». Il comprend non seulement la guerre proprement dite, mais tous les autres modes de répression internationale : les représailles, le blocus...

191.

Ce droit devra être retiré à tous les États membres de l'Union européenne pour être attribué à titre exclusif à l'État fédéral. Le sort de la Fédération lui-même serait en cause si les États fédérés pouvaient se battre entre eux ; c'est la garantie de leur sécurité extérieure par l'État fédéral qui explique l'interdiction pour eux de déclarer la guerre à une Puissance étrangère. Cependant – presque toutes les constitutions fédérales admettent cette exception – il faudra permettre aux États fédérés de se défendre par la force en cas d'agression étrangère ; ils devront seulement en aviser aussitôt le Gouvernement fédéral. À vrai dire, il n'y a pas là une véritable exception à la règle de la compétence exclusive de l'État fédéral en cette matière, mais une simple application du principe de légitime défense formellement consacré par la Charte de l'ONU.

192.

L'exercice exclusif du droit de guerre par l'État fédéral entraîne comme conséquence l'obligation pour les États fédérés de soumettre les différends qui peuvent s'élever entre eux, aux modes de solution pacifique définis par la constitution fédérale.

Mais que décider pour les conflits qui peuvent les opposer à des États étrangers ? Une distinction doit être faite. Les conflits, soulevés à l'occasion de l'exercice par un État fédéré des attributions internationales qui lui appartiennent en propre, devront être réglés par application des règles ordinaires du droit international public, les États d'Europe ayant conservé à cet égard leur personnalité internationale. Si par exemple une difficulté surgit à

propos de l'interprétation ou de l'application d'un traité conclu dans les limites de sa compétence par un État fédéral avec une puissance étrangère, ou s'il s'agit d'une réclamation diplomatique élevée par un État étranger au sujet d'une mesure illégale prise par un État fédéré à l'encontre d'un de ses ressortissants, c'est par un recours devant un tribunal arbitral, la Cour de justice internationale ou par tout autre moyen de règlement pacifique du droit des gens, qu'il faudra régler ces différends. Dans ce cas le droit international s'appliquera intégralement ; seul l'usage de la force qu'il admet pourtant sous certaines conditions sera écarté. Quant aux conflits résultant de l'exercice des attributions internationales de l'État fédéral, c'est uniquement le gouvernement fédéral, à l'exclusion de l'État fédéré impliqué dans le conflit, qui pourra intervenir dans la procédure de règlement pacifique.

Que ce soit le droit constitutionnel fédéral ou le droit international public qui préside à la solution des litiges intéressant les États fédérés, en aucun cas ces derniers ne devront recourir à la force. Ils ne pourront pas davantage en user même si l'intervention militaire leur est imposée par un accord international, reconnu par la Fédération. Qu'il s'agisse d'un engagement résultant de conventions passées avec des pays qui leur sont associés ou d'engagement dérivant de la Charte de l'ONU – mesure d'exécution collective prescrite par le Conseil de Sécurité – les États fédérés ne pourront jamais les exécuter sans l'intervention de l'État fédéral.

193.

Dans la plupart des fédérations, la compétence des États membres en matière de *traités internationaux* est extrêmement réduite. En principe, l'État fédéral a seul le droit de négocier et de conclure des conventions avec les puissances étrangères. On reconnaît cependant aux États fédérés la faculté de passer certains traités d'importance secondaire, comme les traités de voisinage et de police des frontières. Dans les rares hypothèses où il est plus étendu, leur pouvoir ne peut valablement s'exercer qu'avec le consentement de l'État fédéral, comme si celui-ci prenait à son compte, ou tout au moins acceptait conjointement avec le pays signataire l'engagement souscrit. Il n'y a guère que le *Reich* allemand de 1871 qui ait accordé aux États un droit exclusif de traiter sur toutes les matières du ressort de leur compétence interne.

194.

Quelle solution faudra-t-il adopter dans la Fédération européenne ? Devra-t-on reconnaître au Gouvernement fédéral une compétence de principe et ne consentir aux États fédérés que le droit de passer des traités sur des objets particuliers et peu importants ? Ou bien au contraire, à l'exemple du *Reich* allemand, devra-t-on conserver aux États fédérés le pouvoir de traiter sur toutes les matières qui relèvent de leur souveraineté ?

Aucune de ces deux solutions ne peut convenir à une Fédération européenne en voie de formation et de croissance. Peut-on enlever aux États d'Europe le droit de négocier avec les pays étrangers, alors qu'ils auront gardé une large autonomie interne, maintenu leurs liens avec des communautés d'outre-mer et que par ailleurs l'État fédéral n'aura tout d'abord qu'une compétence limitée. *A priori*, la solution allemande semble mieux répondre aux conditions particulières de l'Europe ; elle est toutefois insuffisante : trop rigide dans son expression, elle a donné lieu en Allemagne à des difficultés à propos de certains traités, le *Reich*

et les États revendiquant chacun le droit de les conclure.

S'il est facile en effet de poser le principe que le pouvoir de traiter correspond à la répartition des compétences en droit interne, en revanche l'application d'un principe aussi général, la répartition des compétences n'étant jamais parfaite, ne manquera pas d'être délicate et de susciter des contestations. Dans certaines hypothèses, le gouvernement fédéral et les gouvernements particuliers pourront se disputer le droit de traiter, dans d'autres, le conflit pourra s'élever entre deux traités signés l'un par l'État fédéral, l'autre par un État fédéré. On ne peut donc adopter cette dernière solution sans la préciser ni la compléter.

195.

L'État fédéral et les États fédérés devront posséder tous deux le droit de négocier et de conclure des traités internationaux. Leur compétence respective en cette matière sera déterminée par la constitution fédérale, en tenant compte de l'étendue de leurs pouvoirs en matière interne.

196.

Ainsi, l'État fédéral, chargé par la constitution d'assurer la sécurité des pays d'Europe, aura seul le droit de conclure des traités d'alliance, de garantie et d'assistance mutuelle. Il devra en être de même pour tous les autres traités qui intéressent la défense du territoire fédéral. N'est-il pas tout à fait normal que ces accords qui risquent d'entraîner la Fédération dans une guerre, ne puissent être négociés que par le gouvernement fédéral ?

197.

Dotés par la constitution de la personnalité internationale et d'une large compétence interne, les États fédérés pourront passer directement avec les puissances étrangères toutes les conventions relatives à un objet de leurs attributions. Ils pourront par exemple traiter au sujet de leurs dépendances coloniales (accords de tutelle), négocier au nom des États qui leur sont associés (États protégés, *Dominions*). En particulier, la Grande-Bretagne pourra négocier librement avec ses *Dominions* ou pour le compte de ceux-ci avec les États étrangers dans les mêmes conditions qu'auparavant, réserve faite des traités dont la conclusion appartient exclusivement à l'État fédéral. Ils pourront aussi signer les conventions internationales élaborées par les organismes annexes de l'ONU.

198.

Par rapport à certaines matières, le pouvoir de traiter sera exercé tantôt successivement tantôt concurremment par l'État fédéral et par les États fédérés.

Aussi longtemps que la Fédération n'aura pas atteint son plein développement économique et que l'économie européenne n'aura pas franchi toutes les étapes de transition, il faudra nécessairement conserver aux États fédérés le droit de passer des traités de commerce, des accords douaniers, des traités d'immigration, d'établissement, de transfert de main-d'œuvre et toutes conventions relatives aux moyens de communications. Le jour où une Union économique européenne sera définitivement établie, le pouvoir de traiter sur toutes ces matières devra passer à l'État fédéral.

Par contre, pour d'autres objets tels que la navigation, les finances (emprunt), frontières et

police, conciliation et arbitrage, etc., le gouvernement fédéral et le gouvernement des États particuliers auront une compétence concurrente, en ce sens qu'ils pourront chacun de son côté négocier avec les pays étrangers.

199.

La complexité inévitable de cette répartition entre la Fédération européenne et ses membres, les incidences et les interférences qui ne manqueront pas de se produire, enfin l'obligation pour l'État fédéral de garantir la sécurité des États fédérés et d'aider ces derniers à tenir leurs engagements vis-à-vis de leurs possessions coloniales et des pays qui leur sont associés, toutes ces considérations commandent un alignement de la politique extérieure des États fédérés par rapport à celle de l'État fédéral et un aménagement habile des rapports qu'ils continueront d'entretenir avec les puissances étrangères.

Bien qu'il ait une compétence exclusive pour les traités intéressant la sécurité et la défense de la Fédération, l'État fédéral ne devrait pas cependant les conclure sans se concerter avec les États membres. Il serait malhabile et dangereux de sa part d'oublier que les nations d'Europe seront son unique soutien et que ce sont elles en définitive qui supporteront le poids des engagements politiques et militaires par lui contractés. Le gouvernement fédéral serait bien inspiré de n'entreprendre aucune négociation sans consulter au préalable les gouvernements nationaux, de les faire participer aux discussions et même éventuellement de leur faire signer le traité avec lui. De cette manière, il sera certain que les conventions qu'il aura conclues seront respectées et exécutées par tous les États fédérés.

Il ne serait pas moins maladroit ni moins dangereux de reconnaître aux États fédérés une liberté absolue pour la conclusion des traités qui relèvent de leur compétence. Une telle liberté risquerait de compromettre l'existence de la Fédération et la sécurité de ses membres et par là même, se retournerait en fin de compte contre les intérêts des États. Étant engagés dans le lien fédéral, lorsqu'ils traitent séparément ils ne s'obligent plus tout à fait seuls ; avec eux, ils obligent par incidence la Fédération et par suite tous les autres États membres. Ils n'agissent plus comme États entièrement souverains et indépendants, ils traitent en qualité d'États liés par le pacte fédéral.

Le lien fédéral leur imposera de ne jamais conclure de traités en contradiction avec les dispositions de la constitution et de la législation fédérales ou susceptibles de léser les intérêts de la Fédération ou ceux d'un autre État membre. En outre, dans le cas où les États fédérés exerceront une compétence concurrente à celle de l'État fédéral, les traités qu'ils signeront individuellement ne devront contenir aucune stipulation contraire aux clauses des traités similaires passés par le gouvernement fédéral. De même que la loi fédérale l'emportera sur la loi nationale, de même le traité fédéral primera le traité particulier. Ainsi, l'existence du lien fédéral réduira la liberté des États en matière de traités et permettra au pouvoir central d'exercer un contrôle sur tous leurs engagements internationaux.

Enfin, il faudra autoriser la Fédération à surveiller plus étroitement encore les traités passés par ses membres, concernant les liens qui les unissent à des collectivités d'outre-mer (dépendances coloniales, États associés ou protégés). La reconnaissance au profit du gouvernement fédéral d'un droit spécial de surveillance sur ce point se justifie par la charge qu'il a assumée de maintenir et de protéger ces liens et d'aider les États fédérés à s'acquitter

des obligations qui en découlent. Les États d'Europe manqueraient à leur devoir de loyauté et de gratitude envers la Fédération s'ils n'informaient le gouvernement fédéral de leur politique étrangère relative à ces relations particulières. Ils devraient même associer l'État fédéral aux négociations internationales qu'ils entreprendront à ce sujet.

200.

Pour rendre effective la collaboration indispensable entre la Fédération et ses membres en matière de traités et afin d'éviter toute discussion nuisible à la bonne entente entre les pays d'Europe, il faudra déterminer des modalités techniques de coopération non pas d'une manière rigide par un texte constitutionnel, mais plutôt par un accord tacite et suivant les nécessités politiques du moment. On ne peut mieux faire à cet égard que de suivre les usages en vigueur dans les rapports entre les nations de *Commonwealth* britannique. Ce pourra être tantôt la simple information ou le procédé de consultation qui interviennent avant l'ouverture même des négociations, tantôt la constitution d'une délégation commune comprenant à la fois les plénipotentiaires de l'État fédéral et ceux des États membres qui, munis des pleins pouvoirs, représenteront la Fédération dans les assises internationales. Pour mieux exprimer la communauté fédérale on pourra aussi employer le procédé des signatures multiples. Enfin, pour coordonner aussi parfaitement que possible la politique extérieure, les Ministres des Affaires étrangères de l'État fédéral et des États fédérés pourraient se réunir en des conférences fédérales semblables à celles que tiennent périodiquement les premiers ministres des *Dominions* britanniques et de la Grande-Bretagne. De cette façon, non seulement les diverses politiques étrangères ne seront pas opposées ni même divergentes, mais encore on préviendra les difficultés pouvant résulter de l'inexécution d'un traité passé par un État fédéré et susceptible d'engager incidemment la responsabilité internationale de l'État fédéral.

201.

Le *droit de légation* comporte le droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques et consulaires, d'entretenir auprès des puissances étrangères des représentations commerciales et culturelles ainsi que le pouvoir de délivrer des lettres de créance.

Généralement dans les constitutions fédérales, le droit de légation est formellement retiré aux États membres. C'est le gouvernement fédéral qui accrédite lui-même des ambassadeurs et des ministres, représentants à la fois de l'État fédéral et des États fédérés. Seule la Constitution allemande de 1871, pour des raisons historiques et dynastiques, n'a pas enlevé expressément la représentation diplomatique aux États. Ces derniers ont continué par la force de la tradition d'exercer leur droit de légation d'une façon d'ailleurs plus honorifique qu'effective.

202.

Dans la fédération européenne l'État fédéral aura bien une représentation diplomatique distincte, mais les États fédérés n'en conserveront pas moins la leur. Il y aura ainsi un double droit de légation. Quels que soient les inconvénients pratiques de cette solution, il est impossible de ne pas l'admettre. Les États d'Europe entretiendront comme par le passé des relations personnelles avec les pays étrangers. Certains d'entre eux assureront même la représentation des nations qu'ils protègent ou qui leur sont associées. Ils auront enfin à dé-

fendre les intérêts des habitants de leurs dépendances coloniales. Pour toutes ces raisons, il est indispensable qu'ils soient représentés à l'étranger par leurs propres agents.

Certes, il aurait été plus simple à tous égards de leur enlever leur représentation individuelle mais, aussi longtemps qu'on leur reconnaîtra une personnalité internationale, il ne sera pas possible de leur imposer cette limitation. Rien ne les empêchera pour autant de l'accepter volontairement si, pour de raisons financières ou politiques, ils estiment préférable de déléguer à l'État fédéral leur droit de légation.

203.

L'existence d'une double représentation nécessitera une délimitation de l'action diplomatique respective de l'État fédéral et des États fédérés. Comme pour les traités, elle sera faite en fonction de la répartition des compétences établie par la Constitution fédérale. Mais pour éviter des empiètements et des malentendus ainsi que des divergences de politique qui révéleraient au dehors un désaccord au sein de la Fédération, il conviendrait que les agents diplomatiques du gouvernement fédéral et des gouvernements nationaux se consultent fréquemment et coordonnent leurs activités. C'est là d'ailleurs beaucoup plus une question de tact et de courtoisie que de droit positif.

II – LA RÉPARTITION DES POUVOIRS DANS LE DOMAINE INTERNE

204.

Dans ce domaine, plus que dans le domaine international, les États d'Europe jouiront de pouvoir très étendus. La Constitution fédérale leur attribuera la qualité d'État souverain. Toutefois, la souveraineté, il importe de le noter, ne leur appartiendra plus en propre ; elle leur sera octroyée, plus que reconnue par le pacte fédéral. Ils ne pourront plus l'exercer que dans les limites tracées par celui-ci ; ils ne seront plus maîtres d'en fixer eux-mêmes l'étendue. Ils auront donc une compétence interne de principe, sauf pour les matières formellement réservées à l'État fédéral. En ce qui concerne toutes les autres matières, ils garderont leurs pouvoirs. Seulement même dans ces limites très larges, l'exercice en sera soumis à la direction et au contrôle du gouvernement fédéral. Ainsi, dans ses rapports avec les États fédérés, l'État fédéral disposera en vertu de textes exprès tantôt d'un véritable pouvoir de décision et éventuellement d'exécution, tantôt d'un simple pouvoir d'initiative et de contrôle.

205.

L'État fédéral pourra légiférer en pleine souveraineté sur les objets de sa compétence et prendre toutes les décisions nécessaires pour l'exécution des lois fédérales. Ses lois et ses décisions s'imposeront obligatoirement aux autorités des États membres. Toutes les dispositions contraires des législations nationales seront abrogées de plein droit. C'est toujours la loi fédérale qui prime la loi nationale. Aussi, les individus, sujets des États fédérés mais en même temps citoyens fédéraux, pourront-ils en invoquer le bénéfice devant leurs juridictions nationales et ces dernières seront obligées de l'appliquer malgré des dispositions législatives contraires de leur propre État. La primauté du fédéral sera garantie par un recours devant la Cour Suprême fédérale. L'autorité de la Fédération vis-à-vis de ses membres sera donc certaine et bien établie.

Mais, en raison de la situation actuelle de l'Europe, un pouvoir aussi énergique ne peut être reconnu à l'État fédéral que dans la mesure strictement indispensable à la réalisation du but essentiel de la Fédération : défense à l'extérieur et maintien de l'ordre à l'intérieur.

206.

Dans tous les États fédéraux, les affaires militaires sont de la compétence exclusive de l'autorité centrale. Elles touchent de trop près à la sécurité de la Fédération pour qu'il en soit autrement. Ce n'est pas à dire que les trois armes principales, l'aviation, la marine et l'armée de terre doivent être fédéralisées. En Suisse par exemple, où l'aviation est fédérale, l'armée de terre est cantonale. Faut-il appliquer à l'Europe fédérée le même système ?

L'armée aérienne, à cause de son importance actuelle, de son rayon d'action, de sa rapidité de riposte à une agression subite et de sa puissance d'attaque, devra être placée sous l'autorité directe du gouvernement fédéral. Les États d'Europe céderont donc leur aviation militaire à la Fédération. Par contre, ils pourront conserver leur marine et leur armée de terre nationale, les recruter, les organiser et les équiper eux-mêmes. Ils n'en auront pas pour autant la libre disposition ; ils devront suivre les directives données par le gouvernement

fédéral. Le ministre de la Défense fédéral, assisté d'un Conseil de défense et d'un état-major fédéral sera chargé d'élaborer des plans de coordination et de mobilisation des armées nationales ainsi que de standardisation des armements.

De plus, en cas d'agression extérieure ou de troubles à l'intérieur, sur l'ordre du gouvernement fédéral, les efforts des États fédérés seront mis à la disposition de la Fédération et placés sous le commandement d'un chef fédéral. Le gouvernement fédéral aura le droit de déclarer l'état de siège et de procéder à la réquisition des hommes, des immeubles, des usines, des aérodromes civils, des ports, des voies de communications, des modes de transport et de transmission et de tous autres objets nécessaires à la conduite des opérations militaires. Pendant la durée de l'état de siège, les pouvoirs de l'État fédéral seront ainsi singulièrement élargis et renforcés aux dépens de ceux des États fédérés. Mais, cette extension sera essentiellement temporaire ; elle prendra fin dès le rétablissement de la paix ou de l'ordre.

207.

En matière économique le pouvoir de décision de l'État fédéral, tout d'abord assez limité, s'étendra au fur et à mesure que seront parcourues les diverses étapes conduisant à l'Union économique européenne.

Avant l'établissement de cette union, l'État fédéral n'exercera un véritable pouvoir de décision qu'en ce qui concerne les branches de production immédiatement fédéralisées, la suppression des restrictions à la liberté des échanges et la coordination des transports et des télécommunications sur tout le territoire de la Fédération. La production du charbon, de l'acier, de l'énergie hydro-électrique et de l'énergie atomique sera aussitôt organisée et dirigée par le Conseil fédéral. À cet effet, des offices fédéraux seront créés qui relèveront directement du Ministre de l'économie fédérale assisté d'un Conseil économique européen. D'autre part, en vue du rétablissement de la libre circulation des produits, l'autorité centrale aura le pouvoir d'abolir toutes les entraves établies par les différents pays pour la protection de leurs industries nationales. Quant aux transports et aux télécommunications, qui resteront sous la direction des États fédérés, l'État fédéral ne pourra légiférer que pour en assurer la coordination interfédérale.

Une fois l'union économique établie, l'État fédéral disposera d'un pouvoir de décision plus large. De nouveaux secteurs économiques passeront sous son autorité directe. Il réglera alors le commerce interfédéral et le commerce avec l'étranger, les transports interfédéraux à l'exclusion des transports à l'intérieur d'un État. Il pourra décider la création d'une monnaie unique ou si les États conservent chacun leur monnaie, il dirigera la politique monétaire de la Fédération. Dans tous les cas, c'est une banque fédérale dépendant du gouvernement fédéral qui appliquera la politique monétaire et réglera celle du crédit en exécution des dispositions fédérales. Enfin, c'est encore à l'État fédéral qu'il appartiendra d'établir une législation relative à l'immigration des travailleurs étrangers sur le territoire de la Fédération et à l'unification des poids et mesures et des méthodes statistiques.

208.

En matière de finances, avant même l'établissement de l'union économique, l'État fédéral devra posséder des revenus propres pour ne pas dépendre entièrement sous ce rapport des États fédérés. Il y aura un budget fédéral voté par l'Assemblée fédérale. D'où proviendront

les recettes qui couvriront les dépenses ? Comme en Suisse, les ressources de l'État fédéral seront constituées par les contributions matriculaires dont le montant sera fixé par une loi fédérale. En plus de ces contributions, la Fédération tirera ses ressources des bénéfices réalisés par les entreprises fédéralisées, de l'emprunt et des taxes et impôts fédéraux. Après la formation de l'union économique, à tous ces revenus s'ajouteront les recettes douanières.

209.

Pour assurer l'exécution effective des lois et règlements pris dans toutes ces matières par l'État fédéral, faudra-t-il instituer des agents fédéraux ? Le droit positif fédéral offre à cet égard plusieurs systèmes d'administration. Parfois, ce sont des fonctionnaires fédéraux qui exécutent sur chaque territoire national les ordres du gouvernement fédéral ; c'est le système de l'administration immédiate en vigueur aux États-Unis. Parfois, pour éviter les frais d'un double corps de fonctionnaires, l'État fédéral se sert des agents des États fédérés ; c'est le système de l'administration médiate adopté par la Constitution allemande de 1871. Mais le plus souvent, on applique un système mixte dans lequel l'administration fédérale est en partie médiate et en partie immédiate ; c'est celui qui est pratiqué en Suisse.

Dans la Fédération européenne, pour ménager la susceptibilité nationale des pays d'Europe, le mieux serait d'admettre le système de l'administration médiate. Le gouvernement fédéral désignera seulement quelques fonctionnaires dans ses propres services, il s'en remettra pour le reste aux agents nationaux. Ces derniers, en exécutant les lois et décisions fédérales, agiront non plus en qualité de fonctionnaires nationaux mais en qualité de fonctionnaires fédéraux. Le gouvernement fédéral aura donc le droit de leur adresser directement des instructions et de les surveiller. En cas de désobéissance ou de négligence de leur part, il pourra demander à l'État fédéré dont ils dépendent de rappeler à ses agents le devoir d'obéissance aux ordres de la Fédération.

210.

Dans l'exercice de son pouvoir d'initiative et de contrôle, l'État fédéral apparaît comme le gardien et le protecteur du lien fédéral. Il n'impose plus ses décisions ; il se borne à encourager les initiatives nationales, à promouvoir une coopération fructueuse, à élaborer des plans, à donner des directives et à exercer son contrôle sur l'activité des États fédérés. Sans doute, les pays d'Europe jouiront-ils d'une large autonomie et pourront-ils, dans ces limites, prendre des décisions en dernier ressort. Mais, étant engagés dans le lien fédéral, ils ne devront pas user de leurs droits au préjudice des intérêts de la Fédération. Leur autonomie ne pourra s'affirmer que dans le cadre de la constitution et de la législation fédérales. Le contrôle de l'État fédéral, ainsi fondé sur l'intérêt de la Fédération et partant des États eux-mêmes est, peut-on dire, de l'essence même de toute union fédérale.

211.

En matière politique, le pouvoir d'initiative et de contrôle se manifestera surtout à propos des traités qui seront conclus entre les États membres. Si les conventions de caractère politique leur sont absolument interdites, les accords de toute autre nature leur seront permis (conventions relatives à l'administration de la justice, à la législation, à la nationalité, aux conflits de lois et de juridictions, etc.). La Fédération aura tout intérêt à encourager ces ententes directes qui, établissant des solidarités particulières entre ses membres, renforceront

par là même la solidarité générale. Aussi, le gouvernement fédéral pourra-t-il, après consultation des États, élaborer des conventions-modèles et les soumettre à leur agrément. En tout cas, même si les accords sont l'œuvre exclusive des gouvernements nationaux, il aura toujours le droit de vérifier leur conformité avec la Constitution fédérale et d'en surveiller l'exécution. Son droit de surveillance s'explique ici tant par la nécessité de faire respecter le pacte fédéral que par le souci d'empêcher la naissance de conflits nuisibles à la bonne entente des États membres.

212.

C'est principalement en matière économique et financière que jouera le pouvoir d'initiative et de contrôle. Destiné avant tout à faciliter la marche des économies nationales, vers une Union économique européenne, il s'exercera principalement pendant la période de transition.

Au cours de cette période, l'État fédéral devra prendre toutes les mesures nécessaires pour niveler les prix, stabiliser les changes, rétablir la libre convertibilité des monnaies et unifier les législations fiscales dans les différents pays. Sur tous ces points, il n'aura pas le droit d'édicter une législation fédérale et de l'imposer aux États membres ; il ne pourra que stimuler et encourager les accords particuliers. Dans ce but, un organisme technique fédéral établira des directives et des plans qui serviront de base aux ententes économiques. L'État fédéral pourra de plus prendre l'initiative de réunir les dirigeants des économies nationales dans des conférences européennes pour qu'ils échangent leurs points de vue et votent des projets de conventions.

Dans le domaine de la production, il exercera une action similaire d'organisation et d'encouragement. Ici encore, il se bornera à mettre sur pied un programme général de production européenne et incitera les États, par son assistance technique et financière, à adapter leurs industries aux prévisions de ce programme.

Enfin, avant l'établissement d'une Union douanière européenne et pour en hâter la réalisation, l'État fédéral usera encore de son influence en soutenant les unions régionales déjà existantes, en favorisant la création de nouvelles et en encourageant les pays d'Europe à se consentir des avantages douaniers de plus en plus importants.

213.

En matière sociale, ses pouvoirs seront plus discrets. Ce n'est pas à dire que les questions de protection des travailleurs, d'amélioration du bien-être matériel et moral des masses laborieuses, les problèmes sociaux et d'hygiène doivent rester étrangers à la Fédération européenne. Bien au contraire, c'est dans le but d'élever le niveau de vie des nations occidentales et de réaliser l'égalité et la justice sociale que l'Europe doit s'unir. La Constitution fédérale aura donc à le proclamer et à confier à la Fédération la réalisation de ces tâches essentielles. Mais en raison de la diversité des régimes sociaux et des traditions nationales encore très fortes, il serait prématuré de permettre à l'État fédéral de pratiquer aussitôt sur ce point une politique de direction effective. Son rôle devra se limiter d'abord à l'étude des différents problèmes sociaux pour en dégager les éléments communs. Sur la base de ces éléments, il

pourra par la suite proposer aux États fédérés et appuyer de toute son autorité une harmonisation des législations sociales. Avant même que ces législations n'aient été harmonisées, pour faciliter le déplacement de la main-d'œuvre si utile à l'accroissement de la production, l'État fédéral dirigera, après consultation et poussera les États à leur accorder les mêmes avantages et la même protection qu'aux travailleurs nationaux.

214.

Le tableau général de l'Europe fédérée qui vient d'être brossé deviendra-t-il un jour l'image fidèle de la réalité ? L'organisation de la Fédération et la répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les États fédérés fonctionneront-elles en fait aussi harmonieusement que sur le papier ? Des difficultés, des « frottements », des malentendus, des oppositions plus ou moins franches ne manqueront pas de se produire. Ce n'est pas en un jour que l'on peut réaliser une œuvre aussi délicate que grandiose. L'Union américaine aujourd'hui admirée par le monde entier, ne s'est pas faite d'un seul coup. Il a fallu presque cent ans pour qu'elle soit achevée et que la communauté des États-Unis devienne une réalité puissante. Comme la paix, la *fédération est une création continue*. Pour l'heure l'essentiel est de tracer un cadre solide mais suffisamment souple pour « épouser » toute la richesse et toute la complexité des faits européens.

C'est aux peuples d'Europe, chaque jour plus conscients de leur solidarité et pénétrés davantage d'un esprit nouveau, qu'il appartiendra par la suite d'édifier à l'intérieur de ce cadre une communauté vivante.

CONCLUSION

Seul l'avenir apportera à ce livre sa véritable conclusion. Son but unique a été de montrer en toute objectivité que l'histoire de l'Europe et des peuples qui la forment est arrivée à un tournant décisif et que chaque Européen a aujourd'hui le devoir de réfléchir, de choisir, puis de s'engager.

Les nations occidentales, actuellement dans une situation tragique, ruinées économiquement et politiquement menacées d'être asservies par de plus grandes puissances, ne pourront retrouver la sécurité et le bien-être qu'en brisant résolument toutes les cloisons qui les séparent et souvent même les opposent. Il n'y a que l'union qui puisse les sauver. *La Fédération est nécessaire*.

Mais des obstacles nombreux et redoutables que d'aucuns considèrent même irréductibles, se dressent devant sa réalisation. On ne renonce jamais volontiers à ne plus être seul maître chez soi. Aux bénéfices incertains d'un avenir brillant, on préfère souvent les avantages certains d'un présent médiocre. On est toujours plus attaché à ce que l'on tient qu'à ce que l'on pourra obtenir. *La Fédération est difficile*.

Ces obstacles sont-ils insurmontables ? Est-il absolument nécessaire de sacrifier toutes les réalités présentes à l'espoir d'un lendemain meilleur ? L'union ne réclame pas un tel prix. Elle sait respecter la personnalité des nations qui la composent. Elle est capable de s'adapter aux diversités nationales et, si elle exige quelques renoncements, c'est seulement pour mieux assurer l'indépendance et la sécurité de ceux qui les consentent. *La Fédération est possible*.

Le fédéralisme peut venir au secours de l'Europe.

APPENDICE

Projet de constitution européenne

Préambule

Épuisés par deux guerres, menacés de perdre leur liberté et leur indépendance politique, réduits par la ruine économique à un niveau de vie misérable, affligés par les conditions difficiles d'existence des travailleurs et de leurs familles, angoissés enfin par les rivalités économiques et sociales que provoque l'effondrement de leurs économies, LES PEUPLES D'EUROPE, attachés aux principes de la démocratie politique et sociale, résolus à défendre leur existence nationale et les valeurs spirituelles et morales sur lesquelles repose leur civilisation, décidés à rétablir leur prospérité économique, à améliorer le sort des classes laborieuses et à faire régner la paix et la justice sociale dans l'ordre et la liberté, mais convaincus qu'ils ne peuvent se sauver et se relever isolément, décident de s'unir et de former entre eux une fédération.

La Fédération européenne a pour mission de :

1/

- sauvegarder l'indépendance politique et garantir l'intégralité territoriale de chacune des nations fédérées ;

- prêter son aide et son assistance pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur de chaque État ;

- garantir aux individus la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés politiques qui leur sont accordés par leurs Constitutions nationales et par la présente Constitution ;

- stimuler le progrès politique, économique et social des populations d'outre-mer encore soumises à l'autorité des États membres, encourager les efforts de ceux-ci pour conduire progressivement ces populations dans la voie de l'émancipation.

2/

- rétablir la prospérité économique des nations et accroître le bien-être matériel des individus ;

- garantir aux particuliers et aux groupements l'exercice des droits économiques et sociaux qui leur sont reconnus par leurs Constitutions nationales et par la présente Constitution ;

- assurer par la justice, la paix et la sécurité sociale et procurer aux individus et à leurs familles des conditions de vie conformes à la dignité et au respect de la personne humaine ;

- promouvoir et favoriser par tous moyens le développement de la culture et les échanges d'idées en vue de donner à chacun le sens de la communauté européenne.

TITRE I

La charte des droits fédéraux

Section I – Les droits fédéraux des États

Article 1 – Les États d'Europe, membres de la Fédération, conservent leur souveraineté interne et leur personnalité internationale, dans les limites fixées par la présente Constitution.

Article 2 – Ils se gouvernent et s'administrent eux-mêmes et exercent sur leur territoire national et colonial tous les pouvoirs que la Constitution fédérale ne leur a pas retirés.

Article 3 – Les liens particuliers politiques ou juridiques qui les unissent à des communautés non européennes sont maintenus sous réserve des intérêts de la Fédération.

Article 4 – Les États peuvent entretenir avec les puissances étrangères des relations diplomatiques distinctes de celles de l'État fédéral, sauf obligation pour eux de ne pas contrarier l'action diplomatique fédérale.

Article 5 – Les États fédérés peuvent conclure des conventions internationales laissées à leur compétence, à condition de respecter les dispositions de la Constitution fédérale, les traités passés par l'État fédéral et les intérêts de la Fédération.

Article 6 – Ils peuvent participer personnellement aux unions et organisations internationales dont le but et l'objet ne sont pas contraires aux principes de la présente Constitution, à condition de ne pas nuire aux intérêts de la Fédération.

Article 7 – Exception faite du droit de légitime défense, les États s'interdisent de recourir à la force tant dans leurs rapports réciproques que contre les États étrangers.

Les conflits entre États fédérés seront réglés par les organes fédéraux conformément aux dispositions de la présente Constitution. Tous les autres conflits seront réglés par application des règles du droit international public.

Article 8 – Les États fédérés ont le droit de participer à l'organisation et au fonctionnement de l'État fédéral.

Article 9 – Ils ont droit à la garantie fédérale.

L'État fédéral doit leur prêter aide et assistance pour la défense de tous les droits qui leur sont reconnus par la présente Constitution.

Section II – Les droits fédéraux des individus

Article 10 – Tous les individus, citoyens des États fédérés, sauf les indigènes des dépendances coloniales, ont de plein droit la citoyenneté fédérale.

Article 11 – Tous les citoyens fédéraux, âgés de 21 ans révolus, ont le droit de prendre part à l'élection des membres de la Chambre fédérale (et du Président de la Fédération si le Gouvernement fédéral est un gouvernement présidentiel).

Article 12 – Sur tout le territoire de la Fédération, y compris les territoires coloniaux proprement dits, les citoyens fédéraux peuvent circuler librement et s'établir en se conformant aux lois de police et de sûreté du lieu de leur résidence.

Article 13 – Au point de vue des droits civils par opposition aux droits politiques, les citoyens fédéraux seront assimilés aux nationaux de l'État fédéré sur le territoire duquel ils résident sauf obligation de se conformer aux conditions prescrites par les lois et règlements de cet État.

Article 14 – Les citoyens fédéraux ont le droit de saisir les organes de l'État fédéral, directement lorsqu'il s'agit de leurs droits fédéraux, après épuisement des recours devant les juridictions nationales lorsqu'il s'agit des droits octroyés par les Constitutions nationales en vertu de la Constitution fédérale.

TITRE II

La composition de la Fédération

Article 15 – La Fédération européenne comprend l'État fédéral, les États fédérés avec leurs dépendances coloniales, les États associés et les citoyens fédéraux.

Article 16 – Ne peuvent faire partie de la Fédération, tant comme membres que comme associés, que les États qui se gouvernent librement suivant le principe démocratique. Leurs Constitutions nationales doivent consacrer le suffrage universel et secret, la liberté d'opinion, d'expression et de réunion et le libre exercice d'une opposition politique.

Article 17 – L'Admission comme État membre ou associé est subordonnée à un vote favorable de l'Assemblée fédérale après délibération séparée des deux Chambres et à la majorité absolue des membres.

Article 18 – Le statut particulier des États associés sera fixé par une loi fédérale.

TITRE III

Les organes de l'État fédéral

Article 19 – Les organes de l'État fédéral sont : l'Assemblée fédérale, le Président de la Fédération, le Conseil fédéral et la Cour fédérale.

Section I – L'assemblée fédérale

Article 20 – L'Assemblée fédérale se compose de deux Chambres : la Chambre fédérale ou Chambre des Représentants et la Chambre des États.

Elle vote les lois fédérales et le budget fédéral.

Article 21 – La Chambre fédérale comprend des députés élus pour [4] ans à raison d'un ou deux députés pour un million d'habitants et fraction supérieure à 500 000, par tous les citoyens fédéraux au suffrage universel, secret et direct.

Article 22 – Une loi électorale fédérale fixera les conditions d'électorat et d'éligibilité, les circonscriptions électorales, le mode de scrutin et le statut des députés.

Article 23 – La Chambre des États comprend des représentants directs des États membres, désignés librement par chacun d'eux pour une durée de [9] ans. Elle est renouvelable par tiers. (Le nombre des représentants de chaque État membre sera fixé par l'Assemblée consultante européenne).

Article 24 – Aucune loi ne peut être votée ni aucune décision prise, sans un vote conforme des deux Chambres après délibération séparée et à la majorité absolue des membres présents.

Article 25 – Les deux Chambres se réuniront en séance plénière pour entendre les messages du Président de la Fédération et pour l'exercice de certaines attributions à elles reconnues par la présente Constitution (éventuellement élection du Président de la Fédération).

Article 26 – Tous les traités conclus par l'État fédéral relatifs à des matières faisant l'objet d'une législation fédérale ainsi que ceux qui entraînent des modifications du territoire fédéral, ne pourront être ratifiés qu'après approbation séparée des deux Chambres.

Section II – Président de la Fédération

Article 27 – Le Président de la Fédération est désigné par ... (suivant la forme de gouvernement adoptée par la Constitution fédérale) pour une période de ...

Article 28 – Il a le pouvoir de :

- assurer l'exécution des lois et décisions fédérales et des arrêts de la Cour Suprême ;
- négocier et ratifier les traités internationaux ;

- Les traités régulièrement ratifiés et publiés deviendront, de plein droit et sans autre formalité, partie intégrante de la législation fédérale et leurs stipulations s'imposeront à tous les organes fédéraux nonobstant toute disposition législative contraire. Ils resteront en vigueur tant qu'ils n'auront pas pris fin conformément aux règles du droit international public.

- nommer et recevoir des agents diplomatiques ;
- disposer de la force armée ;
- maintenir l'ordre et la sécurité à l'intérieur de la Fédération ;
- proclamer l'état de siège avec approbation de l'Assemblée fédérale ;

Une loi fédérale déterminera les conditions de déclaration et d'application de l'état de siège.

- nommer tous les fonctionnaires de l'État fédéral ;

La nomination des juges de la Cour suprême et des ambassadeurs doit être approuvée par la Chambre des États ;

- adresser des messages écrits à l'Assemblée fédérale.

Section III – Le conseil fédéral

Article 29 – Le Conseil fédérale st composé de ... (nombre à fixer) membres désignés par ... (mode de désignation à déterminer) pour une période de ... (ou responsables devant l'Assemblée).

Il comprend au moins un représentant de chacun des États dont la population dépasse 30 millions d'habitants. Les autres conseillers représentent des groupes d'États unis par des liens géographiques, ethniques ou culturels.

Il est présidé par ... (élu par les conseillers ou nommé par le Président de la Fédération).

TITRE IV

Les pouvoirs de l'État fédéral

Article 34 – L'État fédéral a le pouvoir de :

- assurer la défense du territoire fédéral, déclarer la guerre et conclure la paix ;

La Fédération s'interdit d'entreprendre toute guerre de conquête ou d'agression.

- entretenir des relations diplomatiques avec les États étrangers ;

- négocier et conclure les traités qui intéressent la défense du territoire fédéral, les traités de paix, d'alliance, de garantie et d'assistance mutuelle, ainsi que tous autres traités dont l'objet est de sa compétence ;

- participer aux organisations internationales et consentir, sous réserve de réciprocité, des limitations à sa souveraineté.

Article 35 – L'État fédéral a aussi le pouvoir de :

- organiser l'armée fédérale composée des contingents nationaux terrestres et marins des États fédérés, créer et diriger une aviation fédérale, posséder des usines d'armements et contrôler celles des États membres ;

- assurer et imposer l'exécution des lois fédérales et des arrêts de la Cour suprême sur le territoire de la Fédération, nonobstant toute disposition contraire des législations nationales ;

- créer et diriger des offices fédéraux pour la production et l'exploitation du charbon, de l'acier, de l'énergie hydro-électrique et de l'énergie atomique ;

- supprimer toutes les restrictions à la libre circulation des produits à l'intérieur de la Fédération ;

- régler le commerce interfédéral et le commerce avec l'étranger ;

- régler les transports interfédéraux et les voies de communications terrestres, fluviales et maritimes interfédérales et des télécommunications ;

- instituer une banque fédérale, créer une monnaie fédérale ou diriger la politique monétaire de la Fédération et coordonner la politique du crédit ;

- établir un budget fédéral, disposer des finances constituées par les contributions matriculaires des États membres proportionnelles à leur revenu national ainsi que par le produit de taxes et impôts fédéraux ;

Une loi fédérale déterminera le montant des contributions, taxes et impôts et leur mode d'établissement et de perception.

- contracter des emprunts ;

- légiférer sur l'immigration des travailleurs étrangers sur le territoire de la Fédération et

diriger après consultation des États membres, le déplacement des travailleurs fédéraux à l'intérieur de la Fédération ;

- unifier les poids et mesures et les méthodes statistiques ;
- promouvoir l'harmonisation des législations fiscales et sociales des États fédérés.

Article 36 – Tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à l'État fédéral par la présente Constitution et tous ceux qui ne leur sont pas retirés appartiennent aux États membres.

TITRE V

La révision de la Constitution

Article 37 – La révision totale ou partielle de la Constitution fédérale peut être demandée soit par le Conseil fédéral, soit par la majorité absolue des membres de l'une des deux Chambres de l'Assemblée fédérale, soit par la majorité des États membres.

Elle doit être votée à la majorité absolue des membres des deux Chambres délibérant séparément et ratifiée par les 2/3 [ou 3/4] des États fédérés.

Article 38 – En aucun cas, les droits résultant des articles 3 et 23 de la présente Constitution ne pourront être supprimés ni modifiés sans le consentement des États intéressés.

TITRE VI

Les dispositions transitoires

Article 39 – La présente Constitution entrera en vigueur dès qu'elle aura été ratifiée par la majorité [ou les 2/3] des États ayant participé à son élaboration. Jusqu'à sa mise en vigueur, le bureau de l'Assemblée Constituante Européenne s'emploiera à obtenir les ratifications requises.

Article 40 – Dès la formation de la Fédération, les États membres s'engagent à prendre, dans un délai raisonnable, toutes les mesures nécessaires pour mettre leurs engagements internationaux, leur Constitution et leur législation nationale en accord avec les dispositions de la présente Constitution.

Article 41 – Jusqu'à l'établissement de l'Union économique européenne, l'État fédéral n'aura en matière économique et sociale que les pouvoirs suivants :

- créer et diriger des offices fédéraux pour la production et l'exploitation du charbon, de l'acier, de l'énergie hydro-électrique et de l'énergie atomique ;

- supprimer toutes les restrictions à la libre circulation des produits à l'intérieur de la Fédération, à l'exception toutefois des droits de douanes ;

- coordonner les voies de communications, les transports et les télécommunications interfédéraux ;

- stimuler et encourager des accords entre États membres en vue de la stabilisation des changes, la libre convertibilité des monnaies, l'unification des législations fiscales et l'alignement des prix ;

- favoriser le développement des unions douanières régionales et encourager les accords entre États membres pour la réduction des tarifs douaniers ;

- établir des plans de production, encourager la spécialisation agricole et industrielle des États membres et leur prêter son appui pour faciliter la réalisation de ce plan ;

- diriger, après consultation des États membres intéressés, le déplacement des travailleurs fédéraux à l'intérieur de la Fédération et inciter les États à leur consentir le même traitement qu'aux travailleurs nationaux ;

- préparer, par des études, des plans d'harmonisation des législations sociales et encourager les États à modifier leur législation suivant ce plan.

CONFÉDÉRATION OU FÉDÉRATION EUROPÉENNE ?

Michel Mouskhély

Union fédéraliste interuniversitaires
Bureau d'études

Campagne européenne de la jeunesse et Union européenne des fédéralistes

HENRI FRENAY

Henri Frenay, fondateur du mouvement de résistance Combat, membre du comité français de libération nationale à Alger de novembre 1943 à 1945 et ancien ministre de de Gaulle dans les gouvernements provisoires de la Libération, est décédé à Porto-Vecchio le 6 août 1988) à l'âge de 83 ans.

La presse française lui a rendu hommage tout en restant « pudique » sur son engagement fédéraliste européen, des premières années de la Résistance jusqu'à la bataille pour la Communauté européenne de défense (CED) et la création parallèle d'une Communauté politique européenne (CPE) démocratique et supranationale.

Nous ne reviendrons pas ici sur son action au Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe (MSEUE) puis à la tête de l'UEF qu'il anima dans les dix années qui suivront immédiatement la guerre. Même s'il prit par la suite du recul par rapport à l'action militante au jour le jour, il resta cependant fidèle à ses convictions comme en témoigna en 1984 son soutien au Projet de Traité instituant l'Union européenne adopté par le Parlement européen sous l'impulsion d'Altiero Spinelli.

Nous voudrions seulement rappeler quelques prises de position qui ont émaillé son action et ce dès l'entre-deux-guerres.

Né à Lyon, le 19 novembre 1905, dans une famille de militaires conservatrice, il fait ses études à Saint-Cyr puis à l'École de guerre dont il sort capitaine en 1934. Il suit à Strasbourg les cours du Centre d'études germaniques où il perçoit le caractère monstrueux du national-socialisme et de la guerre qui approche.

Il donnera en 1938 des conférences sur ce thème pour les officiers à Toulouse : « Un homme ou un peuple est très fort quand il entre en lice, armé d'un mythe, or, le national-socialisme a fait découvrir au peuple allemand un ensemble de mythes : le mythe de la race, le mythe du soldat politique, le mythe du socialisme allemand, qui éveillent tous des échos profonds dans l'âme populaire... » et, en 1939, il concluait ainsi « L'Allemagne est passionnément dévouée au *Führer* et au Parti. La mission du *Reich*, la guerre, lui apparaît comme une croisade nécessaire pour extirper l'hérésie et faire triompher la Vérité éternelle ».

« Les hérétiques, ce sont les démocrates, les rationalistes, les humanistes, les libéraux... Aussi la guerre que nous serons peut-être appelés à subir sera la guerre des idées dont les bombes seront les premiers arguments. »⁴

Fait prisonnier en juin 1940, il s'évade le même mois et commence de suite à jeter les bases du « Mouvement de libération nationale » et à publier des bulletins d'information clandestins qui deviendront à partir de décembre 1941 le journal *Combat* qui tirera dans la clandestinité à plus de 100 000 exemplaires.

Frenay est déjà profondément européen et sa résistance ne sera jamais nationaliste ni anti-allemande.

4. Henri Frenay, *La nuit finira*, éd. Robert Laffont, Paris, 1973, pp. 27-28.

Dès 1942, la nécessité des États-Unis d'Europe est affirmée avec force dans le manifeste de Combat dont il est l'un des trois fondateurs : « La Révolution que nous portons en nous est l'aube d'une civilisation nouvelle. C'est le sens de la guerre civile mondiale. L'histoire nous apprend l'élargissement constant des frontières. Les États-Unis d'Europe, une étape dans la voie de l'unité du Monde, seront bientôt une réalité vivante pour laquelle nous nous battons. À la place d'une Europe qui, sous le joug d'une Allemagne grisée par sa puissance, n'est pas unie mais asservie, nous construirons ensemble avec les autres peuples une Europe unie sur une base juridique dans la liberté, l'égalité et la fraternité. »⁵

À la même époque, lors d'un bref séjour à Londres, il se démarque de de Gaulle : « Je dois vous dire que je suis mécontent et scandalisé de l'esprit de nationalisme étroit que je vois chez un grand nombre de vos collaborateurs et dans votre entourage. Je tiens à vous dire, moi, responsable d'un mouvement de Résistance français que ce que nous combattons dans la Résistance française, ce ne sont pas les Allemands mais les Hitlériens, ce que nous combattons c'est une tentative d'unification de l'Europe par la violence au service du régime totalitaire, mais c'est en vue, après la libération, de travailler ensemble à la construction d'une Europe libre et démocratique, avec ceux là même que nous combattons aujourd'hui. »⁶

En mars 1944, à Alger, il développe à nouveau ses thèses devant le premier congrès non clandestin de Combat, et lance un appel à tous les résistants européens tout en envisageant quelle devra être la place de l'Allemagne vaincue dans l'Europe de l'après-guerre. *Combat* écrit dans son numéro du même mois : « Aujourd'hui, les souffrances cruelles du peuple allemand nous paraissent être la seule chance d'imprimer dans la chair de cette nation tragique l'horreur de la guerre ; mais demain nous ne désirons pas que l'on fasse de la vie de chaque Allemand un calvaire. Le Nazisme est la dernière incarnation de la folie de la grandeur germanique, utilisé par le capitalisme agonisant et discipliné par le militarisme prussien. Pour rendre l'Allemagne 'viable', il ne suffira pas de châtier tous les criminels de guerre, ni de changer de régime. Il faudra, tout en donnant à l'Allemagne les moyens de vivre sans déchoir, la mettre politiquement et culturellement en tutelle pendant un certain nombre d'années. Comment faire passer cette tutelle ? Par l'abandon par toutes les nations européennes, au profit de la Fédération européenne, d'une part de leur souveraineté nationale... Nous n'oublions pas que la Résistance allemande a été la première à se dresser, la première à être martyrisée. Nous n'oublions pas Dachau et tant de militants socialistes, catholiques et communistes disparus sans traces. »⁷

Il est en outre intéressant de savoir qu'à la même époque les responsables nazis les plus élevés en grade et Hitler lui-même étaient parfaitement informés des positions européistes de Frenay par un rapport du 27 mai 1943 : « *Die Armée secrète in Frankreich* » adressé à Von Ribbentrop, Ministre des affaires étrangères du *Reich*, dans lequel l'on peut lire : « La prise de position de Frenay vis-à-vis de l'Allemagne peut s'exprimer ainsi : Il ne serait pas sage de faire porter, comme en 1918, au peuple allemand pendant une longue période le fardeau de la défaite, ce qui serait le germe de nouveaux drames et pourrait contraindre le peuple allemand à se révolter. Le morcellement de l'Allemagne doit être écarté et l'unité allemande maintenue doit être intégrée dans l'unité de l'Europe. L'unité économique du monde a nécessairement comme conséquence l'unité politique. L'abolition des frontières politiques et la

5. *Op. Cit.*, pp. 576-578 (extrait de *Combat et révolution*).

6. Extrait d'un discours d'André Philip au Congrès européen du travail à Paris le 27 avril 1956, in Hubert Halin, *L'Europe unie, objectif majeur de la Résistance*, éd. De l'URPE, Bruxelles, pp. 22-23.

7. *Op. Cit.*, p 27.

disparition des conditions économiques qui interdisent un niveau de vie suffisant suffiront à écarter les causes les plus profondes de la guerre. Ainsi, il ne resterait plus qu'à se protéger contre un réveil du nationalisme lourde et la création d'armées internationales le recours à la force devrait être dans l'avenir rendu impossible. »⁸

Il faut enfin rappeler que Henri Frenay ne fut pas le seul résistant au nazi-fascisme à se prononcer pour la Fédération européenne. Tout au contraire ce fut le cas de la quasi-totalité de la Résistance non communiste, non seulement en France mais aussi dans toute l'Europe comme Walter Lipgens l'a mis en évidence dans son ouvrage *Europa Föderationspläne der Widerstandsbewegungen – 1940-1945*.⁹

Que l'on nous permette d'en prendre un dernier exemple dans le texte du projet de programme de la région lyonnaise du Mouvement de libération nationale (MLN)¹⁰ : « ... considérant qu'il est impossible de reconstruire une Europe prospère, démocratique et pacifique sous la forme d'un assemblage d'États souverains, séparés par leurs frontières politiques et douanières, considérant qu'une Société des Nations, conçue comme une Ligue d'États souverains ne peut être qu'un leurre, nous entendons lutter pour la création d'une fédération européenne, démocratique, ouverte à tous les peuples européens, y compris l'Angleterre et l'URSS... Seule une fédération peut assurer aux peuples d'Europe la paix, la prospérité et permettre un puissant ressort dans la voie du progrès économique et de la démocratie véritable. Seule une telle fédération peut, par son exemple même, entraîner tous les peuples de la terre vers une organisation fédérale du monde »¹¹.

Présentation de Jean-Francis Billion et Jean-Luc Prevel

8. Cité in, H. Frenay, *Op. Cit.*, p. 324.

9. Ed. R. Oldenburg Verlag, Munich, 1968.

10. Constitué en 1943 par la fusion des Mouvements unis de Résistance (Combat, Franc Tireur et Libération) regroupés depuis mars de la même année avec les mouvements de la zone occupée (Défense de la France, Résistance et Lorraine).

11. Dans Henri Michel et B. Mirkine-Guelzévitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, éd PUF, Paris, 1954, pp. 398-399.

AVANT-PROPOS

Dialogue entre Confucius (Le Maître) et Tzee Loo.

Tzee Loo dit : « *Le prince de Wei vous a attendu pour administrer avec vous le Gouvernement. Par quoi pensez-vous qu'il faille commencer ?* »

Le Maître répondit : « *Il est nécessaire de rectifier les termes. Si les termes ne sont pas corrects, le langage n'est pas en harmonie avec la vérité des choses. Si le langage n'est pas en harmonie avec la vérité des choses, on ne saurait régler les affaires avec succès.* »

Analectes de Confucius. – Ch. III – Livre XIII. – TZEE Loo

Cette préface est écrite et cette plaquette sera publiée au lendemain d'une séance historique où l'Assemblée commune du Charbon et de l'Acier, répondant à l'invitation des six Ministres, acceptait, le 12 septembre 1952, la tâche constituante qui lui était proposée. L'Assemblée, aux termes mêmes de son mandat, doit, en s'inspirant de l'article 38 du traité de la Communauté européenne de défense (CED), rédiger un « projet d'organisation fédérale ou confédérale de l'Europe assurant la fusion des intérêts essentiels des États membres ».

Ainsi donc, c'est le problème confédération ou fédération qui se trouve de prime abord posé devant nos Constituants en même temps que devant l'opinion publique. Le livre de M. Mouskhély vient donc à point nommé pour éclairer une question d'une brûlante actualité que l'ignorance, la passion ou les manœuvres peuvent dangereusement obscurcir.

En politique, ce qu'il faut craindre par-dessus tout, c'est la bataille des mots.

Les mots confédération et fédération recouvrent en fait des réalités politiques bien différentes, ce que le livre de M. Mouskhély met fort opportunément en lumière. Il suffit cependant de lire les revues françaises et étrangères ou même les débats à notre Assemblée nationale pour se convaincre que ces différences sont souvent ignorées.

Faut-il s'en étonner ? Certes non. D'éminents juristes ont, sur ce sujet, et depuis cent ans ouvert entre eux de vives controverses publiées en d'innombrables volumes. Les auteurs allemands se sont particulièrement distingués dans l'analyse comparée du *Staatenbund* et du *Bundesstaat*. On ne peut dire, malgré ces débats, que l'opinion publique en ait été éclairée ; la lumière de ces discussions n'a guère été plus loin que le cercle des spécialistes du droit international ou constitutionnel. Comment en aurait-il été autrement puisque l'un des meilleurs exemples de fédération : la Suisse, porte le nom de Confédération ?

C'est pourquoi il se trouve actuellement en Europe des hommes, des groupes et des partis qui souhaitent sincèrement l'instauration sur le continent d'un pouvoir supranational, auquel ils donnent par erreur l'épithète confédérale. On risque donc de voir s'ouvrir une polémique, puis se creuser un fossé, entre des mouvements qui souhaitent la même chose, mais l'appelle de noms différents.

Le danger serait mince et, pour tout dire, négligeable, si le mot « confédération » n'était

dans le même moment utilisé par des adversaires résolus de la Fédération européenne pour désigner l'objectif que, prétendument, ils se fixent. Les manœuvres politiques, exploitant la confusion des termes, peuvent aboutir à la formation d'alliances où se trouveront réunis derrière le terme confédération ceux qui veulent « faire l'Europe » et ceux qui s'y refusent. Notre longue expérience dans les organisations européennes nous permet d'affirmer que ce n'est point là une crainte hypothétique, mais bien un danger réel auquel tous les Européens sont ensemble exposés.

Maintenant que voici réunie l'Assemblée où va s'élaborer notre future Constitution, il est indispensable que soient bien mises en relief les différences, c'est-à-dire les avantages et les inconvénients du système fédéral et du système confédéral. Qui lira les ouvrages écrits à ce sujet ? Bien peu sans doute. Il fallait donc un résumé synthétique écrit en termes aussi simples que le sujet le permet, sans déformer cependant le sens profond du fédéralisme ou les bases juridiques sur lesquelles il repose. C'est là le but que s'est proposé M. Mouskhély. Nous pensons qu'il l'a largement atteint.

Ce n'est point le fait du hasard. Professeur de droit à l'Université de Strasbourg, l'auteur est un familier de ces problèmes qu'il a traités dans ses cours et dans plusieurs publications. En outre, il est militant qui a uni dans un même effort la pensée et l'action. En contact avec les autres militants de l'Europe, et particulièrement avec la jeunesse, il savait mieux que quiconque le langage qu'il devait emprunter pour être mieux compris.

Sa brochure prêtera à la critique. Les spécialistes de ces problèmes la jugeront peut-être superficielle ou incomplète, cependant que l'homme de la rue se heurtera sans doute à des notions exprimées dans une forme si condensée qu'il aura du mal à en saisir la portée. C'est là l'inévitable rançon d'un tel travail qui se situe à mi-chemin entre la science et la vulgarisation.

Pour notre part, tout en reconnaissant la justesse de l'analyse de M. Mouskhély, nous aurions souhaité que les caractéristiques de la fédération fussent plus brutalement encore mises en lumière. L'auteur pardonnera sans doute à son ami, militant comme lui, d'user de la fatuité qu'il lui a donnée par cette préface d'exprimer sommairement sa pensée. Selon nous est fédéral l'État dont les pouvoirs législatifs et exécutifs décident à une majorité simple ou qualifiée, dont le contrat ou pacte fédéral lie en fait les États membres de manière irrévocable, qui dispose de ses organes propres d'exécution dans les limites de sa compétence, et qui dans ces limites, peut obliger directement les citoyens.

Enfin, nous demandons au lecteur lorsqu'il sera parvenu à la dernière page de cette brochure, de ne pas oublier que, dans l'histoire, les confédérations ont sombré toujours dans l'impuissance, la discorde ou la guerre. Puisse le travail du professeur Mouskhély avoir contribué, comme je l'espère, à montrer avec clarté la voie dans laquelle l'Europe qui naît doit maintenant s'engager.

Henri Frenay

Ancien Ministre
Président du Bureau exécutif de
l'Union européenne des Fédéralistes

INTRODUCTION

Dans l'ardeur enthousiaste de la première session, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe votait, le 6 septembre 1949, une résolution préconisant « l'institution d'une autorité européenne, dotée de fonctions limitées, mais de pouvoir réels ».

AUTORITE POLITIQUE EUROPEENNE ! Cette formule vague et ondoiyante ne compromettait absolument personne, engageait fort peu l'avenir et laissait toute liberté d'appréciation à ceux qui l'avaient adoptée. Le vote à l'unanimité prouve le peu d'importance qu'on y attachait.

Durant deux ans, on va discuter à l'Assemblée sans se décourager sur la structure possible de cette autorité politique. Au cours de ces discussions, lorsqu'on essaiera de la préciser, on s'apercevra du profond désaccord qui divise les représentants et on dépensera des trésors d'ingéniosité et un grand talent d'invention pour ramener les opinions divergentes à un commun dénominateur. Les efforts tentés se solderont par un échec, qui ne manquera pas de porter atteinte au rayonnement et au prestige du Conseil de l'Europe.

Quel est l'écueil contre lequel devaient se briser les tentatives de mise en œuvre de la résolution de 1949 ? c'est le principe de la souveraineté et de l'indépendance des États. L'institution de l'autorité politique européenne exige-t-elle, ou n'exige-t-elle pas de la part des gouvernements nationaux l'abandon d'une partie de leur souveraineté ? En d'autres termes, l'autorité à constituer sera-t-elle une autorité supranationale ou une autorité internationale ? Au Conseil de l'Europe tous les États ne sont pas disposés à sacrifier leur indépendance et leur souveraineté sur l'autel de l'Union européenne.

La déconvenue essuyée à Strasbourg devait imprimer à l'effort constructif des hommes d'État une nouvelle direction. Ainsi naquit l'idée d'une communauté européenne, limitée à un secteur déterminé ; la première autorité de ce genre fut celle de la Communauté du charbon et de l'acier (CECA). N'en firent partie que les six États continentaux qui acceptèrent le principe de la Haute Autorité. On espérait que d'autres autorités allaient être constituées dans le domaine de l'agriculture, des transports, de l'électricité, etc. L'Europe paraissait s'engager dans la voie de ce qu'on appelle « les autorités spécialisées », en renonçant à l'idée d'une organisation politique d'ensemble.

L'évolution récente des événements allait pourtant faire rebondir le problème de l'organisation politique de l'Europe. La conclusion du Pacte atlantique fit naître en Europe la question du réarmement. Mais qui va réarmer ? Assurer la défense de l'Europe sans la participation allemande ? Impossible, dirent les Américains. Refaire l'armée allemande et la mettre sous les ordres du commandement atlantique ? Jamais ! répliquèrent les Européens. Il fallait sortir de ce dilemme, La France trouve l'idée de l'armée européenne : le Plan Pleven s'ajoutait au Plan Schuman. Mais comme une armée européenne ne saurait dépendre des autorités nationales, il est nécessaire de la placer sous la direction d'une autorité européenne ; inévitablement, de l'armée européenne on devait passer au gouvernement européen. La pression des faits allait donc imposer aux gouvernements nationaux un abandon partiel de leur souveraineté que leur volonté hésitante n'osait consentir.

Pour les gouvernements nationaux, le réveil fut brutal, leurs sentiments et leurs professions de foi européens affrontèrent une dure épreuve. Plus aucun moyen, semble-t-il, de reculer. « Le saut dans l'inconnu » qu'ils invoquaient fréquemment pour justifier leurs atermoiements et leurs hésitations semblait inévitable.

L'échéance se rapprochant, il a bien fallu avouer les positions ; on s'est alors aperçu que certains gouvernements répugnaient au sacrifice d'une partie de leurs souverainetés. Le dire ouvertement eût été donner « le coup de grâce » à la seule grande espérance de l'Europe d'après-guerre.

On lança alors l'idée d'une « confédération » européenne en espérant que le sens de ce terme échapperait à l'attention de l'opinion publique. La nature de l'autorité politique européenne serait-elle de nature « confédérale » ou « fédérale » ?

Pour la première fois, le problème fut évoqué par MM. Van Zeeland et R. Schuman dans les discours qu'ils ont prononcés le 10 décembre 1951 à l'Assemblée de Strasbourg et repris par l'article 37 du projet de traité instituant la Communauté européenne de défense, qui confie à l'Assemblée de cette communauté le soin de préparer un projet sur la « structure fédérale ou confédérale » de l'Europe. Enfin, il fut mentionné dans le rapport présenté par la Commission des Affaires générales à l'Assemblée consultative, le 20 mai 1952. Ce rapport fit l'objet d'une longue discussion à l'Assemblée à la suite de laquelle celle-ci vota une résolution proposant l'institution d'une « communauté politique de caractère supranational ».

Nous voici au « cœur » même du problème : « confédération » ou « fédération » ? Ces deux termes n'expriment-ils qu'une seule et même chose ou recouvrent-ils des réalités dissemblables ?

Certains sont tentés de minimiser l'importance de la distinction. Ils n'y voient qu'une vaine querelle de terminologie, sinon une de ces controverses subtiles et nébuleuses qui font joie des juristes théoriciens.

Erreur profonde, qu'il importe de ne pas commettre. La « confédération » et la « fédération » correspondent à deux types d'association politique profondément différents. L'objet de cette brève étude est de le démontrer. Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de faire deux démarches préliminaires : préciser d'une part la notion du fédéralisme, en indiquer d'autre part la technique d'organisation. Ces deux démarches faciliteront l'intelligence du débat qui va suivre.

En voici donc le plan :

1. La notion du fédéralisme.
2. La technique du fédéralisme.
3. Les formes du fédéralisme.

LA NOTION DU FÉDÉRALISME

L'originalité du fédéralisme, c'est sa méthode antinomique et dialectique. Proudhon a eu le mérite non point de la trouver, mais de la préciser et de l'approfondir. Elle domine sa pensée et son œuvre. En voici l'essentiel. La vie sociale, comme la vie individuelle, est faite de contraires : individu et société, capital et travail, liberté et ordre, etc. Les contraires sont irréductibles les uns aux autres et la vie se nourrit de leur contradiction.

« Le monde moral comme le monde physique repose, déclarait Proudhon à la fin de sa vie, sur une pluralité d'éléments irréductibles et antagoniques, et c'est de la contradiction de ces éléments que résultent la vie et le mouvement de l'Univers. »

Étant irréductibles, les éléments contraires ne peuvent se fondre, comme le veut la dialectique hégélienne, dans une synthèse supérieure. Ils s'intègrent dans un système, à l'intérieur duquel, tout en conservant leur individualité, ils se balancent dans un équilibre sans cesse variable.

« Les termes antinomiques, écrivait-il encore, ne se résolvent pas plus que les pôles opposés d'une pile électrique ne se détruisent ; ils ne sont pas seulement indestructibles, ils sont la cause génératrice du mouvement, de la vie, du progrès ; le problème consiste à trouver non leur fusion, qui serait la mort mais leur équilibre, équilibre sans cesse instable, variable, selon le développement même des « sociétés ».

La synthèse de Hegel, le troisième terme, absorbant la thèse et l'antithèse de Hegel, est selon Proudhon « gouvernementale ». C'est elle qui conduit Hegel et Marx à sa suite, à « l'omnipotence de l'État » et à la « subalternisation de ».

Ainsi l'essentiel de la dialectique de Proudhon est « une équilibration des contraires qu'elle balance sans faire disparaître la contradiction ».

Le fédéralisme qui s'en réclame, repousse l'unité et préconise l'union. Rien ne fait ressortir avec autant de clarté l'originalité du fédéralisme que cette opposition entre l'unité et l'union.

« L'unité suppose l'absorption de tous les éléments dont elle est faite. Elle se caractérise par une volonté « une » et une direction « une » qui viennent du centre dont la souveraineté est absolue. Lorsqu'il y a unité, la cohésion est imposée et maintenue par la domination.

« Comme l'unité, l'union implique l'existence d'un tout, mais les parties qui la constituent conservent leur individualité distincte. L'union n'est pas, comme l'unité, transcendante à ses membres, elle leur est immanente. Elle est exclusive de toute idée de domination ; la collaboration en constitue l'essence même. »

Tout cela est fort beau ! Mais comment concilier les contraires qui s'opposent sans se détruire ? Comment réaliser cet équilibre qui respecte les termes antinomiques tout en les intégrant dans un système d'ensemble ? C'est le droit, nous dit Proudhon, qui opérera cette conciliation. « L'harmonie, le balancement des termes, l'équilibre des contraires ne peuvent être obtenus que par le droit qui produit une réconciliation... des forces en conflit. » C'est l'affirmation de la « souveraineté du droit » par opposition à la souveraineté du pouvoir. En

ce sens, on peut dire que pour Proudhon le fédéralisme n'est qu'un moyen « pour subordonner » par « le principe juridique... le principe d'autorité ».

Transposé sur le plan politique, le fédéralisme est, selon Proudhon, un système dans lequel « ...les contractants chefs de famille, communes, cantons provinces ou États »... « s'obligent réciproquement et également les uns envers les autres pour un ou plusieurs objets particuliers, dont la charge incombe spécialement... et exclusivement aux délégués de la fédération. »

Telle est la nature essentielle du fédéralisme. En partant de là, nous pouvons essayer d'en préciser les traits les plus caractéristiques.

1.

Le fédéralisme est d'abord un phénomène naturel et spontané. Il est le résultat de la naissance et de l'extension de nouvelles solidarités dans le milieu social. Il est le produit d'une poussée naturelle des rapports sociaux. C'est bien cette caractéristique particulière que Georges Scelle a en vue lorsqu'il nous parle du « fédéralisme pur ou inorganique » pour l'opposer au « fédéralisme constructif ou institutionnel ».

« ... La survenance de rapports d'échange entre individus appartenant à des collectivités politiques distinctes, crée des collectivités nouvelles secrétant leur propre système juridique, lequel conditionne ipso facto les systèmes juridiques préexistants. Ce phénomène nécessaire des rapports intersociaux – abstraction faite de tout processus d'organisation de la société nouvelle – constitue ce que l'on peut appeler le phénomène de fédéralisme juridique pur ou inorganique. »

Nous sommes donc en présence d'un phénomène de nature biologique aussi normal et inéluctable que les variations des saisons ou la croissance des plantes. Dans son style alerte et coloré, M. Denis de Rougemont peint fort joliment l'éclosion naturelle du fédéralisme européen :

« Je vois la Fédération européenne se composer lentement, un peu partout, et de toutes sortes de manières. Ici, c'est une entente économique, là c'est une parenté culturelle qui s'affirme. Ici, ce sont deux églises de confessions voisines qui s'ouvrent l'une à l'autre, et là, c'est un groupe de petits pays qui forment une union douanière. Et, surtout, ce sont des personnes qui créent peu à peu des réseaux variés d'échanges européens. Rien de tout cela n'est inutile. Et tout cela, qui paraît si dispersé, si peu efficace souvent, forme peu à peu des structures complexes, dessine des ligaments d'une ossature et le système des vaisseaux sanguins de ce qui deviendra un jour le corps des États-Unis d'Europe. »

2.

Mais si les sociétés sont poussées naturellement et en quelque sorte malgré elles à se fédérer, elles se gardent bien de sacrifier leur personnalité sur l'autel de l'union. Le besoin de sécurité les force à s'unir, le besoin d'autonomie à rester indépendantes. Le fédéralisme leur offre la possibilité de les satisfaire en même temps.

« C'est que le fédéralisme, écrit G. Scelle, concilie deux besoins en apparence contradictoires, mais en réalité, complémentaires et également essentiels des groupements

politiques.

« D'une part, c'est le besoin d'autonomie et de liberté dans la recherche de leurs fins propres, dans la gérance de leurs solidarités particulières ; le besoin de *self-government*, qui est une condition du progrès, du libre développement des génies ou particularités ethniques.

« D'autre part, c'est le besoin non moins puissant d'ordre et de sécurité, de travail libre et productif, dont la réalisation exige le contrôle, la hiérarchie, l'autorité si l'on veut, mais consentie et organisée, en vue de procurer le respect de cette autre solidarité plus large qui unit dans la paix les collectivités en contact permanent. »

Mais l'équilibre établi entre le particulier et le général est délicat et instable. Il se produit une oscillation perpétuelle entre les deux pôles opposés, une tension et un lutte incessante entre les forces centrifuges et les forces centripètes. Cette recherche tourmentée de l'équilibre et l'ajustement constant de celui-ci à l'évolution et à la fluctuation des courants sociaux forment la deuxième caractéristique importante du fédéralisme.

3.

Il en résulte que le fédéralisme, lorsqu'il est appliqué, crée une organisation d'une grande complexité. Il a horreur du simplisme et de l'uniformité. Il reconnaît toutes les réalités, et, pour les respecter, il diversifie et multiplie ses institutions. On l'a comparé à un « mouvement d'horlogerie » aux rouages délicats et compliqués. Le remarquable, dans ce foisonnement d'organismes de toutes sortes, c'est qu'en s'opposant les uns aux autres et en défendant leur autonomie respective, ils protègent l'individu et sa liberté.

4.

Il en résulte aussi que le fédéralisme fait preuve d'une grande souplesse. Celle-ci lui permet de s'adapter à toute la diversité des situations réelles. « ... fédérer, ce n'est pas mettre en ordre d'après un plan géométrique à partir d'un centre ou d'un axe ; fédérer, c'est tout simplement arranger ensemble, composer tant bien que mal ces réalités concrètes et hétéroclites que sont les nations, les régions économiques, les traditions politiques, et c'est les arranger selon leurs caractères particuliers, qu'il s'agit à la fois de respecter et d'articuler dans un tout. »

Il n'y a donc pas une seule forme de fédéralisme, mais il en existe autant que de situations particulières. Chaque union fédérale possède sa structure originale.

LA TECHNIQUE DU FÉDÉRALISME

Si le fédéralisme réussit la conciliation du général et du particulier, s'il réalise l'« unité dans la diversité », s'il accomplit ce véritable miracle de tirer du jeu des oppositions qu'il respecte la source du bonheur et de la civilisation ; c'est qu'il dispose d'une technique particulière conforme à son génie et respectueuse de ses exigences. Il fournit donc lui-même les moyens de sa propre réalisation et contient en soi ses principes d'organisation qui sont :

- A. – l'autonomie constitutionnelle des États membres,
- B. – la superposition des institutions gouvernementales,
- C. – la participation des États membres à la formation de la volonté de l'Union,
- D. – la répartition des compétences,
- E. – l'institution d'une Cour de Justice de caractère arbitral.

L'appareil technique du fédéralisme est aussi complexe et aussi souple que le principe lui-même. Examinons-le de plus près.

A. L'autonomie constitutionnelle des États membres

Le plus souvent, ce sont des communautés politiques indépendantes qui décident de se fédérer. Naturellement, en s'unissant, elles ne désirent pas renoncer à leur individualité et, pour cela, elles conservent leur organisation politique et se réservent le droit, de la modifier à leur guise. Dans toute association fédérative, les États membres possèdent ainsi l'autonomie constitutionnelle, c'est-à-dire le droit de se donner librement une constitution et celui de la modifier librement. Il s'agit là d'un droit qui n'appartient qu'aux collectivités membres d'une fédération ; il est refusé à une collectivité administrative décentralisée et à une province autonome dont le statut constitutionnel est l'œuvre de l'État dont elles font partie.

L'autonomie constitutionnelle implique l'autonomie tout court : chaque État membre a son propre pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Aucune différence essentielle ne sépare l'organisation des États membres d'une fédération de celle d'un État unitaire indépendant. La preuve en est que si d'aventure le lien fédéral venait, à se briser, les États membres pourraient reprendre leur vie indépendante sans être obligés de se donner une nouvelle organisation politique. On ne saurait en dire autant d'une commune ou d'une province autonome.

L'autonomie constitutionnelle implique aussi le droit de décider en dernier ressort. Dans les limites de la constitution fédérale, les gouvernements des collectivités membres prennent des décisions définitives et souveraines. Sans doute, leurs décisions restent-elles soumises à un contrôle, mais il s'agit d'un contrôle de légalité, en particulier par rapport à la constitution fédérale, jamais d'un contrôle d'opportunité. Le même contrôle s'exerce sur les décisions de l'autorité fédérale ; il est inséparable de tout système fédératif.

Bien évidemment, l'autonomie constitutionnelle n'est pas absolue. Si elle l'était, il n'y aurait pas de fédéralisme. Le fédéralisme, ne l'oublions pas, est la conciliation des contraires. Aussi,

l'union impose-t-elle quelques limitations à la liberté constitutionnelle de ses membres. En règle général, la constitution fédérale contient des prescriptions obligatoires pour les constitutions particulières. Elle leur impose un minimum de principes politiques communs sans l'acceptation desquels aucune fédération ne pourrait subsister. Il en résulte la possibilité pour celle-ci, en révisant sa propre constitution, d'obliger les membres à modifier la leur. En compensation de ce modeste sacrifice, la fédération protège et garantit le régime politique de ses membres. Ainsi, l'autonomie constitutionnelle, encore que réduite dans son étendue, se trouve en définitive consolidée et renforcée.

B. La superposition des institutions gouvernementales

L'union, qui respecte l'individualité de ses membres, suppose nécessairement l'existence d'une double organisation gouvernementale : *les institutions gouvernementales fédérales se superposent aux institutions gouvernementales nationales.*

Sans doute, la superposition des institutions gouvernementales ne se rencontre pas seulement dans une union fédérale. D'autres systèmes internationaux comme la vassalité, le protectorat et la tutelle internationale – pour ne citer que les plus importants – la connaissent également. Mais, dans le système fédératif, elle accuse des traits particuliers, profondément différents de ceux qu'on trouve ailleurs.

Ici, on institue un corps nouveau de gouvernants et d'agents, spécial à la fédération et affecte exclusivement au gouvernement et à l'administration de celle-ci. Le gouvernement fédéral reste distinct des gouvernements nationaux, aussi bien dans sa structure organique que dans sa compétence matérielle. Là, ce sont au contraire les gouvernants des États intéressés – l'État suzerain, protecteur ou tuteur – qui gouvernent et administrent les communautés protégés ou associées, et la communauté mixte. Ils cumulent ainsi dans leur personne la qualité des gouvernants nationaux et celle des gouvernants de l'union.

La structure gouvernementale de l'union fédérative ne fait que traduire l'esprit d'égalité et de collaboration qui est à la base de toute fédération. Elle le fait d'autant mieux que les États membres participent étroitement à la constitution de certains organes du gouvernement fédéral. La participation est si importante que ni la formation, ni le fonctionnement de l'autorité fédérale ne sont concevables sans l'existence autonome et séparée des États membres. Lorsque le lien fédéral est faible, l'organisation commune se réduit généralement à une assemblée commune, composé de représentants directs de ceux-ci. Lorsque, au contraire, il se renforce, elle se développe, se perfectionne et se rapproche de plus en plus de celle d'un État unitaire, sans perdre pour autant ses caractères originaux.

C. La participation des États membres à la formation de la volonté de l'Union

Elle s'en différencie principalement par la participation des États membres à l'aménagement et à l'exercice du pouvoir fédéral. La loi de participation constitue, nous dit Georges Scelle « le trait capital du fédéralisme : c'est par lui qu'il est un droit de collaboration et non de subordination ». En quoi consiste cette participation ? Comment se réalise-t-elle ?

Le pacte fédéral étant leur œuvre, les États membres se réservent le droit de collaborer directement à sa révision. Ils entendent qu'aucune modification ne puisse lui être apportée sans l'approbation de tous, ou au moins d'un grand nombre d'entre eux. On comprend fort bien les raisons de cette exigence : le pacte fédéral reconnaît leur qualité d'État autonome, il leur octroie la liberté constitutionnelle, leur attribue des pouvoirs en dernier ressort ; il constitue par là la suprême garantie de leur existence. Si sa révision pouvait se faire en dehors d'eux, non seulement leurs pouvoirs pourraient être diminués, c'est leur indépendance même qui serait menacée.

Mais cette garantie ne leur suffit pas. Pour renforcer leur position, ils s'attribuent encore le droit de collaborer à la constitution et au fonctionnement des organes communs. Suivant la force du lien fédéral, l'organisation commune sera plus ou moins tributaire des États membres : tantôt elle ne comprendra que des représentants directs de ceux-ci, c'est le cas de l'ONU, par exemple ; tantôt, au contraire, comme dans l'État fédéral, les États ne seront représentés que dans certains organes. Mais de toutes façons, et quelle que soit la force de l'Union, ils auront leurs représentants dans l'organisation fédérale. La volonté de celle-ci sera donc faite, en tout ou en partie, de la volonté des États membres. La participation à la formation de la volonté de l'Union, expression métaphorique sans doute, marque pourtant cette réalité incontestable, qu'à la source de la volonté propre des organes fédéraux on trouve toujours l'apport plus ou moins important des volontés individuelles des membres.

D. La répartition des compétences

Tout système fédératif, par le fait même qu'il admet l'existence des institutions politiques superposées, commande impérieusement la distribution des pouvoirs entre l'Union et ses membres. Assurément, la répartition des compétences est un procédé général de gouvernement et d'administration, commun à toutes les sociétés politiques. Elle joue cependant dans une société fédérative un rôle particulièrement important et se fait suivant une méthode originale. Il est donc permis d'y voir un trait caractéristique du fédéralisme.

Les procédés techniques de la répartition, dont se sert le régime fédératif, sont d'une grande variété et souplesse.

A la base, on trouve la distinction capitale entre la compétence de principe et la compétence d'attribution. La première appartient aux États membres, la seconde à l'autorité fédérale. Autrement dit, l'Union dispose seulement des pouvoirs qui lui ont été expressément et nommément reconnus par le pacte fédéral ; tous les autres pouvoirs rentrent par conséquent dans la compétence des États membres. Pareille répartition tout à l'avantage des États, s'explique par leur répugnance à renoncer à leurs prérogatives. Forcés de s'unir et de se soumettre à une autorité commune, du moins n'accorderont-ils à celle-ci que des pouvoirs limitativement énumérés, juste ce qu'il faut pour réaliser le but de l'Union.

Il s'ensuit qu'en raison de son caractère exceptionnel, la compétence de l'autorité fédérale ne pourra pas aller au-delà des limites fixées par la constitution. Au contraire, les États étant investis d'une compétence de principe, leur pouvoir s'étendra à tous les objets, qui n'ont pas été formellement attribués à l'Union. En cas de doute, la compétence des États l'emportera sur celle de la Fédération.

Cette solution paraît très avantageuse pour l'autonomie des États membres. Il ne convient pas cependant d'en exagérer l'importance. Tout dépend de la façon dont sont libellés les titres de compétence de l'autorité fédérale : une définition large permettra toujours à la Fédération d'amplifier ses pouvoirs constitutionnels. Elle le fera d'autant plus facilement que le développement et le renforcement du lien d'association exigeront des mesures communes et justifieront son intervention.

En plus de cette réglementation de principe et pour la compléter, on y ajoute le procédé de la compétence exclusive. La compétence exclusive s'oppose à la compétence concurrente. Lorsqu'une compétence est attribuée à titre exclusif, la matière qui en relève ne pourra être réglementée que par le titulaire de cette compétence. La compétence est-elle concurrente, elle appartiendra simultanément à l'Union et à ses membres ; il faudra seulement régler le conflit possible entre la législation fédérale et la législation nationale ; suivant la puissance du lien fédéral, la priorité sera reconnue tantôt à l'une, tantôt à l'autre.

Il arrive également que le pacte fédéral se borne à attribuer à la Fédération le pouvoir de poser les principes généraux de la nouvelle législation et réserve aux États membres le soin de prendre toutes les mesures complémentaires nécessaires à leur mise en œuvre. Il se posera alors une question délicate d'interprétation : les mesures complémentaires cadrent-elles avec les principes qui leur servent de base ? S'agit-il vraiment des mesures complémentaires ?

Enfin, malgré leur compétence de principe, les États prennent soin parfois de se réserver formellement certains pouvoirs déterminés. Ce sont généralement ceux auxquels ils tiennent tout particulièrement et dont ils ne veulent à aucun prix être dépossédés. Même une révision de la constitution fédérale ne pourrait les en dépouiller sans leur consentement.

E. L'existence d'une juridiction de caractère arbitral

La diversité et la complexité des procédés de répartition des pouvoirs, l'existence de deux ordres de gouvernants, les interférences et les frictions inhérentes à tout système fédératif, susciteront inévitablement des conflits qui, s'ils ne trouvaient aucune solution pacifique, risqueraient à la longue de mettre en danger l'existence même de l'Union. Un mode de règlement pacifique des différends est d'autant plus nécessaire que le pacte fédéral interdit rigoureusement tout recours à la force à l'intérieur de la Fédération. Aussi ne manque-t-il jamais d'établir une procédure judiciaire et un organisme spécial chargé de la conduire. Tout système fédératif postule l'organisation d'une juridiction indépendante.

La nature de la juridiction fédérale dépend du degré de cohésion de la société fédérative.

La cohésion est-elle faible, les forces centrifuges encore trop puissantes et le particularisme encore très vivace ? L'Union se contentera d'un système de règlement emprunté à la société internationale. Le pacte fédéral se contentera d'imposer aux États membres le recours à la conciliation, plus souvent à l'arbitrage, leur laissera le soin de constituer le tribunal ou les obligera à porter leurs différends devant l'autorité fédérale.

Dans une association fédérative plus développée, le pacte instituera lui-même l'organe judiciaire. Ce sera la Cour suprême fédérale, composée de juges professionnels à la nomination desquels les États participeront avec le gouvernement fédéral. Le caractère arbitral déjà sensible dans la composition de la Cour, se marquera également dans la compétence qui lui sera reconnue. La Cour aura à juger tous les conflits qui pourraient survenir dans la Fédération, tant dans les rapports des États membres entre eux, que dans leurs rapports avec l'autorité fédérale. Elle les réglera par application des dispositions du pacte fédéral dont elle deviendra l'interprète en même temps que la gardienne.

C'est elle qui assurera cette suprématie de la règle de droit, ici du pacte constitutionnel, qui est, nous l'avons vu, l'essence du fédéralisme.

Son rôle est même plus important. Il lui incombera de suivre pas à pas les incessants changements qui se produiront dans les conditions politiques, économiques et sociales, afin d'apporter à la constitution les modifications nécessaires. Dans ce travail délicat d'adaptation et de transformation elle devra surtout s'efforcer de rétablir, par une judicieuse harmonisation de divers intérêts en présence, l'équilibre fédéral indispensable au maintien de l'Union. En vérité, on ne saurait exagérer l'importance de la fonction que la juridiction fédérale est appelée à remplir dans une fédération.

Tels sont les divers rouages du mécanisme que le fédéralisme emploie dans la poursuite de ces fins. Il se modèle parfaitement sur les caractères les plus essentiels du principe fédératif et c'est l'un de ses aspects les plus remarquables.

Avant tout, il en respecte l'esprit et la dialectique. L'existence et le balancement des termes contraires se traduisent dans la théorie juridique par l'ordre et l'autorité de la collectivité globale d'une part, le droit de décision en dernier ressort des États membres de l'autre. L'idée d'équilibre s'exprime dans la répartition des pouvoirs et de même que les éléments de l'équilibre sont soumis à des fluctuations constantes, de même le volume des pouvoirs appartenant aux gouvernants fédéraux et aux gouvernants locaux varie sans cesse avec les changements qui se produisent dans la solidarité fédérale. Il lui emprunte enfin la souplesse et la complexité. La souplesse lui permet de s'appliquer à toutes les réalisations positives du fédéralisme, aux plus rudimentaires comme aux plus parfaites, la complexité d'autre part lui permet de rendre compte de l'extrême variété des institutions fédéralistes.

LES FORMES DU FÉDÉRALISME

Les réalisations concrètes du fédéralisme varient à l'infini. Chaque expérience positive accuse des caractères propres qui ne se confondent pas avec ceux d'une autre. Chacune présente une physionomie particulière, imposée par les circonstances politiques et économiques du moment. La formule est d'une souplesse telle, qu'à l'énorme diversité des faits correspond une diversité aussi grande des applications. En ce sens on peut dire qu'il n'existe pas deux systèmes fédératifs absolument identiques.

Toutefois, on méconnaîtrait gravement la réalité, si l'on ne tentait pas l'effort de synthèse et de systématisation de toutes les expériences fédéralistes en vue de les ramener à quelques types fondamentaux. Une telle classification se justifie dans la mesure où elle s'appuie sur des différences politiques importantes et nous permet en même temps de mieux comprendre les faits. Si on viole quelque peu la réalité, c'est pour mieux la saisir.

Dire que rien d'essentiel ne sépare la Confédération germanique de 1815 de l'Empire allemand de 1871, la Ligue des États arabes des États-Unis d'Amérique du nord, l'Organisation des Nations unies de l'URSS, c'est incontestablement méconnaître des réalités politiques puissantes. D'un côté, nous sommes en présence d'une simple association d'États souverains, de l'autre d'une véritable fédération. *Les rapports de puissance politique* entre la collectivité composée et les collectivités composantes ne peuvent pas revêtir la même forme, ni présenter la même nature dans les deux cas. Dans une association, le rôle essentiel revient aux États membres ; l'association s'appuie sur eux, elle ne vit que par eux et puise en eux sa force et son autorité. Dans une fédération, le rôle essentiel revient à l'État fédéral ; tout en s'appuyant sur les États membres, il tire son autorité directement du peuple et cela lui donne une force considérable. La différence est nette et c'est en partant d'elle que la science juridique a établi la distinction bien connue entre la confédération d'États (*Staatenbund*) et l'État fédéral (*Bundesstaat*), deux formes principales d'organisation fédérative.

A. LA CONFÉDÉRATION D'ÉTATS

La confédération d'États est une association d'États indépendants dans laquelle il existe une autorité commune dotée de la personnalité juridique et munie d'organes permanents.

La confédération d'États est une forme d'organisation internationale qui ne cessera jamais d'exister. Elle répond à un besoin permanent des relations internationales. Chaque fois qu'un certain nombre de pays, voisins géographiquement, unis par des liens d'ordre matériel et spirituel, surtout exposés à un danger commun, décident de s'associer afin de conjuguer leurs forces et de réaliser par là plus facilement le but qui leur est commun, ils passent un traité par lequel, sans renoncer à leur indépendance, ils créent une nouvelle unité internationale qui sera chargée d'agir au nom de tous pour un certain nombre d'objets déterminés.

1. – La nature juridique de la confédération d'États

Puisque ce qui caractérise essentiellement la confédération d'États, c'est l'existence d'une

autorité commune qui va se charger de l'exercice de certains pouvoirs, au nom de tous les États associés, on doit se demander avant tout quelle est la nature juridique de cette autorité ? Est-ce un nouvel État au-dessus des États associés ? Si ce n'est pas un État, quelle est la qualification juridique qui lui convient ?

a. – La confédération d'États n'est pas un État au-dessus de ses membres

Plusieurs raisons empêchent de reconnaître à une confédération le caractère d'État. Tout d'abord, la confédération ne possède pas de véritable organisation étatique. La plupart du temps, elle n'a qu'un seul organe, Congrès ou Diète, composé de représentants désignés par les États avec égalité de représentation. Chaque représentant, ministre des Affaires étrangères ou son délégué, ne dispose que d'une voix. Il est lié par les instructions qu'il reçoit de son gouvernement. Le Congrès de la Diète ressemble à une conférence internationale, avec cette légère différence, que c'est une conférence permanente, se réunissant périodiquement et exerçant certaines attributions internationales. Certes, il n'est impossible qu'une confédération d'États soit dotée d'une organisation plus développée : un président comme dans les États confédérés d'Amérique ou dans les Provinces unies des Pays-Bas, un Secrétariat et des fonctionnaires propres comme dans la Ligue des États arabes, mais quel qu'en soit le développement, les États membres conservent toujours une représentation directe dans l'assemblée politique et les membres de celle-ci obéissent à leurs ordres.

Il n'existe pas non plus deux sortes de lois, comme dans l'État fédéral ; loi fédérale et loi d'État. Les décisions de la confédération revêtent le plus souvent le caractère de recommandations qui, sans doute, obligent les États membres, mais ne pourront s'appliquer aux individus qu'une fois traduites par eux dans leurs législations nationales. Les individus ne relèvent donc pas directement et immédiatement des organes de la confédération, ils n'ont pas le sentiment de faire partie d'une même communauté. Pas davantage, on ne trouve dans une confédération un pouvoir exécutif et des tribunaux communs. Enfin, chaque État garde son armée nationale qu'il s'engage seulement à mettre, si besoin est, à la disposition de la confédération. À tous ces points de vue, l'autorité fédérale se trouve entièrement sous la dépendance des États confédérés qui continuent à détenir entre leurs mains le pouvoir suprême. Aussi la confédération ne se voit-elle investie, par le traité d'union, que de pouvoirs limités. Il s'ensuit qu'elle ne saurait les étendre de sa propre volonté ; il lui est impossible de sortir du cercle des attributions à elle conférées par la libre volonté des États confédérés.

Enfin, et c'est là une constatation qu'on ne saurait trop souligner, les sujets de la confédération sont les États eux-mêmes et non les individus qui les composent. Il n'y a pas dans la confédération un peuple commun, une nationalité unique, mais bien une réunion d'autant de peuples et de nationalités que la confédération compte de membres. Il en résulte cette conséquence, qu'en principe, la confédération ne peut entrer directement en rapport avec les individus, ressortissants des États membres. Mais, ce principe, bien que conforme à la nature de la confédération d'États, n'a pas une portée absolue ; rien n'empêche les États membres, en octroyant à l'autorité fédérale telle attribution, de lui conférer en même temps, relativement à cette attribution, le pouvoir d'obliger directement leurs nationaux. En fait, le pouvoir direct de la confédération sur les individus ne se rencontre pas fréquemment.

b. – La confédération est une personne juridique de droit international

Mais si la confédération n'est pas un État, il ne faut pas conclure, comme l'ont fait certains auteurs, qu'elle n'a aucune personnalité juridique propre et qu'elle constitue simplement un rapport de droit, un *vinculum juris*, une sorte de raison sociale désignant l'ensemble des États confédérés auxquels seuls appartiennent les droits qu'elle exerce.

De même, assez souvent on trouve ces affirmations : aucune différence essentielle ne sépare la confédération d'une simple alliance, la confédération n'est en réalité qu'une « alliance permanente et organisée », elle ne serait donc qu'une forme plus parfaite de l'alliance.

Dans une certaine mesure, ces diverses opinions correspondent bien à la réalité des choses. Elles ont pourtant le tort de nous montrer seulement une partie de la vérité, et même pas la plus importante.

Que le *casus fœderis* et la clause d'assistance mutuelle soient les mêmes dans une confédération et dans une alliance, personne ne le niera. Mais il y a plus dans une confédération et notamment ce fait incontestable : la volonté de créer une nouvelle communauté politique. L'alliance n'établit qu'un lien passager : le danger disparu, la conjoncture politique venant à changer, l'alliance sera dénoncée. Témoin, le traité d'alliance anglo-égyptien de 1936. L'exemple est particulièrement pertinent parce qu'il s'agit de deux États géographiquement très éloignés l'un de l'autre. La distance n'empêche pas la naissance d'une alliance.

Considérons au contraire la Ligue des États arabes ou l'Union occidentale (Pacte de Bruxelles de 1948) qui, toutes deux, réalisent un type très lâche de confédération. Dans les deux cas, le traité d'association qui unit les États géographiquement voisins, met l'accent, moins sur la clause de garantie que sur les affinités d'ordre matériel et spirituel existant entre les peuples des États signataires. Avec elles, nous sommes en présence d'une association plus durable, d'un premier pas vers la constitution d'une communauté politique nouvelle et supérieure.

Précisément, pour cette raison, la confédération dispose d'une organisation propre et se voit attribuer des compétences internationales qu'elle exerce tantôt seule, tantôt concurremment avec les États membres. Souvent aussi, à l'assemblée confédérale, les décisions sont prises à la majorité, ce qui prouve que la volonté de la confédération n'est pas faite de la somme des volontés individuelles des États confédérés.

En définitive, la confédération est une association internationale relevant directement du droit international et dotée de pouvoirs assez réduits, dans les limites du pacte fédéral.

2. – La situation juridique des États membres

En entrant dans une confédération, les États ne perdent pas leur qualité d'États au sens du droit international. Ils conservent donc leur souveraineté et leur indépendance. Par conséquent, le droit international leur est en principe applicable. Mais, dans la mesure des stipulations du pacte confédéral, le droit international particulier se substitue au droit international général. Déterminer la situation juridique des États membres, c'est se demander quelles sont les règles particulières qui remplacent les règles ordinaires du droit international. Le

pacte apporte certaines restrictions à l'indépendance des États membres, mais comme il est l'œuvre de la volonté libre de ces derniers, les limitations qu'il établit doivent s'interpréter restrictivement.

a. – La répartition des pouvoirs entre la confédération et les États membres

Il convient de distinguer entre :

- les pouvoirs qui s'exercent dans les rapports avec les États étrangers ;
- les pouvoirs qui s'exercent dans les rapports internes au sein de la confédération.

Vis-à-vis des États étrangers, les États particuliers conservent en principe toutes leurs attributions internationales, sauf les limitations prévues au Pacte.

Le droit de guerre constitue l'attribution la plus dangereuse pour l'existence de l'union. Aussi subit-il des restrictions considérables ; il n'est pas rare que les États membres en soient complètement privés, plus fréquemment, ils ne peuvent l'exercer qu'en cas d'agression d'une puissance étrangère et à condition de faire appel à la confédération.

Par contre, ils possèdent le droit de légation qu'ils exercent souvent concurremment avec la confédération. Du reste cette compétence se trouve en relation assez étroite avec celle de conclure des traités et d'entamer des négociations directes avec les États étrangers. Et comme dans la majorité des confédérations, les États conservent dans une certaine mesure le droit de passer des accords avec les États étrangers, le Pacte leur reconnaît en même temps le droit de légation actif et passif. D'ordinaire cependant, lorsqu'elle existe, la représentation diplomatique de la confédération est beaucoup plus fortement organisée si bien que celle de chacun des États membres se trouve reléguée au second plan.

Quant au droit de conclure des traités, les pactes de confédération ne contiennent presque jamais de dispositions générales applicables à tous les traités. Il y a lieu, en effet, de distinguer entre les traités politiques et les traités de commerce, d'établissement, etc. En règle générale, les États perdent le droit de passer des traités politiques, tels le traité d'alliance ou d'assistance mutuelle, incompatible avec le but de la confédération, mais ils gardent le droit de conclure des accords économiques ou autres, qui ne sont pas, ou ne paraissent pas, aussi dangereux.

Dans leurs rapports réciproques, les États confédérés acceptent des restrictions beaucoup plus sérieuses. Il leur est absolument interdit de se faire la guerre. Tout différend qui pourrait les diviser doit obligatoirement recevoir une solution pacifique, soit par le recours à l'arbitrage, soit par l'intervention de la Diète fédérale. Seulement qui sera chargé d'exécuter la sentence arbitrale ou la recommandation de la Diète ? Comme la confédération ignore ce qu'on appelle « l'exécution fédérale », le soin en incombera aux États eux-mêmes. C'est dire que dans beaucoup de cas, et à moins de faire la guerre à l'État récalcitrant, la décision du tribunal arbitral ou de la Diète risque de rester lettre morte. Il en sera ainsi chaque fois que l'État condamné estimera que ses « intérêts vitaux » ou son « honneur national » sont engagés dans l'affaire.

Les États confédérés, dont les plénipotentiaires se rencontrent régulièrement à la Diète,

pourraient, sans aucun inconvénient pour eux et au grand bénéfice pour les finances publiques, renoncer au luxe d'une représentation diplomatique dans leurs capitales respectives. En fait cependant, pour des raisons de prestige et de susceptibilité nationales, ils continuent à s'envoyer des agents diplomatiques.

Peuvent-ils enfin passer entre eux des accords ? De même que dans les rapports avec les États étrangers, le pacte confédéral n'établit aucune règle générale. Tout dépend de la nature de la convention. Les conventions politiques sont l'objet d'une interdiction absolue : on ne comprendrait pas en effet que les États membres d'une confédération constituent, au sein de cette union, une alliance, voire une union restreinte, sans mettre en danger le lien fédéral. En revanche, ils peuvent conclure entre eux des traités moins importants comme ceux ayant pour l'objet l'administration de la justice ou la réglementation des questions économiques.

b. – La participation des États confédérés à la constitution de l'autorité confédérale

L'autorité commune est l'émanation des États. Le statut constitutionnel, plus un traité qu'une véritable constitution, est l'œuvre de leur volonté. Comme tout traité, il ne pourra être révisé que par un commun accord de tous ses signataires. Si d'aventure le traité prévoit un autre mode de révision, par exemple à la majorité des deux tiers, il est entendu que les États ayant voté contre pourront se retirer de l'union.

Les États participent également à l'élaboration de toutes les décisions de la confédération. La Diète, qui les prend, se compose, on l'a vu, des délégués des États munis des « pleins pouvoirs » et d'instructions impératives. La Diète n'est donc pas un parlement où la volonté de la majorité oblige la minorité. Quand bien même la règle majoritaire s'appliquerait, les décisions prises s'apparenteront davantage aux solutions diplomatiques, fortement teintées d'esprit de compromis, qu'aux lois votées par les assemblées parlementaires. Pour obtenir l'adhésion de tous, on les alignera sur les vues des États opposants.

C'est que l'exécution des décisions prises dépend entièrement de la bonne volonté des États confédérés. La confédération n'a aucun moyen d'en assurer elle-même l'exécution. Tout au plus pourra-t-elle rappeler à l'État défaillant l'obligation par lui contractée de ne pas transgresser les dispositions du pacte fédéral.

Le droit de nullification et le droit de sécession viennent renforcer encore plus la situation juridique des États confédérés. Le plus souvent sans doute, le traité de confédération, se garde-t-il de les stipuler *expressis verbis*, mais ce silence n'empêche pas les États de les revendiquer à leur profit. Ils invoquent pour cela le principe de la souveraineté et le droit qui en découle de prendre leur liberté d'action lorsque leurs intérêts supérieurs sont en jeu.

Par le droit de nullification, les États se réservent la faculté de repousser toute décision de l'autorité confédérale portant atteinte à leurs droits fondamentaux ou, selon la formule classique, à leurs « intérêts vitaux ». De même lorsque la continuation de l'union est de nature à compromettre leur indépendance, ou l'un de ces droits essentiels, ils n'hésitent pas à quitter l'association, sans grande considération des conséquences de leur retrait.

Tout cela explique pourquoi, de l'avis unanime des auteurs, et c'est là une opinion qu'on peut considérer comme historiquement démontrée, la confédération d'États est une forme

d'organisation peu satisfaisante et peu durable. Incapable de réaliser le but qui lui est assigné – la défense des États à l'extérieur et le maintien de l'ordre à l'intérieur – elle ne peut guère constituer qu'une forme de transition. Impuissante vis-à-vis des États étrangers, faible à l'égard de ses propres membres, la confédération mène généralement une existence lamentable qui la rend, comme on l'a dit pour la Confédération germanique de 1815 « un objet de dérision pour l'étranger, de tristesse pour les nationaux ».

La théorie, comme l'histoire, prouve que toute confédération est destinée soit à se dissoudre tôt ou tard, soit au contraire, ce qui est plus fréquent, à se transformer en une forme d'union plus étroite, en une fédération.

B. LA FÉDÉRATION OU L'ÉTAT FÉDÉRAL

La fédération est un État composé à la fois d'individus et d'États dans lequel les États membres gardent leur individualité et participent à la constitution et au fonctionnement de l'autorité fédérale.

Toute fédération présente un double aspect : à certains égards, elle apparaît comme un groupement de communautés autonomes, à d'autres comme un État unitaire composé d'individus. Cette double nature de l'État fédéral, conforme à la dialectique fédéraliste, ne va pas sans difficultés ni complications. Elle est pourtant inévitable, car elle donne satisfaction au besoin d'indépendance des États membres tout en les intégrant dans un tout convenablement ordonné.

1 – Aspect composé de l'État fédéral

L'aspect composé de l'État fédéral se manifeste sous les deux rapports suivants :

- d'une part, dans sa position vis-à-vis des États fédérés,
- d'autre part, dans sa position vis-à-vis des États étrangers.

a) En ce qui concerne ses rapports avec les États fédérés, il suffira de rappeler ce que nous avons dit des procédés d'organisation du fédéralisme.

1. la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les États membres. Déjà, à ce premier point de vue, la constitution consacre la structure dualiste de l'État fédéral. Sans revenir sur les divers procédés techniques de la répartition, il convient de se souvenir qu'en règle générale les États fédérés se réservent la compétence de principe et n'attribuent à l'autorité fédérale que des pouvoirs limités. Ceux-ci se manifestent surtout dans les relations avec les États étrangers ; il est rare, en effet, que les États membres gardent des attributions internationales. À l'intérieur, les pouvoirs de l'État fédéral ne s'exercent que sur quelques objets d'intérêt commun, comme l'armée, l'économie, les transports, etc. Tous les autres pouvoirs demeurent dans la compétence des États membres.

On se tromperait cependant, si l'on croyait que les pouvoirs de l'État fédéral restent

stationnaires. C'est le contraire qui est vrai. Le renforcement du lien fédéral s'accompagne toujours de l'extension des attributions fédérales. L'évolution économique et sociale transforme, d'autre part, le caractère des besoins et augmente le nombre des activités qui, débordent les limites nationales, commandent la même extension. Lorsque le texte de la constitution ne permet pas cette extension, on se sert de toutes sortes de procédés détournés de caractère juridique au matériel, comme la célèbre doctrine des pouvoirs implicites imaginée par la Cour Suprême des États-Unis ou le procédé de subvention. Ce dernier est particulièrement intéressant. Il permet au gouvernement fédéral de stimuler la coopération entre les États membres pour la création des services publics inter-étatiques dont l'activité pourra s'étendre au territoire de plusieurs d'entre eux. La gestion de ces services appartiendra aux autorités désignées par les États intéressés, le gouvernement fédéral se bornant à les soutenir financièrement. Il y a là une forme de coopération entre le gouvernement fédéral et les États fédérés qui mérite d'être retenue.

2. *L'autonomie constitutionnelle.* Les États fédérés possèdent leur propre constitution distincte de celle de l'État fédéral. L'autonomie constitutionnelle est rarement absolue ; elle est limitée dans la mesure où la constitution fédérale détermine les dispositions des constitutions nationales. Il s'agit notamment de certains principes fondamentaux qui constituent le patrimoine commun de tous et sur la base desquels la fédération a été édifiée. Aucune communauté politique ne peut se passer de ce fonds commun des croyances politiques. Avec raison, le statut du Conseil de l'Europe l'établit-il dans son préambule.

Dans la mesure de ces dispositions communes et obligatoires, les constitutions nationales dépendent de la constitution fédérale : certaines modifications de celle-ci entraînent ipso facto l'obligation pour les États membres de réviser la leur, afin de rétablir l'accord indispensable entre les deux.

3. *La participation à la formation de la volonté fédérale* constitue la garantie la plus sérieuse. Par la participation directe, les États se réservent le droit d'approuver ou de rejeter toute révision de la constitution fédérale. La participation indirecte se réalise par l'existence d'une Chambre de États composée de représentants des États membres. Généralement, comme par exemple aux États-Unis et en Suisse, quels que soient son importance ou le chiffre de sa population, chaque État envoie le même nombre des délégués à cette Chambre. De plus, celle-ci possède des mêmes droits que la Chambre basse issue du suffrage universel.

Il faut mentionner également la participation à l'exécution et à l'administration, tout au moins dans les fédérations qui pratiquent le système de l'administration médiata.

Est-il nécessaire de souligner les effets de cette collaboration des États fédérés à l'activité de l'autorité fédérale ? La participation indirecte, par l'intermédiaire d'une chambre spéciale qui les représente, permet aux États de contrôler l'œuvre législative de la fédération et de s'assurer qu'elle ne débord pas ses limites assignées par la constitution fédérale. La ratification par eux de tout amendement apporté à celle-ci leur garantit le respect de leur indépendance et des droits qui en découlent. Rien ne pourra donc se faire sans le consentement sinon de tous les États, du moins de la plupart d'entre eux.

4. L'aspect composé de l'État fédéral se manifeste enfin par le principe de la suprématie

constitutionnelle. Il semble presque inutile d'insister sur l'importance de la constitution dans une fédération. Le but du fédéralisme ne peut être atteint que par la rédaction soignée d'une constitution qui opérera une juste et raisonnable division des pouvoirs entre l'autorité fédérale et les États membres, en attribuant à la première tout ce qui intéresse la nation dans son ensemble et en laissant aux seconds tout ce qui touche à leurs intérêts particuliers.

On garantira la suprématie de la constitution par l'institution d'un organe juridictionnel indépendant chargé d'en imposer le respect à la fois à l'autorité fédérale et aux États membres. On lui reconnaîtra le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des actes législatifs et exécutifs et de les annuler ou d'en empêcher l'exécution, s'ils sont contraires à la constitution. Nul doute que l'existence d'une Cour de justice et du contrôle de constitutionnalité ne soit de rigueur dans toute union fédéraliste. Mais c'est moins dans son existence que dans la compétence qui est attribuée à la Cour que se manifeste l'aspect composé de l'État fédéral.

b) Les effets de la double composition de l'État fédéral ne se font pas sentir seulement dans ses rapports avec les États membres. Ils retentissent également dans le domaine des relations internationales. La situation est même ici beaucoup plus intéressante, car elle soulève une série de problèmes délicats et complexes.

D'ordinaire, la compétence internationale des États fédérales est si réduite qu'ils n'entrent que très rarement en relations directes avec les puissances étrangères. C'est l'État fédéral qui en assume la charge, tant pour son propre compte que pour celui de ses membres. Il est en quelque sorte leur représentant auprès des États étrangers du point de vue actif comme du point de vue passif. La double face de l'État fédéral, unitaire au regard du droit international, composé au regard du droit public interne, marque d'un trait original sa position dans l'ordre international.

Un double problème se pose en effet :

- le problème de la conclusion et de l'exécution des traités internationaux,
- le problème de la responsabilité internationale à raison des actes illicites des États membres.

La compétence de conclure des traités appartient, en principe, nous venons de le voir, au gouvernement fédéral. Or, le traité, d'après la constitution fédérale, pourrait porter sur des matières du ressort des gouvernements d'États. Le traité conclu, il faudra l'exécuter. Le gouvernement fédéral aura-t-il le droit d'édicter toutes les dispositions législatives et réglementaires nécessaires ? S'il le faisait, au mépris de la répartition des pouvoirs établis par la constitution, n'agirait-il pas inconstitutionnellement et ne risquerait-il pas de s'exposer à la censure de la Cour fédérale ? A supposer qu'il ne puisse le faire *motu proprio*, et qu'il soit obligé de s'adresser aux États, que se passerait-il si ceux-ci refusaient de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du traité ? De même que se passerait-il, pour envisager une hypothèse voisine, si un des États membres votait une loi contraire aux obligations découlant du traité ?

Il se pourrait aussi, et le problème prend ici un aspect plus général, qu'un État membre se rende coupable d'un agissement internationalement illicite. Si, ce qui est probable, l'État

étranger victime de cet agissement demande à l'État fédéral d'obliger l'État membre à rétablir la situation violée, le gouvernement fédéral pourra-t-il invoquer à sa décharge la constitution fédérale et l'impossibilité pour lui d'agir contre ce dernier ? Devra-t-il alors, assurer lui-même la répartition du préjudice et indemniser la victime, sans aucune possibilité d'élu-der sa responsabilité ?

Le problème présente une grande importance pratique, surtout dans les systèmes fédé- raux qui reconnaissent de larges pouvoirs aux États membres et refusent à l'autorité fédérale tout pouvoir de coercition contre eux. Pour résoudre d'une manière satisfaisante ces difficul- tés, la fédération devra bien de n'engager aucune initiative dans le domaine extérieur sans s'assurer de ses membres.

Ainsi, qu'il s'agisse d'affaires internes ou de relations internationales, l'État fédéral ne peut agir qu'avec le consentement et le concours des États fédérés.

2 – Aspect unitaire de l'État fédéral

Si l'État fédéral n'était qu'une union d'États, avec toutes les complications qui en résultent on pourrait à bon droit douter de sa solidarité et partant de sa durée. Fort heureusement, il est en même temps une république d'individus et par là nous touchons à son aspect unitaire, qui n'est pas moins important.

a) L'aspect unitaire se manifeste d'abord, dans l'existence d'une nationalité fédérale. Dans toute fédération, il existe, en effet, une double nationalité. Chaque individu possède une double allégeance : il est à la fois sujet de la fédération et sujet d'un État membre. La natio- nalité fédérale entraîne une conséquence très importante : les citoyens fédéraux jouissent dans chaque État de tous les droits et privilèges qui s'attachent à la qualité de citoyen de cet État.

La nationalité fédérale crée, de plus, un lien commun entre les peuples de tous les États et, en un certain sens, fait d'eux un peuple unique. Le peuple fédéral servira de support à l'autorité de l'État fédéral et, en s'appuyant sur lui, celui-ci pourra contrebalancer efficace- ment l'action des États membre. Une fois de plus, on constate l'existence d'un de ces balan- cements des forces contraires qui caractérisent tout système fédératif.

b) De même qu'il n'y a qu'une seule nationalité fédérale, de même il n'y a qu'un seul territoire fédéral. S'il est vrai que le territoire fédéral se trouve divisé entre une pluralité d'États, cette division n'affecte pas beaucoup plus l'unité du territoire fédéral que celle du territoire de l'État unitaire en circonscriptions administratives. En effet, les barrières natio- nales finissent par disparaître : les hommes, les marchandises et les capitaux circulent alors sans entraves d'un point du territoire fédéral à un autre.

c) L'État fédéral ressemble encore à un État unitaire par la perfection de son organisation politique. Il a tous les attributs d'un véritable État : il exerce le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Dans les limites de sa compétence, les décisions qu'il prend sont de véritables lois et s'imposent à tous, aux individus comme aux États. A la différence d'une confédération d'États, son autorité s'exerce directement sur les individus. Il n'est donc pas réduit à compter sur la bonne volonté des États membres pour assurer l'application des

mesures qu'il ordonne.

d) Le caractère unitaire de l'État fédéral se marque enfin par la supériorité juridique de son autorité. Dans les limites de ses pouvoirs constitutionnels, sa volonté est juridiquement supérieure à celle des États membres. Dans le domaine de la compétence exclusive et même dans celui de la compétence concurrente, le droit fédéral prime le droit national. Pour assurer cette primauté du droit fédéral, pour en imposer le respect aux États membres, la constitution fournit à l'autorité fédérale une arme efficace, à savoir le droit d'exécution fédérale.

Par la création d'une véritable autorité, munie des pouvoirs de décision et d'exécution, par le respect des autonomies nationales, par la répartition judicieuse des pouvoirs, par l'agencement habile des pièces de l'organe commun, l'État fédéral est sans aucun doute une application de la formule fédéraliste beaucoup plus heureuse que la confédération d'États. Ici, l'équilibre est rompu aux profits des États ; la confédération est d'une faiblesse congénitale ; elle est impuissante à garantir effectivement la sécurité de ses membres. Là, l'équilibre est beaucoup mieux établi ; les États conservent leur individualité, mais pour avoir la paix et la sécurité, ils se soumettent à une autorité supérieure et lui transfèrent une partie de leurs droits souverains.

Cette théorie de l'État fédéral, tirée de l'observation des faits présents et passés ne donne, comme toute théorie, qu'une image schématisée, sinon déformée, de la réalité, qui est beaucoup plus riche et nuancée. Qu'on n'en déduise donc pas, comme le font les adversaires de la Fédération européenne, que la formation de cette fédération réduirait les États d'Europe à la situation des cantons suisses ou des pays de la République de Bonn. Ce serait méconnaître la richesse et la souplesse du principe fédératif qui tient compte de toutes les situations de fait, aussi complexes et délicates qu'elles soient. Nul doute que la fédération européenne ne prenne une forme originale adaptée aux conditions particulières de l'Europe d'aujourd'hui.

Mais quelle que soit cette forme originale, l'Union Européenne ne pourra pas esquiver le dilemme : confédération ou fédération. A cet égard, la théorie juridique nous rend un service inestimable : en systématisant les solutions du droit positif, elle néglige délibérément les détails pour mieux nous faire comprendre les points essentiels. Deux de ces points doivent retenir notre attention tout particulièrement : l'un a trait à l'organisation de l'autorité fédérale, l'autre à la force juridique des décisions fédérales.

Les organes de l'autorité fédérale sont-ils uniquement constitués par les autorités nationales ? Ses membres se recrutent-ils exclusivement dans le personnel gouvernemental des États ? Nous sommes alors en présence d'une association de type confédéral. Veut-on au contraire créer une association de type fédéral, il faudra donner à l'autorité fédérale une organisation distincte et un personnel gouvernemental propre. On n'y arrivera que par l'emploi du procédé démocratique des élections. Les peuples, mieux le peuple, devront participer à la constitution de certains organes de la fédération.

Mais cela ne suffit pas. Il faut, de plus, que l'autorité fédérale puisse s'adresser directement aux individus ressortissants des États fédérés. Ses décisions, lois ou décrets, pris dans les limites de ses pouvoirs constitutionnels, doivent être revêtus de la même force juridique que ceux des États. Sans aucune approbation préalable de ceux-ci, ils devront de plein droit

s'imposer au respect de tous, des États comme de leurs sujets. S'il en est autrement, si notamment les États interviennent dans la mise en vigueur ou dans l'application des décisions fédérales ; l'association s'éloignera du type fédéral pour se rapprocher du type confédéral.

UNE CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE EST CERTES PRÉFÉRABLE À L'ANARCHIE ACTUELLE DES SOUVERAINETÉS NATIONALES ? MAIS SERA-T-ELLE CAPABLE DE DOMINER LES ÉGOISMES NATIONAUX ET D'APPORTER AUX DIFFICULTÉS MAJEURS DU TEMPS PRÉSENT LES SOLUTIONS RADICALES QU'ELLES COMMANDENT ?

À LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE, IL EST PERMIS D'EN DOUTER.

Michel Mouskhély

Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques de Strasbourg

**LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE
CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Extrait

Extrait de la Revue du Droit et de la Science politique en France et à l'Étranger

AVRIL JUIN 1952

La tâche du président est d'autant plus difficile que d'après le Statut et le règlement intérieur, le président ne peut pas prendre part aux débats. Son rôle consiste, nous le verrons, à diriger les travaux, à assurer l'observation du règlement et à maintenir l'ordre. La seule arme dont il dispose est le règlement ; dans les limites de celui-ci il peut tout ; en dehors de lui il ne peut rien. Premier magistrat du Conseil de l'Europe, il est de son devoir d'éviter à l'Assemblée de commettre des impairs. Une assemblée où il n'y a pas de groupes politiques, donc pas de discipline imposée de l'extérieur, et dont les membres sont réduits à leurs propres lumières, peut facilement se laisser entraîner dans une voie dangereuse, adopter des propositions inconsidérées ou insuffisamment réfléchies, susceptibles par conséquent de porter atteinte à sa dignité et à son prestige. Pour faire face à de telles situations, il faudrait qu'une voix autorisée, respectée de tous et jouissant de la confiance générale, pût exprimer son avis et donner aux débats une direction favorable. A l'Assemblée Consultative cette voix ne peut être que celle du président ; or le président est condamné au silence (Cf. les observations de M. P.-H. Spaak à la conférence de presse du 16 mai 1951. *Public. de la Direction de l'Information du Conseil de l'Europe*, pp. 10-11).

Le caractère consultatif de l'Assemblée rend plus importante encore la fonction du président. Pour une Assemblée qui ne fait que délibérer, qui passe son temps à étudier et à discuter et qui doit se borner à voter des résolutions et des recommandations, dont le sort dépend de la « bonne » ou de la « mauvaise » volonté des ministres, il y a danger de lassitude et de découragement. L'Assemblée se compose de membres des parlements nationaux, c'est-à-dire d'hommes politiques qui, chez eux, s'appuyant sur des forces politiques réelles, détiennent un pouvoir effectif. Et voilà que ces mêmes hommes, habitués à gouverner, à prendre des décisions obligatoires, à critiquer les ministres et à les renverser, arrivés à Strasbourg, se voient dépouillés de toutes ces prérogatives et réduits à la fonction subalterne de simples conseillers. Le contraste entre le rôle qu'ils jouent dans leur pays et celui que le Statut leur assigne au sein du Conseil de l'Europe, est si grand qu'il ne pouvait pas manquer de rejallir sur leur comportement à l'Assemblée. Il y a eu en effet dans la vie de celle-ci des hauts et des bas. Mais à partir de la 2e session, on constate malheureusement un fléchissement net dans la volonté de l'Assemblée. Or, une assemblée politique qui a perdu foi en sa mission et qui ne croit plus à son utilité, est condamnée à l'étiollement. Il faut donc ranimer la confiance ébranlée, revigorer la volonté défaillante, bref, redonner à l'institution l'élan dont elle a besoin. Seul le président peut s'y atteler avec une chance de succès.

Les fonctions du président à l'Assemblée n'épuisent pas tous ses devoirs. Il assume en outre une mission représentative, qui le met en contact avec le Comité des Ministres et à l'extérieur du Conseil de l'Europe avec l'opinion publique. A ses qualités d'administrateur il doit donc ajouter celles d'un diplomate et d'un homme d'État.

Les rapports entre l'Assemblée et le Comité des Ministres ne sont pas toujours empreints d'une grande cordialité¹². Le Comité se montre parfois assez peu déférent à l'égard de l'Assemblée et des initiatives qu'elle prend. Il appartient au président, seul en rapport avec le Comité, de sauvegarder les prérogatives de l'Assemblée et de défendre les décisions prises par elle. L'action du président est pour beaucoup dans la position de l'Assemblée vis-à-vis du Comité et dans le développement d'une indispensable coopération entre eux.

12. Cf. Jean Boulouis, *Les rapports de l'Assemblée consultative avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*, cette revue, 1952, pp. 105 et s

Enfin aux yeux de l'opinion publique, le président de l'Assemblée incarne le Conseil de l'Europe. Il s'agit là d'une fonction de la plus haute importance pour l'avenir de l'institution. Eclairer l'opinion publique sur les mérites du Conseil, sur les services qu'il peut rendre et sur ceux qu'il ne peut pas rendre, lui gagner ainsi la sympathie et le soutien des peuples, cette tâche, complètement négligée par les gouvernements, incombe naturellement au président de la première assemblée européenne. Il manquerait à son devoir, si par delà les frontières il ne s'adressait directement aux peuples, s'il n'essayait de susciter en eux une prise de conscience européenne, s'il ne devenait en même temps leur guide et leur porte-parole.

Pour remplir des fonctions de nature aussi variée et s'acquitter convenablement de tous les devoirs que comporte la charge, il fallait un homme d'un talent exceptionnel, à la fois un bon administrateur, un fin diplomate et un grand tribun. En portant dès 1949 M. P.-H. Spaak à la présidence, l'Assemblée ne pouvait faire un meilleur choix.

Ancien Ministre des Affaires Etrangères de son pays, ancien Président de l'Assemblée Générale des Nations-Unies et plus tard de l'Une des plus importantes commissions de celle-ci, la commission politique, membre pendant plusieurs années des organes directeurs de tous les organismes européens, connaissant très bien ses anciens collègues du Comité des Ministres, M. Spaak était particulièrement bien placé pour organiser de la façon la plus heureuse ou, pour être exact, de la façon la moins malheureuse les rapports entre l'Assemblée et le Comité. La chose n'était pas facile. Et si, malgré un début peu encourageant, les relations entre les deux organes se sont beaucoup améliorées et que l'on puisse presque parler d'une « entente cordiale », la part revenant à l'action personnelle du Président n'est certainement pas la moins grande.

Orateur de grand talent, capable de jouer sur toutes les cordes de l'éloquence, usant, pour frapper l'imagination, de ces formules saisissantes, parfois dangereuses, dont il a le secret, M. Spaak, dans les limites de la liberté que lui laisse sa charge, a essayé de porter devant les peuples les grands problèmes débattus à l'Assemblée. Sans doute est-ce pour cela qu'il a déféré à l'invitation de la Direction de l'Information du Conseil de l'Europe de se rendre à l'issue de chaque session à une conférence de presse pour y faire une déclaration et y subir le feu croisé des questions. Sans doute est-ce pour la même raison qu'à certaines occasions il prononçait un grand discours qui s'adressait autant à ses auditeurs qu'à l'opinion publique en général.

Mais c'est à l'Assemblée surtout que M. Spaak devait montrer toute la mesure de ses qualités.

(1) « Le président ouvre, suspend et lève les séances : il propose à la fin de chaque réunion la date, l'heure et l'ordre du jour de la séance suivante. Il dirige les travaux de l'Assemblée, assure l'observation du règlement, maintient l'ordre, donne la parole, déclare les discussions closes, met les questions aux voix et proclame les résultats des votes...

(2) « Il ne prend part ni aux débats, ni aux votes... »

Ces termes secs et laconique de l'article 10 du règlement intérieur définissent les diverses attributions du président à l'Assemblée. Elles se ramènent en bref à la direction des travaux et des débats et au maintien de l'ordre. Dans l'exercice de ses attributions, le président doit s'appuyer sur le règlement dont dérive toute son autorité. On conviendra qu'en considération de la complexité de la tâche, sa fonction n'est pas une sinécure.

Dès le début, M. Spaak a élevé l'office de la présidence à un niveau comparable aux meilleures traditions parlementaires. Etant donné la composition internationale de l'Assemblée, ainsi que la présence des parlementaires britanniques avec devant leurs yeux l'exemple de leur « Speaker » et la nécessité, pour assurer le succès de sa mission, de gagner la confiance de tous, il se devait de faire de la présidence une institution irréprochable, digne de servir d'illustration.

Aussi, dans l'exercice de ses fonctions, s'en est-il tenu au règlement. Ici il se sentait sur un terrain sûr : la volonté même de l'Assemblée. Fort de cette volonté, il pouvait aller aussi loin que possible sans rencontrer de résistance et sans causer de méfiance. Même lorsqu'il exerçait un pouvoir, à lui reconnu par le Statut ou le règlement, il lui donnait une interprétation étroite, de manière à ne pas outrepasser ses droits et s'il éprouvait le moindre doute, il n'hésitait pas à demander à l'Assemblée de prendre position (Séance du 11 août 1950, C. R. 2e session, t. I, pp. 158).

« Messieurs, j'ai cru un instant avoir perdu de vue certains de mes pouvoirs, mais il me semble que M. Mackay se trompe. Ce que je puis décider seul, c'est qu'une question peut rentrer dans l'ordre du jour, mais je ne puis pas décider seul si une question est en dehors du statut... De toute façon, la matière étant grave et délicate, je désire que l'Assemblée, par un vote à main levée, prenne position... »

Sévère pour lui-même, il l'était autant pour les membres de l'Assemblée. Tout en faisant preuve à leur égard d'une grande tolérance, il leur imposait le même respect scrupuleux du règlement lorsque l'intérêt ou le prestige de l'Assemblée était en jeu. Il mettait alors en œuvre son autorité de président et appliquait impitoyablement les dispositions réglementaires.

« ... Je ne puis admettre qu'on profite de la discussion d'un point à l'ordre du jour pour déborder sur des questions de politique qui n'ont rien à voir en ce moment... »

(Séance du 30 novembre 1951, A. C. 3^e session ordinaire, 25^e séance. C. R., t. V, pp. 639-640 ; voir aussi séance du 10 décembre 1951, A. C. 3^e session ordinaire, 38^e séance, C. R., t. VII, p. 1033 ; Séance du 15 mai 1951, A. C. 3^e session ordinaire, 16^e séance, C. R., t. III, p. 416 ; 17^e séance, C. R., t. III, pp 423, 435 et 438).

Si d'aventure le règlement le gênait et que l'efficacité du travail ou la bonne tenue des débats exigeait que l'on prit quelque liberté à son égard, qu'on s'abstint par exemple, sans pour autant créer un précédent, d'appliquer, dans une circonstance donnée, telle disposition particulière, il s'adressait alors à l'Assemblée et lui présentait la chose d'une manière à la fois si persuasive et si habile que celle-ci se rangeait à son avis sans trop de résistance. Ainsi, bien que le règlement ne contienne aucune disposition relative à la durée des débats, le Président a souvent limité le temps de parole en se faisant d'office l'interprète du sentiment général de l'Assemblée.

« ... Il importe de serrer la discussion sur la base des résolutions qui nous sont proposées. Il nous faudra montrer beaucoup de discipline pour arriver à terminer nos travaux au cours de la nuit. Je rappelle que, sans que ce soit une règle absolue, l'Assemblée estime généralement que les meilleurs discours sont ceux qui ne dépassent pas vingt minutes et que le Président est habilité à intervenir lorsque ce laps de temps est écoulé. J'indique tout de suite que je compte user de ce pouvoir qui m'a été conféré... »

(A. C. 3^e session ordinaire, 38^e séance 10 décembre 1951. C. R., t. VII, pp.1010-1011).

Le Statut et le règlement lui interdisent de prendre part aux débats. Comme le Speaker de la Chambre des Communes il doit garder le silence. A cette condition seulement on peut maintenir le caractère d'impartialité et de neutralité si important pour la présidence d'une assemblée politique¹³. On doit aller même plus loin et, paraphrasant Pascal, dire qu'« il ne suffit pas qu'il soit impartial, il faut encore qu'il le paraisse ». Ici l'apparence importe autant que la réalité.

Respectueux du règlement et de la confiance que ses collègues avaient mise en lui, M. Spaak a fidèlement observé la règle. S'il a pris parfois la parole et est intervenu dans la discussion, c'est dans l'intérêt même de l'Assemblée pour clarifier le débat, y mettre de l'ordre, la ramener aux points essentiels, afin qu'il ne s'égaré point dans les détails inutiles et fastidieux.

En le faisant, il demeurait dans les limites de ses fonctions : diriger les travaux, c'est les ordonner, les conduire avec le maximum d'efficacité à leur conclusion logique. Dans une assemblée qui ne connaît ni groupes politiques, ni gouvernement, ni « guillotine », dont les membres s'expriment en plusieurs langues et où s'affrontent les opinions de toutes les tendances du vieux continent, la direction des débats ne pouvait pas prendre une autre allure :

« Après avoir remercié en votre nom M. Stikker de l'important discours qu'il vient de prononcer, il me paraît utile d'essayer de régler les débats et de les clarifier autant que possible. »

(A. C. 3^e session ordinaire, 2^e séance 7 mai 1951, C. R., t. I, pp. 28-29 ; Cf. 17^e séance C. R., t. III, pp.444-445 ; 3^e session ordinaire, 28^e séance, C. R., t. V, pp. 729-730, 38^e séance, C. R., t. VII, pp. 1010-1011).

Il intervient encore lorsqu'il estime que la proposition examinée présente une importance exceptionnelle et que, faute d'une discussion approfondie, l'Assemblée insuffisamment éclairée risque d'émettre un vote qu'elle pourrait regretter plus tard. Il joue alors le rôle d'une aiguillon : il stimule la parole, incite les représentants à dire leur opinion, suscite si besoin est la controverse, bref, fait tout ce qu'il peut pour attirer l'attention de l'Assemblée sur l'importance du sujet et lui faire prendre conscience de sa responsabilité (Cf. A. C. 3^e session ordinaire, 25^e séance, 30 novembre 1951. C. R., t. V, pp. 627-628, intervention du Président à propos du rapport de la Commission des Affaires Générales sur la réforme du Statut) :

« - Je ne veux pas polémiquer avec les membres de l'Assemblée. J'ai exprimé mes craintes.

« Si nous envoyons au Comité des Ministres un document qui n'est pas parfait, ou que nous considérons comme tel, notre prestige diminuera beaucoup. Or, j'estime que nous ne pourrions pas communiquer le document dont nous entreprenons l'examen en disant qu'il représente vraiment l'avis de l'Assemblée, sans l'avoir complètement discuté, article par article, amendement par amendement.

« Si nous agissons autrement, nous risquons, devant le comité d'experts que les ministres pourraient être appelés à constituer, de nous trouver dans une situation délicate du fait que nous aurions laissé passer des textes insuffisants, contradictoires ou déraisonnables. Notre prestige d'Assemblée diminuerait alors, je le répète, devant le Comité des Ministres. C'est ma principale crainte.

« L'argument logique est celui-ci : est-il tout à fait sage de réformer notre Statut au moment où nous allons proposer de modifier ou d'innover en Europe ? Notre Statut ne devra-t-il pas être considéré en fonction de ce que nous aurons réalisé dans d'autres domaines ? Toutefois, j'aurais aimé qu'une discussion générale

13. A propos de la candidature d'un ministre en exercice à la vice-présidence de l'Assemblée, M. Churchill soulignait en termes éloquentes et vigoureux ce caractère de la présidence. « J'ai le ferme espoir, déclarait-il, que nous saisissons cette occasion pour définir nettement par notre vote le caractère de dignité et d'autorité qui doit s'attacher à la présidence ; l'impartialité de la présidence et sa séparation de tous les pouvoirs exécutifs extérieurs étant ainsi assurées, notre Assemblée pourra commencer son œuvre sous les meilleurs auspices et dans les plus hautes traditions du gouvernement parlementaire et démocratique » (1^{re} session, 2^e séance, C. R. 1949, t. I, p. 15).

s'instaurât sur le Statut.

« Ce que je crains aussi, permettez-moi de le dire franchement, c'est que nos collègues n'aient pas lu ce document de très près et que nous soyons amenés, dès lors, à voter un peu dans la confusion. »

(V. aussi *ibid.*, pp. 643, 649 ; 26^e séance, 30 novembre 1951, *ibid.*, pp. 668, 669).

Il intervient, enfin, lorsque l'Assemblée, sans peut-être s'en rendre nettement compte, lui paraît sur le point de commettre une lourde faute. Alors il n'hésite pas à outrepasser ses droits de président, discute le problème, et use de tout le poids de son autorité pour épargner à l'Assemblée un faux pas grave. Il a pu rendre ainsi à deux reprises de si grandes services, tant à l'Assemblée qu'au Conseil de l'Europe tout entier, qu'on serait mal venu de lui reprocher d'être sorti quelque peu de son rôle de président. On doit plutôt l'en féliciter.

Lors du débat sur la proposition de M. Paul Reynaud, tendant à organiser une réunion commune entre des représentants de l'Assemblée et des membres du Congrès des États-Unis, une motion fut déposée sur le bureau de l'Assemblée. Allant beaucoup plus loin que la proposition initiale, elle préconisait purement et simplement l'intégration du Conseil de l'Europe dans une communauté atlantique.

Voyant que l'Assemblée ne se rendait pas compte de la portée de cette motion et craignant qu'elle ne votât dans l'équivoque, le Président, sans ménagement ni détour alerta l'Assemblée :

« - Mesdames, Messieurs, ne croyez-vous pas qu'il serait sage de renvoyer cette question en commission ?

« Monsieur Paul Reynaud, si vous aviez obtenu un accord unanime, j'aurais mis votre motion aux voix, mais je ne sais pas si vous vous rendez compte des différences qui existent et de l'importance des questions que nous sommes en train de discuter.

« La motion de M. Finn Moe et de ses amis ne tend à rien moins qu'à transformer le Conseil de l'Europe en un Conseil Atlantique.

« Cela n'a pas l'air de passionner l'auditoire, mais il s'agit bien en effet, selon cette proposition, de transformer le Conseil de l'Europe en un Conseil Atlantique. Il me semble qu'il y a là matière à réflexion et je ne crois pas que nous soyons en mesure, dans une discussion comme celle-ci, de trancher pareille question. Je veux bien qu'on poursuive ce débat, mais nous n'aboutirons à rien et nous serons forcés de retourner en commission.

« D'ailleurs, la proposition de M. Finn Moe et consorts a été déposée aujourd'hui, et elle n'a même pas la forme réglementaire d'un amendement. La proposition de la Commission des Affaires Générales est au moins aussi importante que celle de M. Finn Moe. Je ne trouve pas d'autres adjectif que le mot « curieux » pour qualifier cette discussion. »

(3^e session, 11^e séance, 11 mai 1951, *ibid.*, t. II, p. 265).

Dans une autre circonstance à propos du rapport de la Commission des Affaires Générales sur les « autorités spécialisées », dont certaines dispositions tranchaient d'importantes questions de principe, le Président intervint pour souligner l'importance du vote auquel l'Assemblée allait procéder.

« Il me semble, Mademoiselle Klompé, que le mieux serait que vous interrogiez la commission sur ce que vous pouvez répondre aux deux questions suivantes : quelle est la portée exacte du vote et à qui s'adresse la résolution ou la recommandation que contient le document ?

« Je me permettrai d'ajouter, dépassant peut-être un peu mes droits de Président, que ce qui me paraît dangereux dans ce document, c'est que, à l'occasion d'une discussion théorique, et je dirai même accessoire,

les plus importantes controverses de notre Assemblée soient tranchées.

« Je prends, par exemple, la controverse sur les autorités supranationales : je me demande s'il est bon de trancher un point comme celui-là à l'occasion d'une directive dont, je le répète, on ne sait pas exactement à qui elle ira, ni à quoi elle s'applique.

« Je me demande s'il est raisonnable pour l'Assemblée de trancher une question comme celle-là incidemment. »

(3^e session, 35^e séance, C. R., t. VI, p. 938 ; voir aussi 16^e séance, t. III, p 407 et s. notamment p. 413 ; 17^e séance, *ibid.*, p. 426).

Ferme lorsqu'il le faut, mais toujours parfaitement courtois, spirituel à certains moments, grave à d'autres, toujours prêt à reconnaître ses propres erreurs, n'obéissant qu'à une seule règle, celle de la dignité et de l'autorité de l'Assemblée, tel apparaîtra M. P. H. Spaak à tous ceux qui l'ont vu présider les séances de l'Assemblée Consultative. En vérité, il a créé l'« office européen de la présidence parlementaire », il lui a imprimé la marque de sa personnalité et lui a donné des caractères qui resteront. Il a fait pour la présidence de l'Assemblée européenne ce que Arthur Onslow avait fait pour le « Speakership » de la Chambre des Communes : il a créé le modèle.

Michel Mouskhély.

Professeur à la Faculté de Droit et des
Sciences Politiques de Strasbourg.

EUROPA AETERNA

Une vue d'ensemble de la vie de l'Europe et de ses peuples

Sa culture / Son économie / L'État et l'homme

VOLUME II

Éditions Max S. Metz Zurich

Lausanne – Liège – St-Louis (Haut-Rhin) – Freiburg (Br.)

ÉDITEUR : MAX S. METZ, ZURICH

DIRECTION RÉDACTIONNELLE : ERNEST B. STEFFAN, LAUSANNE

COPYRIGHT BY ÉDITIONS MAX S. METZ S. A. ZURICH 1956

IMPRESSION : IMPRIMERIE WINTERTHOUR S. A.

CLICHES : SCHWITTER S.A. BALE

PAPIER : PAPIERS BALSTHAL ET BIBEIST

RELIURE : SCHUMACHER BERNE

IMPRIMÉ EN SUISSE

L'ÉTAT FRANÇAIS

Par MICHEL MOUSKHÉLY

L'État français moderne date, on le sait, de la Révolution de 1789. En prenant quelque licence avec la vérité, on pourrait dire que deux hommes ont œuvré à sa construction, Sieyès et Napoléon. Au premier, il doit ses principes constitutionnels et politiques ; au second, ses fondations administratives, sociales et morales.

Sieyès appartenait au Tiers État. Il entendait réserver au Haut-Tiers, la bourgeoisie, les fruits de la Révolution, c'est-à-dire pouvoir politique et liberté économique. Comment le faire, sans violer la *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789*, qui proclamait « les droits naturels et imprescriptibles » de l'homme, dont liberté et égalité ? Pour se tirer d'embaras, Sieyès se saisit du principe de la souveraineté nationale, pour en faire le pilier du nouvel ordre constitutionnel. La Nation souveraine, antérieure et supérieure au Roi, transcendante aux 25 millions de Français qui la composent, ancrée dans le passé, mais projetée en même temps vers l'avenir, se mue en entité, en « Être » moral auquel on confie le dépôt sacré du Pouvoir souverain. De peur qu'on ne l'en spolie, on déclare la souveraineté inaliénable, indivisible et imprescriptible. En outre, on pourvoit la nation de représentants habilités à parler et agir en son nom. Parmi ces représentants, une assemblée élue détient la prépondérance, qu'elle transforme plus tard en monopole. La loi devient l'« expression de la volonté générale » et la souveraineté de nation passe au parlement. Voilà comment, dès le début, le régime représentatif sèvre le peuple français de son pouvoir, et institue le gouvernement minoritaire d'une assemblée puissante et irresponsable.

Sieyès inaugurerait ainsi la subversion des grands principes de 1789. Napoléon continuera et amplifiera son œuvre. Il édifiera un régime césarien tout pénétré, en apparence, des idées démocratiques, qu'il détournera la suspicion des Français à l'égard du pouvoir. Mais si, dans le domaine politique, l'héritage de Napoléon s'avère désastreux, dans le domaine administratif et social il laisse sans conteste un solde positif. La Révolution avait aboli l'Ancien Régime avec ses institutions, ses principes et ses traditions. Napoléon s'emploiera à donner à la France une nouvelle armature juridique et morale, capable d'encadrer les Français et de rétablir la cohésion nationale.

Il la dotera de cette administration qui a fait, et fait encore, la force de l'État français. Le mécanisme administratif sera aménagé de manière que le pouvoir central rencontre partout l'obéissance et nulle part l'opposition. Il comportera un organisme technique consultatif, le Conseil d'État, qui deviendra par la suite le gardien vigilant de la loi et de la liberté. Par le Concordat, Napoléon réglera les rapports avec le Saint-Siège et ramènera la paix religieuse. Par la codification législative, il introduira ordre et sécurité dans les relations sociales et, par la réforme de l'enseignement, s'efforcera de discipliner l'individu.

Mais il tombera avant d'avoir achevé son ouvrage. Le Congrès de Vienne, mettant un point final à l'« aventure » napoléonienne, restaure en France la monarchie, proclame sa foi dans les « éternels » principes de la légitimité de droit divin et, pour les protéger, institue la Sainte-Alliance et le Concert Européen. La première se voit chargée de réprimer toute nouvelle poussée révolutionnaire, la seconde de maintenir l'autorité et la paix en Europe.

La France, que la fièvre révolutionnaire avait égarée, rentrait, croyait-on, au bercail de la famille européenne.

On n'efface pas d'un trait de plume, hélas ! les effets de secousses aussi formidables que la Révolution et l'épopée napoléonienne. Les Bourbons allaient bientôt s'en apercevoir. On attribue à Louis XVIII cette phrase significative : « Je ne veux pas être le roi des deux peuples. » Qu'est-ce à dire, sinon que la Restauration avait profondément divisé la France ? « De ce moment date, écrit Charles Seignobos dans son *Histoire de la Nation Française*, la séparation de la nation française en deux camps, excités l'un contre l'autre par une hostilité permanente, et qui reste le fondement caché de la vie politique de la France. »

Deux Frances ! L'une qui s'accrochait au passé avec vigueur et nostalgie : la France traditionaliste, plus tard la France réactionnaire et conservatrice ; l'autre qui, dépassant le présent, portait en elle l'espoir de l'avenir et d'un avenir meilleur : la France éclairée, celle qui prendra la tête du progrès social et de la paix internationale.

La division de la France en deux camps, engendrée par la Révolution et consommée par la Restauration, se perpétuera. Seuls en varieront les formes et le contenu. Elle constitue une des dominantes de la vie politique française, et affecte profondément l'équilibre du pays.

Louis XVIII comprenait fort bien la gravité de la situation. Comme Napoléon, il essaiera de jeter un pont entre le passé et le présent. Sa tentative de réconciliation échouera comme la précédente, mais pour d'autres raisons. Le premier obstacle venait de sa propre personne. Louis XVIII était lui-même victime de ce déchirement qui accablait la France : il gardait son attachement à l'Ancien Régime qu'il savait cependant condamné par les faits. La grande équivoque qui plane sur la nature de la Charte de 1814 vient de là. Don gracieux du roi, ou pacte conclu avec la nation ? Légitimité de droit divin ou légitimité démocratique ? Pour les « ultras » la réponse ne faisait aucun doute : de toute leur énergie, par tous les moyens ils s'efforceront de ressusciter le passé. La mort de Louis XVIII, l'avènement de Charles X – homme fanatique et borné – marqueront le début d'une réaction puissante, suivie du soulèvement de juillet 1830, de la fuite du roi et de la naissance de la Monarchie de Juillet.

La bourgeoisie l'emporte alors définitivement sur l'aristocratie du sang et de l'argent. Mais, simultanément, apparaît son nouvel ennemi : le peuple de Paris, dont l'action violente, lors des journées de juillet, a étrangement rappelé la grande Révolution avec sa terreur, son insécurité et sa République. La monarchie, dont le prestige demeure grand dans le pays, sert de rempart ; mais pour lui ôter sa pointe dangereuse, on l'« embourgeoise » : Louis-Philippe se voit dénier l'ancien titre de « Rois de France », et doit se contenter de celui de « Rois des Français ». La démocratie bourgeoise triomphe du principe monarchique : la Charte de 1830 devient une véritable convention.

Mais la bourgeoisie – qui s'en étonnerait ? – se montre aussi jalouse de son pouvoir et de ses prérogatives que l'ancienne classe dirigeante. Le cens électoral, bien que légèrement abaissé, réserve le droit de vote à quelque 170 000 Français. Pour consoler les masses exclues, Guizot leur lance sa célèbre apostrophe : « Enrichissez-vous ! » La Monarchie de Juillet a en effet déchaîné les appétits : des affaires colossales s'édifient, des industries se fondent et se multiplient, le commerce se développe, la fortune nationale augmente. On espère, un peu naïvement, que tout le monde en profitera. La réalité se présente, hélas ! sous un jour moins reluisant. La misère de la classe ouvrière fait pitié. Salaire médiocres, journée de travail de 15 à 16 heures, emploi des femmes et des enfants dans les usines, absence de toute

protection contre l'arbitraire du patron : ces maux que des voix généreuses, comme celle de Sismondi, dénoncent avec véhémence, frappent injustement des millions de Français, les dressent contre le régime qui les tolère. Les divers groupes politiques, déjà nombreux, refusent d'admettre l'existence du malaise social, s'abstiennent de prendre les mesures propres à le dissiper. Le divorce entre « pays légal » et « pays réel », entre la minorité des privilégiés et la majorité des ouvriers, artisans et petits commerçants écartés du gouvernement, voue le régime à l'écroulement. La Révolution de 1848 n'aura aucune peine à le renverser.

Plus d'un demi-siècle depuis 1789 ! Une courte halte s'impose pour dresser un premier bilan de l'expérience française. Bilan d'autant plus nécessaire qu'en 1848 commence une nouvelle époque. À l'actif on inscrira : le rôle important de la France en Europe et dans le monde, le dynamisme et la foi généreuse de son peuple, qui ne cesse de frayer le chemin de l'avenir et de conduire ses voisins dans la voie ainsi tracée. Au passif : l'instabilité politique – la France paraît incapable de se donner un système de gouvernement satisfaisant ; et l'instabilité sociale – la bourgeoisie, se refusant aux concessions indispensables, voit surgir devant elle l'ombre menaçante du prolétariat.

Aussi la Révolution de 1848 dépasse-t-elle, par sa portée, un simple changement d'équipe gouvernementale. Elle ouvre incontestablement une nouvelle ère dans l'histoire de l'État français. Ère du socialisme d'abord : c'est l'époque de Proudhon et de Marx, du « Manifeste Communiste », du mouvement ouvrier, de la lutte des classes et des revendications sociales. Ère républicaine ensuite : on renoue avec la tradition républicaine de la grande Révolution, mais sous son aspect « jacobin » et centralisateur. Ère – si j'ose dire – « bonapartiste » enfin : formation, autour d'un homme dont on cultive la popularité, d'une clique avide de s'emparer du pouvoir. Par son importance, la Révolution de 1848 ne le cède donc en rien à sa grande devancière. Ce qui les rapproche encore, c'est la précarité du régime auquel elles donnent naissance. Bien que de types différents, la constitution de 1791 et celle de 1848 accusent les mêmes défauts. Complexité, lourdeur, systématisation, mépris ou ignorance des faits... autant d'imperfections, parmi bien d'autres, qui les rendent toutes deux impraticables. Le système de 1848 réalise un invraisemblable mélange de gouvernement parlementaire, de gouvernement d'assemblée et de gouvernement présidentiel. « Dans tout cela », écrit M. J.-J. Chevallier, « nulle synthèse : une juxtaposition de principes contradictoires, une « mosaïque », une cacophonie politique mêlant en sons discordants le grand air *jacobin*, le grand air plébiscitaire avec, en sourdine discrète, l'air *parlementaire*. Telle était, ajoute-t-il, « en présence de *Dieu* »... et « au nom du peuple français » l'œuvre bâtarde de l'Assemblée Constituante ».

Sur ces entrefaites le suffrage universel porte Louis-Napoléon Bonaparte à la Présidence de la République tandis qu'à l'Assemblée Nationale, les monarchistes conquièrent la majorité. « Prince-Président » et majorité monarchiste s'entendent pour étrangler la jeune République, mais chacun veut se réserver l'héritage convoité. La victoire devait revenir au plus habile : avec ténacité et persévérance, exploitant adroitement le moindre faux pas de l'Assemblée, Louis-Napoléon lancera, en octobre 1851, sa première attaque. Il demandera l'abrogation de la loi électorale que l'Assemblée avait votée le 31 mai 1850 pour restreindre l'application du suffrage universel. C'est évidemment un piège ; l'Assemblée s'y laissera prendre. Pour la « défense » de ce grand principe, le jour anniversaire d'Austerlitz, le 2 décembre 1851, le « Prince-Président » frappera le grand coup. La fin de la Seconde République annoncera l'aube du second Empire.

Le Second Empire ne jouit pas d'une bonne réputation. On le dépeint volontiers comme une pâle contrefaçon de son illustre prédécesseur. Ce jugement sévère paraît excessif.

Certes, le système de gouvernement de 1852 s'inspirait de celui de l'an VIII : Chef d'État, Conseil d'État, Corps législatif et Sénat, on retrouve ici le schéma, légèrement retouché, du Premier Empire. En fait, cependant, on imprimait à ce dernier un changement notable, pour le mettre en accord avec le suffrage universel. Certes aussi, le nouveau régime manipulait les institutions démocratiques avec autant de succès que l'ancien. Pour « domestiquer » le suffrage universel, on faisait flèche de tout bois : serment de fidélité, découpage savant des circonscriptions électorales, candidatures officielles ; pour raffermir de temps à autre l'autorité de l'empereur, on réintroduisait le plébiscite. Il reste que l'Empire s'engagera dans la voie des réformes qui devaient amener sa démocratisation progressive. Ne convient-il pas, en outre, d'inscrire à son crédit le libéralisme économique, le percement du canal de Suez, les travaux publics à l'intérieur, la jurisprudence libérale du Conseil d'État qui ouvrira de plus en plus largement son prétoire aux administrés, les premières mesures législatives en faveur des ouvriers, et la loi sur les sociétés anonymes, qui devait donner à l'industrie une si belle impulsion ? L'Empire a surtout péché en politique extérieure : d'aventure en aventure, il finira par sombrer dans la défaite militaire, avec l'armée vaincue et l'Empereur prisonnier. Dès le lendemain, le 4 septembre 1870, la foule de Paris envahit le Palais-Bourbon, prononce la déchéance de l'Empire, se rend de là à l'Hôtel de Ville pour y acclamer le Gouvernement provisoire de la Défense Nationale qu'on vient de constituer.

On s'achemine vers la troisième République. La route sera longue et difficile. Le pays se trouvait encore en guerre. Que faire ? Négocier ou résister ? Les deux tendances comptaient des partisans au gouvernement. Le risque d'une révolte interne subsistait. Il fallait, en outre, doter le pays d'un nouveau régime politique, donc réunir sans tarder une assemblée constituante. Le Gouvernement provisoire se consacrera à ces deux tâches : il conclura l'armistice et ordonnera les élections. Un malentendu lourd de conséquences faussera le résultat des élections. Le problème de la guerre ou de la paix dominant le débat, les électeurs enverront à la Constituante une majorité de monarchistes, partisans de la paix, contre Gambetta et les républicains, favorables à la poursuite des hostilités (450 contre 250).

L'Assemblée Nationale siégera quatre ans. Profondément divisée sur la question de la forme de gouvernement, elle traînera les choses en longueur, dans l'espoir que le temps finira par régler la situation. En attendant elle procédera à la mise en place provisoire de l'Exécutif, confié à Thiers d'abord, au maréchal de Mac-Mahon ensuite. La restauration de la monarchie s'avérant pour le moment impossible, l'Assemblée Nationale se ralliera en désespoir de cause à la République (Amendement Wallon), mais infusera à celle-ci un contenu monarchique. Elle comptait qu'une fois les obstacles écartés, la couronne se substituerait à la présidence de la République. Pour faciliter cette mutation, elle se contentera d'adopter un petit nombre de règles générales sur l'organisation des pouvoirs publics, qu'elle incorporera dans les trois lois constitutionnelles de février et juillet 1875, improprement appelées « Constitution de 1875 ».

Les circonstances qui avaient présidé à la naissance du régime n'augurait pas favorablement de son avenir. Indubitablement la Troisième République était mal venue au monde : ceux-là même qui l'avaient tenue, bien malgré eux, sur les fonts baptismaux, souhaitaient

sa mort prochaine. Elle connut pourtant une fortune prodigieuse. Non qu'elle ait manqué d'ennemis à combattre, ni de difficultés à surmonter. Mais elle acquit une telle puissance qu'elle sut résister aux plus dures épreuves, crise intérieure ou guerre. Elle assura à la France 65 ans de stabilité constitutionnelle. Longévité impressionnante, par comparaison à la durée moyenne des régimes antérieurs.

Comment ne pas découvrir dans l'empirisme et la souplesse du système de 1875, et dans la faculté d'adaptation qui en résulte, l'une des principales causes de son succès ? Produit de contingences politiques, son architecture constitutionnelle se réduisait à quelques dispositions de caractère instrumental, marquées au coin de l'esprit de transaction et du sens des opportunités si contraires, semble-t-il, au génie politique français. En voici le schéma : souveraineté nationale, régime représentatif, gouvernement parlementaire avec un parlement bicaméral, un président de la république et un Conseil des ministres, trait d'union entre les deux. Les ministres, nommés par le Président de la République, étaient individuellement et collectivement responsables devant les deux chambres ; en revanche, avec l'assentiment du Sénat, le président pouvait dissoudre la Chambre des Députés pour en appeler au peuple. Rien de très nouveau dans tout cela, sinon que le parlementarisme se voyait associé à la République et que, dans le mécanisme, on laissait beaucoup de jeu à la pratique.

Or, dès le début, la pratique agira dans le sens de la tradition révolutionnaire, favorable à l'Assemblée. Deux hommes joueront un rôle important dans la cristallisation des positions : le maréchal de Mac-Mahon et Jules Grévy. Le nom du premier évoque la date du 16 mai 1877, journée mémorable où se développe le premier grand conflit entre Exécutif et Législatif. Méconnaissant le courant républicain en plein essor dans le pays, le Président de la République, qui a désavoué son président du Conseil, accepte sa démission et, pour trouver à son successeur une majorité, dissout la Chambre des Députés. Mais le pays désigne aux nouvelles élections 323 républicains ; par là, il condamne ce coup de force larvé, inflige une sérieuse défaite au Chef d'État, et ébranle l'autorité de l'institution. Dorénavant, aucun président n'osera plus utiliser l'arme de la dissolution.

De cet incident, la présidence de la République sortira diminuée. Jules Grévy, qui succèdera à Mac-Mahon, portera des coups aussi sensibles à l'autre branche de l'Exécutif, le cabinet. Détestant Gambetta, il se refusera à l'appeler au pouvoir. Or, le grand tribun disposait d'un pouvoir considérable à la Chambre. Aussi, la France possédera-t-elle durant deux ans deux gouvernements : le gouvernement officiel, sans autorité réelle, et le gouvernement occulte, dirigé par Gambetta de son poste de président de la Chambre des Députés. Faisant et défaisant les ministères à sa guise, le parlement s'assurera la maîtrise du gouvernement, et introduira dans la pratique française le fléau permanent de l'instabilité ministérielle.

Puissance du Législatif – faiblesse de l'Exécutif, tel est la caractéristique dominante du gouvernement français, que la Quatrième République héritera de la Troisième. Mais on ne mesurera la gravité du mal que bien plus tard. Dans les premières années du nouveau régime, personne n'y trouvait à redire. Celui-ci vivait en effet son « âge d'or ». Avec fougue et détermination, il s'attelait à la grande tâche de la transformation de l'État.

Sur le plan interne, on démocratise l'appareil administratif et social. La grande loi de 1881 établit la charte des libertés communales ; quelques années plus tard, le Sénat devient le représentant des communes. En 1884, les ouvriers se voient reconnaître le droit syndical et

le syndicalisme monte en flèche. Vers la même époque s'opère la grande réforme de l'enseignement, prélude à la séparation de l'Église et de l'État. Les libertés publiques s'étendent et se raffermissent. La refonte du système fiscal réalise enfin une répartition plus équitable des charges publiques entre les citoyens. Sur le plan extérieur, la Troisième République se taille un magnifique domaine colonial et accomplit, face au danger allemand le miracle de l'Entente Cordiale. Au début du XXe siècle, le régime atteint vraiment le faite de la grandeur : il détient tous les éléments qui procurent aux sociétés bonheur et prospérité. Des hommes d'abord : Waldeck-Rousseau, Clémenceau, Briand, Joseph Caillaux... au gouvernement, Jaurès et Guesde... dans l'opposition. Une doctrine ensuite : le solidarisme, parfaitement approprié au pays de la petite et moyenne bourgeoisie. Une foi : culte de la raison et du progrès humain. La richesse et la sécurité enfin. Quelques ombres par-ci par-là ne pouvaient assombrir ce tableau réjouissant.

La guerre de 1914 à 1918 va bouleverser tout cela. La victoire laisse la République affaiblie. Incapable de surmonter les difficultés qui l'assaillent, le régime ira lentement vers sa fin. Au début, on ne s'en apercevra guère ; mais, à partir de 1926, les symptômes du déclin se préciseront et se multiplieront. Dix ans plus tard, ils deviendront parfaitement visibles. Tout contribuera à précipiter l'évolution fatale. Difficultés économique et financières : chute monétaires, inflation, chômage, hausse des prix, la République se débattrait au milieu de toutes ces calamités sans réussir à les vaincre. Tension internationale qui ira s'aggravant à partir de 1932, avec la floraison des régimes de dictature sur la terre d'Europe. Crise sociale qui, elle aussi, ne cessera de s'amplifier : le syndicalisme dressera la classe ouvrière contre les pouvoirs publics, accusés de connivence avec les puissances d'argent ; l'avènement du front populaire inquiétera les possédants, et jettera bon nombre d'entre eux dans les bras du fascisme ; les deux camps de la communauté française s'opposeront plus irréductiblement que jamais. Crise des hommes : dans un pays décimé par la guerre, l'élite dirigeante éprouvera beaucoup de peine à se renouveler ; le régime manquera d'homme au moment où il en a le plus grand besoin. Crise des institutions enfin : déchaînement des passions partisans dans le pays et au sein du parlement, paralysie de la volonté gouvernementale, « valse macabre » des ministères, abdication du pouvoir législatif, puissance grandissante des bureaux, « fouillis » législatif des décrets-lois, sclérose d'un Sénat devenu citadelle du conservatisme – tout cela devait miner la confiance des Français dans les institutions qui les régissaient, et dans les hommes qui étaient censés les représenter. La manifestation du 6 février 1934, et la panique qu'elle provoque dans le gouvernement révèlent de manière angoissante la fragilité du régime. On tente bien de remonter le courant, mais il est déjà trop tard. La catastrophe de 1940 donnera le coup de grâce à la Troisième République : le 10 juillet 1940, l'Assemblée Nationale délègue « tous pouvoirs au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain, à l'effet de promulguer, par un ou plusieurs actes, une nouvelle constitution de l'État français ». La République de Gambetta, de Ferry, de Waldeck-Rousseau, de Clemenceau, de Briand et d'autres, proclame ainsi sa propre déchéance.

Durant quatre ans – de 1940 à 1944 – l'État français mènera une double existence : dans la métropole régnera l'État de Vichy, au dehors d'État de la Résistance. Dédoublément tragique, car il exprimait, cette fois de façon tangible, le clivage de la société française. Quatre années de souffrances, mais aussi de réflexions et de méditations. Dans la tourmente et la détresse on s'interroge : on cherche à déceler les causes du malheur, on tourne le regard

vers l'avenir, ce foyer de l'espérance. La Résistance enfante de nouveaux hommes, les anime du désir de refaire la France et de la volonté de mener à bien l'œuvre conçue.

Dès la libération du pays, on se met à l'ouvrage. Rompant résolument avec une tradition plus que séculaire, on demande au peuple française de se prononcer sur le régime futur. Par le referendum du 21 octobre 1945, le corps électoral désigne une assemblée constituante, fixe un terme aux pouvoirs qu'il lui délègue, et se réserve le droit d'approuver la nouvelle constitution. Magnifique retour aux traditions révolutionnaires, resté malheureusement sans lendemain !

Le début s'annonçait plein de promesses, la suite ne les justifiera point. Trois formations politiques importantes apparaissent dans la première constituante : communistes, socialistes (S. F. I. O.), mouvement républicain populaire (M. R. P.). La plupart des députés manifestent un état d'esprit bien différent de celui de la Résistance : la concorde n'existant plus, l'entente deviendra difficile. La politique reprendra ses droits ; avec elle, recommenceront marchandages et combinaisons. Le projet du 19 avril 1946 porte la marque reconnaissable de cette mentalité. L'opposition du M. R. P. et du général de Gaulle décide le peuple à le rejeter. Mais la seconde constituante ne fera guère que récidiver ; elle se bornera à quelques légères retouches, sinon à des modifications de pure forme. De ses travaux sortira, selon l'expression de M. Prélôt, « un nouveau compromis, un compromis de compromis, un super-compromis ». Soumis à une nouvelle consultation populaire, le second projet obtient une très faible majorité ; le 27 octobre 1946, il entre en vigueur et la Quatrième République engage son destin.

Quel sera ce destin ? Vers quels horizons nouveaux conduira-t-il l'État français ? Pourquoi le dissimuler ? Le bilan de dix premières années d'existence ne se révèle pas particulièrement encourageant. Le nouveau régime, accablé de reproches, paraît entouré de la désaffection générale. Mais se montre-t-on juste à son égard ? Pouvait-il faire mieux et davantage, dans les conditions exceptionnelles d'après-guerre ? Le cadre où l'enferme le texte constitutionnel lui permet-il d'aller de l'avant audacieusement, généreusement ? Certainement pas ! La constitution porte en elle de magnifiques espérances, qu'elle s'empresse elle-même d'escamoter ou d'édulcorer. Son caractère de « super-compromis » en fait une œuvre inachevée ou à demi achevée. Comment, dans ces conditions, tenir les promesses ? Comment éviter les hésitations, les reculades et les abandons ? N'est-il pas fatal que les ouvrages entrepris restent eux aussi inachevés ou à moitié achevés ? Volonté incontestable de rénovation, mais volonté chancelante qui ne va pas droit au but – voilà l'impression dominante que l'action de la France donne depuis la guerre.

Rénovation d'abord *dans l'État*. Quels maux affligeaient le régime de 1875 ? Omnipotence du parlement, faiblesse de l'Exécutif, jeu des partis, centralisation administrative. Qu'à cela ne tienne ! On prendra les mesures nécessaires pour les faire disparaître. Avant tout, il convient de mettre fin à la souveraineté du parlement. Pour cela, on fera du peuple le titulaire de la souveraineté, et on le réintroduira sur la scène politique. On affirmera, en outre, le devoir du parlement de se conformer à la constitution. A cet effet, on instituera un organe spécial, le Comité Constitutionnel. Tout cela semble conçu dans le plus pur style démocratique, digne de la tradition montagnarde. Pure apparence, hélas ! Le peuple, proclamé souverain, n'exerce sa souveraineté qu'en matière constitutionnelle et, même ici, le parle-

ment pourrait l'écarter. Quant au Comité Constitutionnel, son organisation et ses pouvoirs lui interdisent de contrecarrer effectivement la volonté du législateur. Si bien qu'en définitive, le parlement demeure aussi puissant qu'auparavant.

Renforcer l'Exécutif, seconde tâche de la remise en ordre de l'État. Pourquoi ne pas s'inspirer du modèle britannique, coiffer le gouvernement d'un véritable chef ? Par des artifices de procédure, on essaiera, d'autre part, de rendre plus malaisé le renversement du cabinet. On rétablira enfin le droit de dissolution, cette contrepartie indispensable de la responsabilité. Vaines précautions ! Constitution et pratique conjuguèrent leurs efforts pour faire avorter les remèdes imaginés. Si bien qu'en définitive, l'Exécutif demeure aussi faible qu'auparavant.

On pourrait répéter la même démonstration pour les partis, pour la centralisation administrative, la puissance des bureaux, etc... L'effort de rénovation dans l'État se solde donc par un échec. Rénovation de l'État ensuite. Il est temps de réaliser enfin le rêve de 1848 : compléter la démocratie politique par la démocratie économique et sociale, bâtir une société où règneront à la fois liberté et égalité, ordre et justice. Pour le faire, il importe essentiellement d'abattre les féodalités économiques, ces puissances d'argent qui formaient un État dans l'État et monopolisaient à leur profit le pouvoir politique. Le principe de la nationalisation figurera dans la constitution ; on nationalisera charbonnages, gaz et électricité, grandes banques de crédit, grandes compagnies d'assurance... Tout un secteur économique passera dans le domaine national. Il faudra aussi, et surtout, réhabiliter l'ouvrier, ne plus le considérer et traiter comme un facteur de production, mais lui rendre sa qualité d'homme et le faire participer à la gestion de l'entreprise et à la détermination des conditions de travail. A cette condition seulement réussira-t-on à réintégrer les travailleurs dans la communauté nationale, et mettre fin à leur mécontentement parfaitement légitime. La constitution proclamera solennellement ces principes ; des institutions appropriées verront le jour : Conseil économique, comités d'entreprise... Malheureusement, ici encore l'œuvre ébauchée reste en panne : la sécurité sociale mise à part, on se trouve toujours passablement loin de la démocratie économique et sociale. L'effet de rénovation de l'État laisse donc à désirer.

Rénovation de l'Empire colonial aussi. Les deux guerres mondiales avaient sonné le glas de l'ancien colonialisme. Sous l'impulsion d'une élite consciente et énergique, les peuples subjugués, sinon exploités, revendiquaient, parfois les armes à la main, le droit de se gouverner eux-mêmes. Bon gré mal gré, les États d'Europe s'engageaient les uns après les autres dans la voie de l'autonomie et de l'émancipation. La participation active des terres d'outre-mer à la guerre, leur fidélité à la métropole réduite à l'impuissance pendant plusieurs années, imposaient à la France le devoir impérieux de satisfaire les aspirations des peuples dont elle avait la charge. La France nouvelle devait le comprendre : dès 1944, la « Conférence Africaine », réunie à Brazzaville sur l'initiative du Gouvernement provisoire, lançait l'idée d'une Fédération française destinée à révolutionner les relations de la métropole avec ses possessions. Les constituants devaient s'en saisir et fonder sur elle l'« Union française », à laquelle ils consacreront, pour en rehausser la signification, un titre spécial de la loi constitutionnelle. « La France, déclarera le préambule, forme avec les peuples d'outre-mer une union fondée sur l'égalité des Droits et des Devoirs... » C'est là une condamnation catégorique de la colonisation synonyme de domination et d'arbitraire, et la reconnaissance tout aussi catégorique de la libre association comme base de la nouvelle communauté. Les constituants iront même plus loin : réitérant le beau geste du décret du 16 pluviôse an II, ils accorderont les droits et

libertés attachés à la qualité de citoyen français à tous les habitants des territoires d'outre-mer, sans distinction de couleur ou de religion, et établiront une citoyenneté de l'Union superposée aux nationalités particulières.

La conception projetée, animée d'un grand souffle humain, force d'administration. Pourquoi faut-il alors que, dans sa réalisation, on s'arrête à mi-chemin et déçoive l'espérance éveillée ? En se reportant au titre VIII, on constate que l'union française ne met pas fin à l'Empire colonial : départements et territoires d'outre-mer demeurent au sein de la République française et continuent de subir la loi française. Dans l'Union elle-même, l'égalité n'est pas respectée : la France s'y réserve une situation privilégiée. Le parlement français détient tout le pouvoir législatif : il peut l'exercer en toutes matières ; il l'exerce à titre exclusif dans certaines matières importantes. L'Assemblée de l'Union française ne dispose que d'un pouvoir consultatif ; ses avis ne sauraient lier la volonté du parlement. La conduite générale de l'Union appartient au gouvernement de la République française qui, dans l'accomplissement de cette tâche, se fait assister d'un Haut Conseil de l'Union, simple organe de liaison, de délibération et de consultation. Enfin, selon la constitution elle-même, la présidence de l'Union revient de droit au Chef de l'État français. L'Union française se place, somme toute, entre le système fédératif qui se réclame du principe d'association, et le système colonial qui procède du principe de domination. L'effort de rénovation de l'Empire colonial reste insuffisant.

Rénovation de l'Europe enfin. Il peut paraître étrange de parler de rénovation de l'Europe à propos de l'État français. L'Union européenne ne résultera-t-elle pas des efforts conjugués de tous ? Sans doute ! Mais plus que tout autre pays, la France a manifesté sa vocation européenne. Sans compter ses apports à la civilisation occidentale, l'idée même de l'Union européenne a pris naissance sur sa terre : dès le XI^e siècle, Pierre Dubois la préconisait ; elle reparaitra trois siècles plus tard avec Emeric Crucé et le Duc de Sully ; depuis lors, poètes, philosophes et publicistes n'ont cessé de la promouvoir. Les premières initiatives proviennent également de France. Le 5 septembre 1929, Briand, avec cette vision claire de l'avenir que possèdent seuls les grands hommes d'État, fit la première tentative. Le mémorandum qu'il transmettait aux chancelleries le 17 mai suivant, se terminait par cette phrase pleine d'espoir et d'angoisse à la fois : - « S'unir pour vivre et prospérer, telle est la stricte nécessité devant laquelle se trouvent désormais les nations d'Europe. » L'appel était émouvant. Il ne fut pas entendu ; il ne pouvait l'être : sans faire montre d'hostilité ouverte, les États, profondément imbus de leur souveraineté et peu disposés à consentir des sacrifices, refusèrent de s'engager dans la voie que leur traçait timidement le gouvernement français. L'essai de Briand se brisa sur l'écueil de la souveraineté. Le fait mérite réflexion : on verra pourquoi.

Durant la deuxième guerre mondiale, l'idée agitera la Résistance. Mais jusqu'en 1948, elle restera en l'air. Le pacte de Bruxelles du 17 mars 1948 contenait un premier rappel discret. Mais il faudra attendre le congrès de l'Europe, réuni à la Haye en mai 1948, pour voir la France reprendre l'affaire en mains. Secondée par la Belgique, elle triomphe des résistances britanniques et, un an plus tard, obtient la création du Conseil de l'Europe, premier rudiment de l'Europe Unie. Mais la France ne se contente point de cette ébauche, nettement insuffisante à répondre aux exigences de l'heure. Elle multiplie ses efforts en vue de perfectionner le nouvel organisme. Devant l'opposition farouche de la Grande-Bretagne et de quelques autres pays, elle décide de poursuivre le travail d'intégration dans un cadre plus restreint. L'Europe des Six commence ainsi à prendre figure : en 1951, la Communauté du Charbon

et de l'Acier (C. E. C. A.) lui donne sa première expression concrète. D'autres communautés devaient lui faire suite : Office des Transports, Autorité Européenne de l'Agriculture, Autorité de l'Energie... Or, certains événements politiques accordent la priorité à une communauté européenne de défense (C. E. D.) dont le projet est arrêté en 1952 à la Conférence de Paris. Cette communauté suscite à son tour un projet de communauté politique européenne qu'une assemblée « *ad hoc* » rédige en un temps record et soumet aux gouvernements des six pays intéressés.

Il suffisait d'un pas pour franchir la porte de l'Europe Unie. Mais ce pas exigeait des abandons de souveraineté. La France reculera devant ce sacrifice suprême, et ruinera elle-même les fruits de sa propre semence. Dans sa constitution, elle proclame solennellement sa détermination de consentir, dans l'intérêt de la paix, aux limitations de souveraineté. Par cette déclaration que d'autres constitutions imiteront, elle manifeste nettement sa préférence pour une paix organisée qu'elle considère incompatible avec la souveraineté. Mais ici comme ailleurs, elle a manqué de courage pour traduire ses convictions en réalités vivantes. L'effort de rénovation de l'Europe n'atteint pas son but.

La France demeure toujours la patrie des idées neuves et généreuses. Mais dans le monde où elle vit et où – il faut bien le dire – elle a peine à se reconnaître, elle se sent incapable de leur donner vie seule. C'est la raison majeure de ses craintes et hésitations mais aussi la preuve qu'elle ne retrouve force et énergie que dans et par l'Europe.

ANNALES DE LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES ET
ÉCONOMIQUES DE STRASBOURG

X.

**LA PROTECTION INTERNATIONALE DES
DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE EUROPÉEN**

Extrait

FONDEMENTS DES DROITS DE L'HOMME

Rapport de M. M. Mouskhély :

Les fondements philosophiques et sociologiques des droits de l'homme

Nous nous réunissons aujourd'hui pour examiner la Convention de Rome pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Certes, ce n'est pas la première fois que le Droit International se penche sur les droits de l'homme. Sans remonter plus loin, rappelons qu'au lendemain de la plus atroce tragédie qu'ait connue le monde, et parmi les fièvres mal éteintes qu'elle avait laissées, la Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, chargeait la nouvelle Organisation, entre autres, de « réaliser la coopération internationale... en développant et en encourageant le respect des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion » (articles 1 § 3, 55 c) et 56), inscrivait au nombre des attributions de l'Assemblée Générale et du Conseil Économique et Social celle de « provoquer des études » et de « faire des recommandations en vue de... faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales » (articles 13 § 1, 62 § 2 et 63), etc.

De son côté, l'Institut de Droit International, réuni en 1947 à Lausanne, entendit sur cette même question un remarquable rapport de Charles de Visscher. Si aucune guerre n'avait accumulé autant de ruines, matérielles et morales, que celle qui venait tout juste de finir, aucune non plus n'avait laissé à l'humanité des enseignements d'une aussi saisissante clarté ; et il parut à l'Institut, toujours soucieux de travailler sans cesse « à formuler les principes généraux de la science de manière à répondre à la conscience juridique du monde civilisé », que rien ne saurait mieux répondre à sa mission que de proclamer les droits fondamentaux de l'homme comme base d'une restauration du Droit International. En des résolutions lucides, et qui témoignaient de la haute intelligence qu'avaient su garder, en ces temps où tant de raisons vacillaient, nos Maîtres et nos Amis, l'Institut reconnaissait des droits inhérents à la personne humaine ; Il affirmait – avec une conception fonctionnelle de l'État (qu'on se rappelle la haute formule : « L'État doit servir et non asservir l'Homme ») – l'existence d'un lien étroit entre le respect de la personne humaine à l'intérieur des États et la paix internationale ; il condamnait enfin cette tradition qui voit « dans l'État souverain, organisme de sécurité et instrument de puissance, la forme la plus haute de l'ordre juridique » (Annuaire, 1947, p. 175).

L'année suivante, l'Assemblée Générale de l'O.N.U., « considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde », proclamait à Paris, le 10 décembre 1948, la « Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ». Cet important instrument, d'une indéniable générosité d'inspiration, énonçait

en ses trente articles une assez logue série de droits et libertés aussi bien économiques, sociaux et culturels que civils et politiques, esquissant ainsi une tentative de conciliation entre l'héritage du XIXe siècle et les conquêtes et aspirations du XXe. Force obligatoire et, partant, mécanisme sanctionnateur lui faisait cependant défaut : la Déclaration se présentait simplement « comme l'idéale commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations, afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la connaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction ».

Il s'agissait là, au total, de nobles vœux que portaient seules la foi en la civilisation, la certitude de voir un jour l'esprit triompher de la Matière qu'une longue expérience, leur vaste culture et un commerce approfondi de nos dirigeants avaient inspirées à nos aînés.

L'effort a porté ses fruits. En 1947, à Lausanne, les droits fondamentaux de l'homme étaient venus au secours du Droit International inquiet de son avenir. A Rome, en 1850, le Droit International devait venir au secours des Droits de l'Homme menacés. Des hommes éminents, chargés des plus hautes responsabilités tant dans leurs États que dans les organisations internationales auxquelles ils voulaient bien prêter leur concours, avaient poursuivi la tâche entreprise et apporté une pierre encore à l'édifice de droit et de justice auquel notre monde occidental a attaché sa fortune. C'est cette œuvre qu'ici même, en des heures trop brèves, nous allons – nous en qui, nous l'espérons du moins, l'usage de l'exégèse n'a tué ni la faculté ni le goût d'admirer – tenter de mieux connaître. Et vous savez quel sens complet, quelle profondeur, quelle perfection, le langage scientifique donne à ce beau mot de « connaître ». Nous allons donc fouiller la Convention de Rome jusqu'à son plus intime, et la juger.

Mais il est évident que nous ne saurions l'apprécier, ni éclairer d'une juste lumière sa signification comme sa valeur, sans la rapporter à son contexte.

La Convention de Rome est un moment du droit, et nous ne pouvons nous dispenser de la replacer dans le climat où elle vit le jour, dans la condition de notre temps, entre le mouvement des faits et l'évolution des idées.

Ce n'est qu'une fois la Convention ainsi mise, comme l'on dit au théâtre, en situation, que nous pourrions entreprendre son analyse ; et, nous rappelant qu'avec une affirmation des droits de la personne humaine elle contient un mécanisme destiné à assurer leur protection, analyser le système juridique qu'elle crée. Ce n'est pas tout en effet qu'affirmer des droits ou des libertés, encore faut-il préciser leur contenu exact, assurer leur mise en œuvre et permettre leur sanction.

Jamais, nulle part, on ne s'est plus que notre monde préoccupé de la personne physique de l'Homme ; rarement a-t-on davantage oublié son être moral. Nous connaissons les organismes et les institutions qui se sont multipliés pour prendre soin des corps, pour les nourrir, les soigner, leur donner le repos qui leur est nécessaire, un sain régime de travail, la sécurité enfin. Nous savons tous combien cette valeur essentielle de la personne humaine, et en la quelle se résument tous ses droits, la liberté, est menacée.

Les hommes se sont dressés contre l'humain ; l'humanité de l'homme s'étirole chaque jour un peu plus sous la pression du corps social ; et ce que le corps social en laisse survivre, le corps politique, Léviathan boulimique, cherche à l'aliéner.

1° *L'avalissement de l'homme*

Nous payons aujourd'hui les privilèges dont nous avons vécu. Les conquêtes du XVIIIe siècle, sa victoire de grand moribond, nous ont donné la liberté ; et nous avons vécu sous son égide, à ce point faits à elle, à ce point dans sa familiarité, que nous en avons pris l'imprudente habitude. Baignés dès notre plus jeune âge dans ce climat libéral qui avait gagné l'Europe entière et s'y était, le XIXe siècle durant, consolidé, nous avons oublié le côté miraculeux de la liberté pour voir en elle une donnée naturelle et permanente de la condition humaine.

Elle est en réalité une acquisition récente des nations occidentales ; loin de s'imposer à travers l'espace et le temps, elle est une valeur relative, contingente. Sans doute l'homme a-t-il toujours plus ou moins professé le culte de ce que j'appellerais volontiers une liberté idéale. Mais ce n'est pas le règne de cette liberté-là qui fait le libéralisme, c'est la liberté réelle, qui est sa réalisation positive. Or, cette réalisation n'est ni nécessaire, ni toujours possible. L'homme peut vivre, il l'a tristement prouvé et le prouve sans doute encore, sans la liberté ; il peut désirer vivre dans un monde qui l'ignore, et choisir de l'écarter. En outre, la liberté ne croît ni ne prospère sur n'importe quel terrain ; elle ne naît ou ne subsiste que dans certaines conditions.

La liberté, notre liberté, n'est pas dans la nature des choses. Elle est une conquête de l'homme sur lui-même ; conquête fugitive, conquête de tous les instants. Elle exige une certaine exaltation de l'homme et des institutions adéquates. Or, sur ces deux points, notre époque s'avère anti-libérale.

L'homme a cessé de s'exalter comme la valeur à la fois primitive et suprême ; il se dépersonnalise, il se massifie. Il ne s'agit point ici de diagnostiquer le mal de notre temps. D'autres s'y sont essayés et, plus compétentes que moi pourtant – oh combien ! –, se sont avoués insatisfaits de leurs analyses. La tâche, au surplus, dépasserait le propos que vous m'avez confié. Mais il n'est pas interdit de dire, en raccourci, que l'homme a été victime du progrès qui est son œuvre. Il a été nivelé, fondu dans une masse irresponsable et assoiffée de sécurité ; masse qui n'est pas amorphe, sans doute, mais dont la forme dépend non plus d'elle-même mais de la volonté de ses maîtres. Le cinéma, la radio, la télévision, leur utilisation par des propagandes intensives, ont rendu l'homme entièrement tributaire du monde extérieur et lui ont donné l'habitude de recevoir sa vie au lieu de la faire ; L'impression se substitue à la réflexion, le cliché à la pensée, la distraction à la méditation ; c'est à une véritable standardisation de la pensée que nous assistons ; la pensée n'est plus le fait de l'individu, mais celui de la société ; celui du corps où chacun vient se fondre dans un anonymat de plus en plus complet, et de plus en plus moutonnier.

Nous savons tous avec quelle force s'exerce, au sein de sociétés politiquement libérales pourtant, ce que les savants américains appellent le « social control », cette pression de l'opinion publique, des valeurs admises par le groupe, des tabous du groupe, de ses admirations comme de ses haines. Il y a de curieux enseignements à tirer de certaines méthodes de sélection professionnelle, et de films, ou de livres, qui connurent un grand succès : celui qui

ne pense point comme les autres – c'est-à-dire comme le citoyen moyen doit penser pour ne pas trahir son groupe – est un malade ; ce n'est pas seulement un a-social, c'est la victime d'une hérédité, d'une éducation ; c'est un irresponsable à qui l'on ne fera même pas l'honneur de l'écartier : on le soignera. Intellectualisme, originalité de la pensée, code personnel des valeurs : crime, tout un enchaînement de causes et d'effets.

Et dans ces agrégats, l'homme finit par perdre le sens, et le goût, de l'initiative ; privé de ses responsabilités, contraint par cette solidarité du troupeau, il échange ses droits contre un plat de lentilles, il se donne à un idéal de sécurité. Il est alors la proie de dominations.

Ainsi que l'écrit G. Gurvitch : « Les instruments nouveaux de domination liée à la possession et à la capacité même de commander et de diriger les puissants moyens techniques modernes... renforcent la soumission et la servitude des simples mortels aux choses et aux machines et, par l'intermédiaire de celles-ci, aux élites qui savent les manier » (*La Déclaration des Droits Sociaux* – p.52). Et il ajoute : « L'énorme développement de la technologie industrielle moderne, en disproportion flagrante avec une technique retardataire quant au jeu des institutions et des garanties juridiques, sociales et politiques, a créé le danger grandissant d'un régime technologique et bureaucratique, régime fondé sur un pouvoir arbitraire découlant des *compétences techniques* échappant à tout contrôle » (*id.* – p. 59).

Le dépérissement de la vie individuelle au profit de la vie grégaire, la pression du conformisme, finissent par modeler, si l'on n'y prend garde, une opinion publique sans réaction, sans curiosité, disciplinée – voire docile –, au moment même où les techniques modernes d'expression de la pensée donnent à leurs maîtres le moyen de pénétrer les cerveaux et les consciences, et où – les tâches de l'État ne cessant de s'accroître, pour devenir de plus en plus techniques et de moins en moins contrôlables – chaque aspect de la vie tend à se publiciser, à se socialiser, à tomber sous le coup d'une intervention ou d'une réglementation du pouvoir. La taille des collectivités s'accroît, les manifestations du pouvoir augmentent, les aspects purement privés de l'existence humaine se font rares – s'ils ne disparaissent –, les citoyens dont chaque pas déjà est guidé se fondent dans une masse passive qui étouffe les singularités et dont les techniques modernes permettent de forcer l'âme ; que reste-t-il des conditions de la liberté ?

2° La nationalisation de l'homme

« Les libertés, disait Royer-Collard, sont des résistances ». Ces résistances, que la structure sociale rend bien improbables, le Pouvoir ne tarde pas à en nier la légitimité. C'est le problème constant de la liberté : expression des valeurs essentielles de l'homme, elle se heurte au fait social. Qu'il le veuille ou non, l'homme vit en groupe, et ne saurait échapper au groupe. Or, il n'est pas de groupe sans discipline, et de discipline sans Pouvoir. La liberté vit en état de tension constante et nécessaire avec le Pouvoir. Aux Droits de l'homme s'opposent les fins politiques de l'État, et l'État semble triompher.

Sans doute le doit-il aux multiples tâches qui lui incombent, et qu'il n'hésite pas toujours à usurper lorsqu'elles ne lui sont pas confiées ; obligé de pourvoir à l'organisation de grands services publics, à la sécurité et au progrès économique, chargé d'assurer le respect et l'accomplissement des droits de tous, il devient naturellement le juge des droits de chacun.

Si la machine administrative veut fonctionner efficacement, elle doit s'astreindre à des

règles, mais ces règles ne sont possibles qu'aux prix d'une uniformisation des situations individuelles. L'application d'une mesure, le fonctionnement d'un service ne peuvent que difficilement, et ne peuvent pas toujours, tenir compte de toutes les situations, dans leur infinie diversité, ni de toutes les particularités de chaque situation ; ils ne peuvent prétendre répondre à tous les besoins individuels à la fois. On devra donc uniformiser, standardiser. On regroupera les situations ou les besoins en familles, et à l'intérieur de chaque famille on définira une unique situation, ou un unique besoin. Face à cent individus, l'administration ne pourra plus accepter de connaître cinq cas différents : elle en prendra cinq, cinq « cas-types », en considération et ramènera à l'un ou l'autre d'entre eux chacune des situations individuelles. Dans nombre de domaines, on ne permet plus à l'individu d'adopter telle conduite qu'il lui plairait, mais seulement de choisir entre divers comportement-types dont les incidences, et le *traitement*, sont connus et prévus.

Ce sont autant de libertés positives qui disparaissent. Le domaine de la liberté se restreint ; et de ce que cela paraît souvent irrémédiable, de ce qu'il semble parfois qu'il s'agit de points de détail sans grande importance, on tend à oublier l'effet global de ce lent investissement de l'individu par les disciplines sociales.

C'est là le fait de tout État, de tout pouvoir social en charge d'un certain nombre de responsabilités ; mais dans le cadre de nos États nationaux, ce phénomène se double d'un autre, plus grave encore. L'État Nation, longtemps conçu comme l'émanation même de la personne humaine, se dresse contre l'homme. Charles de Visscher nous a mis en garde : « Vingt-cinq années d'expérience nous ont montré les valeurs humaines impitoyablement sacrifiées aux valeurs politiques, la loyauté au groupe national cultivée comme la vertu suprême. L'ancienne raison d'État ne dictait que les décisions des gouvernants ; la morale d'État contemporaine associe obscurément, mais passionnément, toute une nation à la recherche de la puissance. » (*Annuaire de l'I.D.I.*, 1947, p. 2).

Qu'est-ce que le nationalisme ? C'est d'abord la conscience de posséder en commun quelque vérité, ou la Vérité. Car l'histoire nous enseigne que, le plus souvent, et en Occident en tout cas, ces valeurs nationales n'ont jamais été conçues comme particulières, et limitées à un groupe, mais comme universelles et destinées – à travers l'effort du peuple élu – à régner sur le monde ; de là l'impérialisme, ce prolongement naturel du nationalisme.

Mais quoi qu'il en soit, et que la Nation se borne à se défendre contre les jaloux, les barbares, ou que fidèle à son génie elle tente de porter aux autres peuples la vérité qu'elle détient, elle entre nécessairement en guerre avec les autres collectivités. Une guerre qui n'est pas toujours ouverte, qui n'est pas toujours « chaude », mais une lutte de tous les instants, une lutte de tout son corps. Or, une guerre ne se mène pas comme cela. Elle appelle le durcissement des disciplines, le renforcement des contraintes ; elle demande toujours plus de sacrifices à chacun. Si, comme l'a dit Pierre-Henri Teitgen à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, si « Derrière l'État, comme une tentation permanente, et quelle que soit la forme de l'État..., il y a la tentation de la raison d'État » (Séance du 19 août 1949 – CR p. 216), peu d'États se révèlent aussi sensibles à cette tentation que l'État-Nation.

De tout temps, les individus ont été tenus dans leurs personnes et dans leurs biens de contribuer à la défense du pays. Pourtant les nécessités de cette défense impliquent aujourd'hui une mobilisation intégrale de l'ensemble des citoyens, d'où résulte un surcroît de

sujétions. Le pouvoir entreprend d'exercer, sur les esprits et sur les mœurs, une action destinée à développer le sens civique ; et ce renforcement des impératifs du devoir civique se traduira surtout par la restriction des libertés publiques. Ce qu'on appelle l'action psychologique, et qui vise à assurer la protection morale de la Nation, implique une action sur les esprits et les mœurs, avant même qu'ils n'entraînent des désordres visibles dans la Cité, et touche au for interne des individus.

La question ne se pose plus sur le plan de la loyauté à l'égard du pays ou des institutions, mais sur le plan de la loyauté envers le gouvernement. Traditionnellement, et par respect pour la liberté d'opinion, l'État était posé comme neutre dans le domaine des idées. Mais un tel neutralisme du pouvoir, face aux périls qui le menacent et à l'ampleur des tâches qui l'attendent, face à tous les risques de subversion par l'adversaire et aux tentatives de subversion, un tel neutralisme ne le place-t-il pas dans une situation périlleuse ? Et la question est désormais posée de savoir si, par quelque entorse au principe de la liberté, le Pouvoir ne doit pas condamner certaines opinions, voire donner à certaines opinions une valeur officielle. L'État n'en arrive-t-il pas naturellement à se demander s'il n'est pas nécessaire d'exiger plus que le respect des décisions : le respect d'opinions qui auraient une force de vérité légale ? Quelles que soient les orientations doctrinales – et elles sont nettement divergentes – qui tendent à animer l'État-Nation, elles convergent pourtant vers la découverte d'un système d'idées dont l'existence de l'entité Nation est le pivot, et dont le caractère totalitaire, dogmatique et partisan sera à la mesure de la cohérence qu'on aura su lui donner. Dieu lui-même, s'il existe, doit être avec nous ; s'il ne l'est pas, eh bien ! c'est qu'il n'existe pas. La Nation, alors, s'érige en Dieu. Elle est, avec l'État qui l'incarne, le phénomène premier, la donnée fondamentale de toute existence. L'État Nation souverain est conçu comme le dernier terme, le terme parfait, et la forme suprême, la forme naturelle, de l'évolution politique et sociale des peuples.

Ainsi donc, croissance accrue et accélérée de l'État-Nation, détenteur exclusif d'un pouvoir qu'il n'entend pas partager avec l'individu et qui, paradoxalement, devient d'autant plus puissant à l'intérieur qu'il l'est moins à l'extérieur ; avilissement et nivellement de l'Homme, tout concourt vers une même fin : la suppression de la liberté.

Mais ce ne serait pas assez que d'avoir rappelé les conditions de fait dans lesquelles le mouvement qui devait conduire à la signature de la Convention de Rome se développa ; il faut encore, après la place de la liberté dans le monde contemporain, considérer la place de la liberté dans la pensée contemporaine.

Le problème de la Liberté naît de la coexistence de l'Homme et de la société. L'Homme, dès lors qu'il a conscience de lui-même, se pense comme une cellule autonome douée de raison, capable de se déterminer elle-même et pourvue du droit de se déterminer elle-même. Or, il se trouve contraint dans les formes et soumis à des disciplines sociales qui diminuent nécessairement sa liberté.

Comment résoudre ce conflit ? Trois tendances se sont fait jour.

L'une, la tendance libérale, admet l'opposition des deux termes, et la résout par l'effacement de la société devant l'individu.

Une seconde, la tendance communiste, accepte elle aussi cette opposition qu'elle consi-

dère comme fondamentale, mais la résout dans l'avenir : le pouvoir devra mutiler la liberté dans son intérêt même, pour qu'elle atteigne un jour à sa perfection.

La troisième, le fédéralisme, tente de supprimer cette opposition ; puisque l'Homme est nécessairement à la fois individu et être social, il faut transformer la contrainte sociale en un engagement ; cette part de lui-même qu'il doit au corps auquel il appartient ne doit plus lui être arrachée, il doit vouloir la donner ; pour cela, il faut que sa participation au corps donne satisfaction à son libéralisme essentiel ; et ces initiatives individuelles, outre qu'elles assureront à chacun une participation réelle à sa destinée, constitueront autant de freins du Pouvoir, autant d'obstacles devant son impérialisme.

3° Le libéralisme, ou conception de l'homme abstrait.

Elle est trop connue pour que j'y insiste longuement. Partant de l'individu, auquel elle accorde une valeur en soi, et dont elle admet qu'il existe en soi et pour soi, indépendamment de la société, en dehors d'elle, et préalablement à elle, elle pose que l'homme possède des droits naturels et imprescriptibles. Ces droits, il les a partiellement aliénés en signant le contrat social ; mais l'individu demeure la fin suprême de la société, et l'association politique fonctionnelle que le contrat social a créée doit respecter cette fin. La liberté, qui est pour l'homme le moyen d'assurer le respect de l'ordre naturel et d'atteindre le bien de tous, sera garantie par la limitation et l'aménagement du Pouvoir : l'État sera libéral, mais aussi démocratique. L'homme ne pouvait s'opprimer lui-même, c'est à lui qu'appartiendra le gouvernement ; le peuple, se gouvernant, sera libre.

De cette conception, on trouve des traces certaines dans divers textes du XVIII^e siècle : Déclaration américaine d'Indépendance, Déclaration des Droits de l'Homme de Virginie, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ; et elle participe bien de la philosophie de cette époque. C'est sans doute, pour partie, comme l'a montré Paul Hazard dans son admirable ouvrage, aux faiblesses mêmes de cette philosophie qu'elle doit de n'avoir pu assurer pleinement et définitivement le règne de la liberté. Elle portait en elle, en effet, les germes de sa propre destruction : l'Homme n'était naturellement ni bon, ni rationnel ; l'individu ne s'est pas révélé le naturel ordonnateur d'un ordre naturel et providentiel ; loin de concourir à l'intérêt général d'un mouvement spontané, les intérêts individuels l'ont compromis et se sont déchirés entre eux.

Mais son échec est plus profond encore. La crise du libéralisme ne vient pas seulement de ce que la liberté n'a pu, contrairement à ses promesses, assurer la liberté de l'individu et le respect de ses droits.

Proudhon l'écrivait : « L'État-Serviteur se refait en État-Despote ; pour servir il commande de plus en plus, au lieu d'obéir ». Et Rousseau : « Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement. Sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien ».

Le vertu libérale du système constitutionnel classique reposait sur deux bases : le rôle de la loi, l'origine démocratique de la loi. La loi était « la règle transcendante qui garde le peuple du souverain » (Rousseau – *Lettres sur la Montagne* – II, L. VII) ; « La loi doit protéger la liberté publique et individuelle contre l'oppression de ceux qui gouvernent » (*Déclaration des Droits* de 1793 – art. 9). Il apparaît nettement que la loi ne peut être la loi que dans la mesure

où elle s'oppose à quelque chose qui n'est pas elle, et que les premiers libéraux concevaient comme l'action, ou la volonté, gouvernementales ; la loi est libérale parce qu'elle met des obstacles à l'action du Pouvoir, et une barrière devant ce pouvoir, mais elle en suppose l'existence.

Or, de deux choses l'une : ou bien le fondement de la souveraineté est dans un droit divin, par exemple, et le souverain est le Roi ; mais quel droit aura alors la loi, qui n'est que l'expression de la volonté du peuple, à supposer au souverain ? Ou bien le fondement de la souveraineté est dans le droit du peuple, et la loi exprime la volonté du souverain, mais quel pouvoir pourra s'opposer au sien ? Aucun. Le Corps législatif devient vite le seul organe du pouvoir, la loi sa seule expression. Mais la loi perd alors son rôle de barrière devant elle qui lui résiste, elle règne – simplement – ; et de contrepoids du pouvoir, elle en devient le poids unique et déterminant. La première condition du despotisme : un pouvoir sans frein, est reconstituée. Et nous pouvons nous demander si l'origine démocratique de la loi suffira à empêcher le despotisme de renaître.

La démocratie est le gouvernement du Peuple par le Peuple ; dans des collectivités de la taille de celles que nous connaissons, elle ne saurait être directe : elle est nécessairement représentative. Or, le régime représentatif est un système d'aménagement du Pouvoir qui repose sur une délégation ; les représentants agissent à la place et au nom des représentés. Mais devons-nous entendre qu'ils agissent « pour » les représentés, ou qu'ils agissent « comme » les représentés agiraient si leur participation directe était possible ? S'ils agissent « comme », alors, sujets et dirigeants se confondant, la participation des gouvernés au gouvernement est authentique ; s'ils agissent « pour », et que leur volonté soit juridiquement tenue pour celle de leurs commettants, ils n'ont pas à se préoccuper d'accorder l'une et l'autre et le droit de regard des gouvernés sur le gouvernement peut devenir illusoire. Or, les conditions dans lesquelles intervient la délégation qui est à la base du régime représentatif font que les représentatns jouissent, par rapport aux citoyens, d'une complète liberté.

C'est, en effet, de la Nation – pour prendre les termes français du problème – que les gouvernants seront les représentants, et non de leurs électeurs. Mais de quel droit le corps électoral, qui ne se confond pas avec la Nation et ne confère même pas, par son vote, à ceux qu'il élit, la qualité de représentants (on sait en effet que c'est la Constitution qui la confère), de quel droit le corps électoral donnerait-il des ordres aux gouvernants ? Celui qui les accepterait s'asservirait à une fraction de la Nation, il trahirait sa mission ; et tout représentant peut, et doit, dire avec Condorcet : « Le peuple m'a élu pour exprimer mes idées, non les siennes ; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui ».

Si l'on ajoute qu'à ces germes de despotisme que sont le caractère absolu du pouvoir légal et l'indépendance des organes de ce pouvoir par rapport aux individus, viennent se joindre divers ferments de despotisme : la constitution d'oligarchies dirigeantes qui tendent à se perpétuer, le développement de certains modes de scrutin qui permettent aux élus d'échapper au jugement de leurs électeurs, la naissance de légitimités fondées sur les seules qualités personnelles de certains individus ou les opinions qu'ils professent, on verra que le régime libéral était bien loin de garantir la Liberté.

Et ce n'est pas à lui, qui a fini par asservir l'homme à l'État, que nous pouvons demander de retaure la Liberté et la dignité humaine.

4° Le Communisme, ou conception de l'homme mythique.

On peut la résumer d'une phrase : la liberté n'est pas un don de la nature, mais un don de la société.

Pour les penseurs communistes, l'individu en soi et pour soi n'existe pas ; l'Homme est un produit du milieu social. Or, dans le milieu social, le rôle primordial revient à l'infrastructure économique : aux forces productrices et aux rapports de production. La Liberté n'est qu'un élément de la superstructure. En régime capitaliste, la bourgeoisie – qui est une minorité – détient les leviers de commande et domine le prolétariat – qui est la majorité –, ce régime d'exploitation implique l'aliénation de l'homme, donc sa servitude. Servitude camouflée par la reconnaissance de libertés formelles, dont l'exercice est inaccessible au prolétariat.

En régime socialiste, la liberté commence à s'affirmer. Les citoyens se voient garantir toutes les libertés : liberté de conscience, liberté de réunion et de manifestation, liberté d'association, inviolabilité de la personne et du domicile, secret de la correspondance, enfin – clef de voûte des droits de l'homme – liberté d'expression sous ses diverses formes. Pourtant, dans le contexte du marxisme, la valeur de ces droits apparaît relative. La liberté est en effet définie comme « la prise de conscience de la nécessité » ; jusqu'à ce que prenne fin la phase du socialisme, elle ne peut consister que dans la soumission libre, parce que consciente, à l'autorité de ce que l'histoire a chargés de travailler à son salut. Cette borne, aucune liberté ne peut la franchir sans compromettre l'avenir de la liberté et, au fond, sans entamer sa propre intégrité.

C'est seulement en régime communiste que la liberté prendra son plein essor ; car, affranchi de toutes les aliénations imposées par le capitalisme, victorieux de toutes les survivances des idées bourgeoises, libéré de toutes les contraintes psychologiques et matérielles, l'homme nouveau parviendra enfin à l'état de liberté réelle.

Aujourd'hui, il est permis d'essayer de juger la valeur de cette conception.

L'URSS pratique le régime préventif, et non le régime répressif : arrestation et détention administratives, censure, interdictions, autorisations préalables s'y multiplient, comme naguère en Russie. L'autorité administrative peut interdire un discours si elle le juge dangereux pour le régime ; toute réunion, toute manifestation exige une autorisation que l'administration délivre, ou refuse, en pleine discrétion ; tout article, chaque ouvrage, doit pour être publié, obtenir le visa de la censure, quant à la liberté physique des citoyens soviétiques, et aux garanties contre une arrestation arbitraire, elles n'ont jamais pu, de l'aveu même des dirigeants, arrêter l'action de la police spéciale, institution toute puissante que le régime met au service exclusif des maîtres du parti. Le système préventif ne menace-t-il pas le statut juridique de l'individu ? Il est propres aux dictatures qui se déclarent hostiles à toute forme de liberté ; comment parler sérieusement de libertés, là où leur jouissance dépend du bon plaisir de l'administration ? Déjà entamés dans leur étendue, les libertés socialistes se voient de plus diminuées dans leur exercice, sinon dans leur substance.

L'avènement futur de la liberté réelle n'est pas moins discutable. La liberté réelle, nous dit-on, ne sera atteinte qu'en régime communiste : c'est-à-dire pour reprendre une phrase de Karl Marx : « quand auront disparu l'asservissante subordination des individus à la division du travail et, avec elle, l'opposition entre le travail intellectuel et le travail manuel ; quand

le travail ne sera pas seulement un moyen de vivre, mais deviendra lui-même le premier besoin vital ; quand, avec le développement multiple des individus, les forces productives se seront accrues elles aussi et que toutes les sources de la richesse collective jailliront avec abondance” (*Critique du programme de Gotha*), en résumé : le jour où l’abondance matérielle sera atteinte, le dépérissement de l’État achevé, l’homme transformé. Or, non seulement l’URSS demeure fort éloignée de cet état de choses, de cette prospérité idyllique, mais certains dirigeants soviétiques commencent eux-mêmes à douter de la possibilité d’y parvenir un jour. La promesse de la pleine liberté peut justifier les sacrifices que l’on demande aujourd’hui aux libertés. Mais ceux-ci deviennent injustes si la promesse ne peut être tenue, ou même si elle risque de n’être jamais tenue.

Aussi semble-t-il que, jusqu’à preuve contraire, la conception communiste s’avère aussi peu favorable à l’homme et à ses droits que la conception libérale.

5° Le Fédéralisme ou conception de l’homme concret.

A la différence du libéralisme qui se borne à « partir » de l’homme et ne réussit pas plus à le concilier avec le citoyen qu’il ne réussit, à concilier l’individu et la société, et du communisme qui prétend atteindre l’homme au bout du chemin tout en le soumettant d’ici-là à la société, le fédéralisme prend l’homme dans la totalité de son être et de son devenir, en tant que « personne humaine », à la fois individu et citoyen, à la fois libre et pris dans la société. A cette personne humaine, la société et l’individu sont immanents, ce qui élimine cette séparation de l’individu et de la société qui apparaissait dans le libéralisme, et la supériorité de celle-ci sur celui-là que posait le marxisme. L’homme est alors pris dans sa totalité, dans ses diverses dimensions ; il est considéré comme être concret, de chair et de sang, esprit et matière, action et pensée.

Cette réalité, le fédéralisme veut en tenir compte, et elle explique sa nature pluraliste, son souci d’assurer la vie et l’autonomie de toutes les communautés humaines qui sont les lieux d’accomplissement et de réalisation de l’homme. Le fédéralisme, c’est l’auto-gouvernement des communautés de tout genre. Nul ne peut plus songer à nier que l’individu participe à, et participe de son environnement.

Sans doute l’individu constitue-t-il, avec son hérédité, sa formation, ses besoins, ses tendances, sa conscience d’être, sa capacité de se voir et sa faculté de se déterminer, une totalité dynamique, autonome en ce qu’elle est un centre d’impulsions. Mais la société, qui ne se résume pas à un agrégat, est elle aussi une totalité dynamique autonome. Et ces deux totalités s’interpénètrent, elles ne peuvent être séparées, ni dissociées, même par une opération de l’esprit. Les prolongements de l’individu dans la société ne peuvent être séparés de ce que l’on considèrerait comme son noyau profond ; il n’est pas permis, pour prendre une figuration, de représenter l’individu sous forme de deux cercles concentriques dont l’un – intérieur – représenterait son moi, alors que l’anneau extérieur représenterait la zone de lui-même correspondant à ses relations sociales. L’individu forme un tout homogène qui pénètre profondément dans la société comme celle-ci pénètre en lui. Chacun de ses relations avec son environnement lui est essentielle, et c’est pourquoi sa liberté doit s’exprimer et se satisfaire dans chacune de ces relations.

Pour que l’individu ne se sente pas opprimé, il faut qu’en chacun des groupes, en cha-

cune des collectivités auxquels il participe, il ait l'usage de sa liberté ; c'est-à-dire d'abord le droit, et le sentiment, de faire lui-même son propre sort. Mais ce ne serait pas assez qu'il ait l'illusion de ce pouvoir ; encore faut-il qu'il en ait la réalité. Et ceci suppose que les groupes et collectivités soient de taille réduite : il faut en effet éviter à la fois et que les problèmes ne soient posés aux citoyens à une échelle telle qu'il perde sur eux toute action (nous avons vu combien l'habitude de poser les problèmes à l'échelle d'immenses États, à une échelle inhumaine, menaçait la liberté), et que – le nombre intervenant – le processus d'acheminement des volontés et des initiatives de la base jusqu'au sommet ne fasse paraître la décision finale trop détachée des décisions initiales ou ne laisse place au risque d'une déformation des volontés de la base.

Il y a d'ailleurs une autre raison de donner aux collectivités qui sont la base d'un système fédéraliste, une taille réduite : ces collectivités devront être nombreuses pour que chacun des multiples nuances de l'opinion puisse se faire jour et se réaliser, au lieu d'être ramenées de force à quelques grandes options ; s'il n'y a, par exemple, que deux collectivités industrielles, il n'y aura, au maximum, que deux systèmes sociaux possibles à la fois ; s'il y en a vingt, on pourra voir coexister vingt systèmes. La petitesse des collectivités, qui est la condition de leur multiplicité, doit permettre cette diversité qui est l'un des facteurs premiers de la liberté (car on n'est pas réellement libre avec le seul droit de peser sur la décision en indiquant ce que l'on souhaite faire ; on l'est beaucoup plus en pouvant faire ce que l'on veut).

Mais le fédéralisme, qui veut assurer la liberté par la participation, pense l'assurer encore par la limitation du Pouvoir. Ces collectivités multiples sont autant de centres autonomes susceptibles de freiner, ou d'arrêter, l'impérialisme d'une autorité centrale. Les groupements se combattent, se limitent entre eux, s'équilibrent ; s'ils se rangent selon un certain ordre hiérarchique, c'est en s'emboîtant les uns dans les autres au sein d'un ensemble global qui est lui aussi immanent et transcendant à la fois aux unités dont il se compose. Et cette intégration se fait sous l'égide du Droit, par voie de coopération et d'association.

Ainsi le fédéralisme pose-t-il que la liberté est de son essence ; qu'elle trouve sa terre d'élection en sa conception de l'homme : être libre et engagé, individu et citoyen, conscient de sa valeur et de ses responsabilités, et en sa conception de la société : groupement articulé des communautés autonomes, d'ensembles équivalents et égaux en droit, se limitant réciproquement.

Le fédéralisme, qui pense assurer à la liberté le double fondement de son existence : attitude de l'Homme, structures institutionnelles, se veut, selon le mot de Jacques Maritain, « un humanisme héroïque ».

En me plaçant sur un plan plus élevé, je résumerais volontiers ces trois conceptions en disant que nous nous trouvons en présence de trois dialectiques :

Une dialectique de la Négation, avec le libéralisme anarchique qui pose l'Individu et la Société, la Liberté et le Pouvoir, comme deux pôles opposés, deux termes irréconciliables, et considère comme inévitable une lutte implacable dans laquelle, nous l'avons vu, l'individu finit par tomber ;

Une dialectique de la Synthèse, avec le communisme grégaire qui surmonte la contradiction par la fusion des deux termes en une synthèse supérieure, absorbante et close ; mais ne

se prive guère, actuellement, de mutiler cette liberté qu'il nous promet devoir être si belle, un jour ;

Une dialectique de l'Équilibre, avec le fédéralisme personnaliste qui intègre les termes contraires dans un équilibre mobile où affrontement de la Liberté et du Pouvoir prend la forme pacifique de la lutte judiciaire.

Il m'a semblé nécessaire, au début de nos travaux, de faire une large place au sort de la Liberté dans le monde contemporain, et à ses figures dans la pensée contemporaine.

Il nous reste à juger de la liberté dans la Convention de Rome, et je me garderai bien d'empiéter sur les savants rapports qui vous seront présentés, comme sur les réflexions que ne laisseront pas de vous inspirer leur discussion. Si nous avons à juger la Convention de Rome, l'heure n'est pas encore venue de le faire. Après l'avoir située dans son contexte, il nous faut la connaître.

6° La nature de la convention

Le premier problème qui se pose est évidemment celui de la nature de la Convention de Rome. Est-ce une convention, ou un acte de législation internationale ? Participe-t-elle du caractère inter-étatique exclusivement, ou en quelque mesure du caractère fédéral ? Sans doute se présente-t-elle sous les apparences d'une convention de type classique, mais nous savons que le terme « convention » recouvre aujourd'hui des réalités diverses et changeantes, dont l'ensemble compose un tableau singulièrement bigarré : d'une part, dans ce moule que constitue la convention, sont venus se couler de nouveaux contenus, qui se juxtaposent aux contenus traditionnels, et tendent même à les supplanter ; d'autre part, une seconde évolution rapproche lentement la technique conventionnelle de la technique législative interne, et ce phénomène affecte au premier chef l'élaboration et la naissance du lieu conventionnel.

Or, sur ce point, la convention de Rome présente un intérêt certain. Les compétences du Conseil de l'Europe sont exercées par deux organes, le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative. Si le premier est de nature inter-étatique, la seconde emprunte quelques traits aux systèmes fédéraux : ses membres ne reçoivent pas d'instructions impératives de leurs gouvernements ; même s'ils ne sont pas désignés au suffrage universel, ils représentent plus leurs concitoyens, et les différentes tendances de l'opinion publique que leurs États proprement dits (et ceci même pour les États où ma désignation n'appartient pas au Parlement). L'Assemblée mérite assez largement la qualité de Chambre Européenne d'Opinion.

Il ne fait aucun doute que ce sont les organes de caractère inter-étatique : Comité des Ministres, comité d'experts, qui ont joué le plus grand rôle dans l'élaboration de la Convention, mais l'influence de l'élément proprement « européen », de l'Assemblée, n'a pas été négligeable pour autant. L'Assemblée a pris l'initiative ; relayée par la Commission Juridique et la Commission Permanente, elle a suivi la marche des négociations, discutant parfois les textes rédigés par les experts et n'hésitant pas à donner un avis qui ne lui était pas toujours demandé. Ainsi la Convention se présente-t-elle comme un compromis entre l'inter-étatique et l'Européen, entre l'international et le fédéral, avec cependant une nette prépondérance du premier sur le second.

Le système institué par la Convention demande lui aussi à être considéré, et sur les trois plans normatif, procédural, organique. La Convention de Rome pose une obligation à la charge des États ; il nous faut mieux connaître le contenu et l'étendue de cette obligation, la manière dont elle sera mise en œuvre, la façon dont elle sera sanctionnée.

7° Le contenu et l'étendue de l'obligation.

Sur le plan normatif, deux questions principales se posent : quels modes la Convention et le Protocole ont-ils choisis pour préciser le contenu de l'obligation à laquelle ils donnent naissance, et quelle signification ce choix a-t-il ? Les deux instruments lient-ils toutes les Parties dans les mêmes termes, ou admettent-ils une certaine différenciation des situations juridiques individuelles ?

On a beaucoup et longuement discuté du point de savoir si les accords devaient, quant aux droits garantis, adopter le procédé de l'énumération ou celui de la définition, or, ce choix est de nature essentiellement politique. En effet, le procédé de l'énumération, qui suppose que le contenu des droits et leur portée seront précisés ultérieurement (car les droits de l'homme sont devenus des normes obligatoires destinées à faire face à des situations concrètes), ouvre une très large carrière à l'interprétation des organes internationaux – juridictionnels surtout – qui seront chargés d'appliquer les textes ; et nous savons, pour avoir médité les enseignements du Conseil d'État français, comme le droit prétorien est un facteur de souplesse et de progrès. Le procédé de la définition, au contraire, s'il a l'avantage de fixer avec certitude l'étendue des obligations contractées par les États, a l'inconvénient d'enfermer le sens des accords dans des limites étroites et de ne lui permettre d'évoluer qu'au prix d'une lourde procédure de révision. La définition, nécessaire en toute hypothèse, n'est plus alors donnée, à mesure des besoins, par des organes internationaux, mais *ab initio* par les organes nationaux. Et vous comprenez toute la portée de ce choix dans une convention qui, de quelque manière, vise à placer les gouvernements nationaux sous tutelle et à limiter leur liberté d'action.

Or, c'est surtout à la thèse de la définition que l'on semble s'être rangé ; la plupart des droits et libertés figurent, dans les deux documents, sous forme de dispositions extrêmement fouillées et minutieuses qui en donnent la définition précise en même temps qu'elles en fixent la portée exacte par toute une série de restrictions (droit à la vie, art. 2 : trois exceptions ; quatre pour la prohibition du travail forcé ; six, pour les atteintes à la liberté personnelle) ; certains droits occupent une page entière de la Convention, et là où la Déclaration Universelle s'exprime en un article de deux lignes, en faut deux, et près de cinquante lignes, à la convention (DU, art. 3 – C, art. 2 et 5).

Mais la conception énumérative n'a pas été entièrement écartée (art. 3 – art. 4/1 – art. 12 – art. 13, entre autres) ; en outre, et surtout, le Titre premier de la Convention inclut plusieurs règles générales d'interprétation, communes à tous les droits et libertés garantis : principe de non-discrimination, clause de Part. 18 qui permettra peut-être un contrôle du détournement de pouvoir ; règle de l'art. 17 dont les juridictions devront dire si elle permet aux gouvernements de priver de liberté les ennemis de la liberté.

Quant à l'étendue des obligations contractées, la Convention de Rome adopte une position un peu plus rassurante. Sans doute manifeste-t-elle une nette tendance à la différen-

ciation de la situation juridique des Parties, à l'assouplissement et à la diversification des engagements assumés ; sans doute aussi l'art. 64 de la Convention autorise-t-il les réserves. Mais il les soumet à diverses conditions : il faut notamment qu'elles procèdent de l'existence d'une loi interne contraire à la Convention ; et il prohibe les réserves de caractère général. Nous aurons à nous demander, sur ce point, si ces réserves conduisent à un affaiblissement du pacte ou, comme on l'a parfois soutenu, à son renforcement, en favorisant des engagements fermes qui permettent de tenir compte des situations particulières, alors que beaucoup d'États eussent hésité, dans l'impossibilité de réserver certains intérêts, à souscrire autre chose que de belles promesses. Nous aurons encore à étudier les réserves coloniales, qui ne se présentent pas tout à fait comme les autres.

8° La mis en œuvre de l'obligation.

Sur le plan procédural, la mise en œuvre des obligations souscrites soulève deux problèmes essentiels : celui de l'accès de l'individu aux juridictions prévues, celui de l'épuisement des recours internes.

Le premier point est bien connu en droit international mais la Convention de Rome n'a pas été sans apporter des innovations. Je m'en voudrais, d'ailleurs, d'insister sur ce point, alors qu'ici même, au cours de la Table Ronde qui engendra ce colloque, le Président Rolin et mon éminent collègue Balladore-Pellieri en ont largement développé tous les aspects, soulignant la nécessité de ce recours individuel, qui commande l'efficacité – et plus encore l'effectivité – du système de la Convention, mais insistant sur ses difficultés : le nombre immense des requêtes ; la répugnance des gouvernements à accepter d'être ainsi mis en accusation, sur un pied d'égalité et en public, par un de leurs ressortissants ; l'importance des débours et des moyens financiers que réclamerait une action devant la Cour.

Le second point, la règle d'épuisement préalable des recours internes, posée par l'art. 26 ; ne doit pas moins nous préoccuper. Elle se comprend : dès lors qu'il s'agit de mettre en jeu la responsabilité d'un État, il est raisonnable que l'on se soit d'abord assuré qu'il n'entendait pas donner satisfaction, de lui-même ; mais comment doit-elle être, et comment est-elle entendue ? Tout juriste sait comme la procédure fournit d'heureux terrains de fuite, et comme elle peut juger au fond. Une rapide revue de la jurisprudence de la Commission européenne des Droits de l'Homme nous rassure d'ailleurs : la Commission applique les règles que le lent effort des juridictions internationales qui l'ont précédée a mises au point ; elle admet, notamment, que l'inefficacité, l'inutilité, ou l'insuffisance du recours interne possible, le fait qu'il n'ait aucune chance de succès, sont de nature à en dispenser l'intéressé. Mais qu'il ne soit permis d'exprimer un vœu : le souhait que la Commission se départisse, dans toute la mesure où la Convention lui en laisse la faculté, du secret qu'elle a jusqu'ici observé, de sorte que le juriste soucieux de connaissance puisse découvrir, au-delà de l'application de cas d'irrecevabilité, l'usage qui en est fait. Seule la connaissance des espèces, dans tous leurs détails, peut permettre de déterminer l'acceptation étroite ou large, trop étroite ou trop large, juste ou erronée, que la Commission donne à ces conditions de recevabilité.

9° La sanction de l'obligation.

Il nous reste à envisager le plan organique, à nous pencher sur la nature, la structure et le fonctionnement des organes appelés à assurer le respect de la Convention et de l'obligation

qu'elle établit. Sous ce rapport aussi, l'international l'emporte sur le fédéral.

Cela est tout particulièrement vrai pour le Comité des Ministres, dont la compétence en cette matière ne laisse pas de surprendre, voire d'inquiéter. A aucun titre, on ne saurait lui reconnaître le caractère juridictionnel. Pourtant, l'article 32 de la Convention lui reconnaît le droit, dans certaines conditions, de statuer sur l'existence d'une violation.

Pour être moins apparente, la nature internationale de la Commission n'en reste pas moins indéniable. A son propos, on a pu parler du premier « corps constitué européen ». En un certain sens, elle mérite ce « titre de noblesse » : elle est européenne par la conception qu'elle se fait de sa mission, par la façon dont elle s'acquitte de son devoir, par l'esprit qui anime ses décisions. Nous n'en regrettons que plus les restrictions que lui impose la Convention et qui font d'elle un conciliateur autant qu'un juge, un organe semi-diplomatique, demi-judiciaire. Ainsi s'explique le huis-clos des séances et la non-publication des rapports.

La Cour elle-même porte quelques traces de son origine conventionnelle. Elle comprend autant de juges qu'il y a d'États au Conseil de l'Europe. Elle n'ignore pas non plus l'institution des juges nationaux et *ad hoc*. L'individu n'a point accès devant elle ; seuls les États et la Commission ont qualité pour la saisir. Enfin, la décision de la Cour a une portée limitée : elle n'entraîne pas l'annulation de l'acte illicite, mais comporte simplement une « satisfaction équitable », et encore dans le seul cas où le droit interne n'efface pas complètement les conséquences de la violation. Heureusement, sous d'autres aspects qui ne sont pas moins nombreux, elle apparaît comme une véritable juridiction.

Confrontée aux immenses dangers qui menacent de nos jours la liberté, l'œuvre de la Convention peut paraître dérisoire. Elle mérite pourtant la considération. La Convention remplit en effet plusieurs offices. Elle réaffirme, sur le plan européen, l'indéfectible attachement de l'Occident à la Liberté. Elle contient en outre, à l'adresse des États, un avertissement qu'ils ne sauraient négliger sans se mettre sur le banc des accusés. Par ses insuffisances mêmes, elle nous montre enfin les tâches qui restent à accomplir. Tels sont quelques-unes des thèmes qui s'offrent à nos méditations.

Réalités du présent
Textes et Documents – N°2

Michel Mouskhély

STRUCTURES FÉDÉRALES

PRÉFACES D'ALEXANDRE MARC

COLLECTION PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DU CENTRE
INTERNATIONAL DE FORMATION EUROPÉENNE
PRESSES D'EUROPE
6, RUE DE TRÉVISE, PARIS 9^E

© 1964 BY PRESSES D'EUROPE (SOCIÉTÉ D'ÉTUDES, DE RECHERCHES, D'ÉDITIONS ET DE DOCUMENTATION, 23-25, AVENUE FRANKLIN ROOSEVELT, PARIS 8E).

PRÉFACE

C'est pour moi un plaisir que de présenter, en quelques lignes, l'auteur de cette brochure.

Michel Mouskhély, professeur à la faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg, directeur du Centre de recherches sur l'U.R.S.S. et les pays de l'Est, est un homme fidèle. Et le mot de fidélité est sans nul doute l'un des plus beaux de tous ceux que puisse utiliser le langage des hommes.

Encore étudiant, Michel Mouskhély fut touché par le « message » fédéraliste (pour employer la terminologie de l'époque), élaboré par le groupe de l'Ordre nouveau. Du reste, sa thèse de doctorat, couronnée par la faculté de droit de Paris (1931), ne portait-elle pas déjà sur la Théorie juridique de l'État fédéral ?

Depuis la publication de cette thèse, Michel Mouskhély, à côté de nombreux articles, documents, textes divers, études, consacra au fédéralisme les ouvrages suivants :

- L'Europe face au fédéralisme (en collaboration avec G. Stefani, Strasbourg 1949)
- Confédération d'États et État fédéral (avec une préface d'Henri Frenay, Paris 1953)¹⁴.

Ce que j'apprécie tout spécialement chez notre ami, c'est qu'il n'est pas seulement un enseignant et un « théoricien », un écrivain et un professeur, mais aussi un militant. On retrouve le nom de Mouskhély, depuis une vingtaine d'années à la source de nombre d'initiatives européennes et fédéralistes : Union fédéraliste interuniversitaire (U.F.I. – dont il a été fondateur et président), Association des universitaires d'Europe (qu'il a fondée et dont il est le secrétaire général), Congrès permanent du peuple européen (qu'il a présidé depuis l'origine), Mouvement fédéraliste européen (auquel il a consacré une large partie de son temps), et j'en passe ! Le moment n'est pas encore venu d'écrire la biographie détaillée de Michel Mouskhély : il suffit d'entendre les étudiants du Collège universitaire d'études fédéralistes parler de ses exploits alpins pour comprendre que ce militant chevronné du fédéralisme n'est encore qu'un jeune sportif.

Le texte de la brochure que nous publions aujourd'hui et dont je souhaite que tout fédéraliste s'en pénètre, est né de l'enseignement que, depuis la fondation (fin 1954) du Centre international de formation européenne. Michel Mouskhély a dispensé, avec un succès qui ne s'est jamais démenti, à des milliers de stagiaires. Pourtant d'une conception que l'on pourrait qualifier de classique du fédéralisme, il n'hésite pas, contrairement à d'autres, à élargir cette conception aux dimensions du XXe siècle.

Parce que les principes et la méthode fédéralistes ont été appliquées principalement au domaine dit politique, d'aucuns s'obstinent à ne considérer le fédéralisme que comme une mise en ordre des rapports interétatiques. Michel Mouskhély se garde bien de cette erreur si

14. Autres ouvrages du professeur Mouskhély :

- Éléments de droit public, en collaboration avec MM. Dubois-Richard et E. Gordon – Le Caire, 1937.
- La loi et le règlement, Étude de droit public comparé – Le Caire, 1943.
- Les Interventions de l'État et la notion du service public – Le Caire, 1945.
- Le gouvernement de l'U.R.S.S., en collaboration avec Z. Jedryka, Paris 1961

répandue qui non seulement appauvrit le contenu du fédéralisme global, mais encore contribue à saper l'efficacité du fédéralisme politique même. Certes, dans cette brochure, les véritables dimensions du fédéralisme ne sont que brièvement rappelées in fine ; mais lorsque l'on connaît l'importance du rôle que Michel Mouskhély a joué, à côté de son collègue Guy Héraud, dans l'élaboration de la charte fédéraliste¹⁵, on comprend que sa pensée soit, désormais, aimantée par une conception neuve, hardie, révolutionnaire du fédéralisme, conception qui se déploie magistralement dans un cours sur les institutions fédérales et dans le livre qu'il doit consacrer, en collaboration avec le professeur Guy Héraud, au même sujet.

Il appartient aux « militants », mais aussi à tous les hommes conscients de leurs responsabilités et de l'importance de l'enjeu, de faire de tous ces écrits les armes du combat décisif dont dépend notre avenir.

ALEXANDRE MARC

15. Texte fondamental, à nos yeux, pour qui veut comprendre ce qu'est le véritable fédéralisme, publié dans la même collection « *Réalité du présent – Textes et documents* », n°1 (Presse d'Europe).

INTRODUCTION

1^e – PRINCIPAUX TYPES D'ASSOCIATIONS FÉDÉRATIVES

Les structures fédérales varient d'une expérience à l'autre. La souplesse du fédéralisme est telle, si grand est son souci de respecter les situations particulières, que chaque association fédérative présente une physionomie originale. Toutefois, par delà les particularités, on discerne dans ces associations quelques traits communs, qui rapprochent certaines d'entre elles et les différencient des autres. Pour définir les structures fédérales il convient de s'attacher à ces traits communs, de les accentuer même, de manière à dégager quelques types génériques. La classification, de caractère théorique, permettra de se reconnaître dans le dédale des institutions positives et de porter sur celles-ci un jugement fondé.

Mais l'intérêt de cette classification n'est pas seulement d'ordre scientifique. Elle a un sens politique profond : Elle tient compte du rapport des forces et de leur mode d'aménagement dans l'association fédérative.

Elle a donc un double mérite : elle de leur fidèle à la réalité, mais en facilite l'intelligence par l'accent qu'elle met sur certains de ses traits.

On distingue traditionnellement deux types d'associations fédératives :

a) Association internationale, appelée quelquefois confédération. Exemples : Confédération germanique de 1815, Nations Unis, Ligue des États arabes, Conseil de l'Europe...

b) Association fédérale appelée Fédération ou État fédéral. Exemples : États-Unis, Suisse, Canada, Australie, République fédérale d'Allemagne...

Il suffit de citer ces quelques exemples pour se rendre compte des différences essentielles qui séparent nos deux types.

2^e – INCONSISTANCE DE LA COMMUNAUTÉ SUPRANATIONALE

Pourtant la classification proposée se heurte de nos jours à de très vives critiques. On lui reproche son caractère suranné : elle serait de plus artificielle et rigide.

Elle correspond, selon ses détracteurs, à une situation, aujourd'hui révolue, où les États souverains étaient les seuls sujets du droit international. Les groupements qu'ils formaient entre eux ne pouvaient prendre que les deux formes suivantes : ou bien les États gardaient intacte leur souveraineté et toujours révocable ; ou bien ils transféraient leur souveraineté à un État superposé dont ils devenaient de simples démembrements.

La notion de souveraineté fondait ainsi la distinction classique entre la confédération d'États et l'État fédéral.

La société internationale d'aujourd'hui, avec ses nombreuses institutions de toutes sortes, ses mécanismes juridiques, multiples et variés, ne s'accommoderait plus de la classification bipartite. Pour ne citer qu'un exemple, les communautés européennes – la Communauté européenne du charbon et d'acier (C.E.C.A.), la Communauté économique européenne (C.E.E.) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) – ne se rangeraient ni dans le groupe des associations internationales, ni dans celui des associations fédérales, mais constitueraient un groupe nouveau de nature originale, la communauté supranationale.

Sous l'angle de vision juridique, ces critiques ne manquent pas de fondement. La théorie classique avait peut-être raison de concevoir, en son temps, la souveraineté comme un bloc indivisible de compétence réfractaire à tout partage. Selon la formule célèbre la souveraineté est « indivisible, inaliénable et intransmissible » : elle est ou n'est pas, ne saurait donc appartenir simultanément à deux personnes.

Le droit international contemporain condamne une conception aussi rigide – érigée en dogme – de la souveraineté. Celle-ci s'analyse en un faisceau des compétences et rien n'empêche que plusieurs autorités concourent à leur exercice.

Pour nous en tenir à l'exemple déjà cité, dans les communautés européennes les compétences se trouvent réparties de telle manière que leur mise en œuvre exige une coopération constante du Conseil des ministres, interprète des intérêts nationaux et de la commission, interprète de l'intérêt communautaire. Les deux ensembles détiennent des compétences qui s'appliquent directement aux particuliers sans passer par l'intermédiaire des États. Enfin, dans les domaines mêmes dont la connaissance appartient à titre exclusif aux États, la commission dispose d'un large pouvoir d'initiative. On peut donc à bon droit soutenir que les États membres ne possèdent plus la pleine compétence, c'est-à-dire la souveraineté dans son sens juridique ; désormais ils la partagent.

Justifiées sur le plan juridique, les critiques formulées perdent de leur force sur le plan politique. La souveraineté ne fait plus figure de concept juridique ; elle revêt de plus en plus un contenu politique, devient synonyme de puissance et implique la possession du pouvoir de contrainte plus que celle du droit de décision. À cet égard, la distinction traditionnelle conserve son intérêt et la supranationalité se réduit à néant.

Reprenons l'exemple des communautés européennes. La C.E.C.A. dotée de pouvoirs de décision propres, n'en a usé qu'avec une extrême discrétion. Elle a préféré la méthode classique des négociations avec les délégués des gouvernements membres. La crise charbonnière de 1958-1959 et l'impuissance de la Haute Autorité à briser la résistance des gouvernements démontrent irréfutablement la conception de la réalité du pouvoir entre les mains des États membres. La Haute Autorité n'a pu leur imposer les mesures de redressement qu'elle avait élaborées.

Quant à la C.E.E. et à l'Euratom, leur caractère de supranationalité a été fortement atténué déjà dans les traités constitutifs et plus encore dans la pratique. Quand tout va bien, les États acceptent sans rechigner les initiatives statutaires des organes communautaires. Mais que les difficultés surgissent, qu'elles mettent en cause les intérêts supérieurs des États, la force reprend son empire et le droit s'incline devant la politique. Les États ne se sont pas désaisi du pouvoir suprême de décider de l'exceptionnel. Ainsi, du point de vue politique, les communautés européennes d'identifient avec une confédération d'États. Dans cette optique la distinction classique garde toute sa valeur.

Les différences entre la confédération d'États et l'État fédéral s'affirment sur trois plans :

- celui du fondement,
- celui des institutions,
- celui des pouvoirs.

Examinons tour à tour ces trois groupes de questions.

I. – LE FONDEMENT

La confédération d'États repose sur un traité, l'État fédéral sur une charte constitutionnelle. L'un et l'autre constituent une nouvelle société : la société composée de sociétés préexistantes. Mais elles n'évoluent pas dans le même cadre institutionnel et juridique : la confédération d'États relève du droit public international, l'État fédéral du droit public interne.

– A –

1^e – NATURE OLIGARCHIQUE DE LA CONFÉDÉRATION D'ÉTATS

La confédération d'États se situe dans le cadre international, plus exactement inter-étatique. Elle groupe des États non des peuples. En règle générale, l'individu n'y apparaît jamais directement. Entre lui et l'association s'interpose le bloc massif de la collectivité étatique. Sa volonté s'efface derrière celle de l'État dont il est le sujet. Lorsque, exceptionnellement, le traité prévoit des rapports directs entre l'association et les personnes privées, il circonscrit étroitement l'étendue de ces rapports et détermine aussi étroitement les cas où ils peuvent se nouer.

De même, la confédération d'États ignore la nationalité commune et ne possède pas de territoire propre. Elle comporte autant de nations et de territoires qu'il y a d'États. Aussi chaque individu sent-il en lui une seule appartenance, celle à l'État dont il fait partie. Nul sentiment de loyalisme de le rattache à la confédération.

Ainsi la confédération d'États est une société aristocratique, voire oligarchique ; elle ignore le principe démocratique.

2^e – NATURE DÉMOCRATIQUE DE LA FÉDÉRATION

La fédération se situe dans le cadre constitutionnel, c'est-à-dire intra-étatique. Elle groupe non seulement des États, mais aussi des peuples. Elle est donc à la fois une société d'États et une société d'individus. C'est dire qu'elle entretient des rapports directs avec ces derniers, qui sont à la fois sujets des États fédérés et sujets de l'État fédéral. D'où chez eux un double sentiment d'appartenances : celui à l'association toute entière et celui à la collectivité plus restreinte dont ils sont membres.

De même, la fédération possède un territoire unique qui, comme celui de l'État unitaire, ne comporte que des frontières administratives. Aussi, les hommes, les biens, les capitaux et les services s'y déplacent-ils librement, sans entraves d'aucune sorte.

La force de la fédération vient de ses deux points d'appui : en s'appuyant sur le peuple, elle domine les États, en s'appuyant sur ces derniers, elle endigue la force populaire. Elle se place donc au point d'intersection des volontés collective et individuelle, d'où sa souplesse et sa fermeté à la fois.

Ainsi, la fédération est une société démocratique, à mi-chemin entre l'anarchie des associations internationales et l'autoritarisme des États unitaires.

– B –

1^e – PROCÉDURE INTERNATIONALE DE RÉVISION DU PACTE CONFÉDÉRAL

Certes, le pacte confédéral n'est pas intangible, il peut être révisé. Pourtant, fondé sur la seule volonté des États, sa révision exige leur consentement unanime, et la longue procédure de conclusion des traités internationaux : négociations, signature, surtout ratification. À supposer même que sa modification ne requière que l'accord de la majorité des États, les États opposants ne se trouvent pas liés : et leur opposition entraîne forcément l'éclatement de l'union.

Il s'ensuit que le pacte, figé dans sa teneur, cristallise pour une durée indéterminée une situation politique et un rapport des forces essentiellement passagers. La confédération d'États méconnaît totalement le dynamisme social.

2^e – PROCÉDURE CONSTITUTIONNELLE DE RÉVISION DU PACTE FÉDÉRAL

La fédération, elle ignore l'intangibilité du pacte constitutionnel et n'exige point, pour sa révision, l'accord unanime des États fédérés. Toute modification se fait par la procédure qu'elle définit elle-même, et qui postule en général le consentement d'un certain nombre d'États (les trois quarts des États aux U.S.A. et la majorité des cantons en Suisse), parfois aussi l'approbation de la majorité des citoyens par voie de référendum. De surcroît la coutume, par ses multiples apports, trouve l'occasion de déployer son action bienfaisante d'assouplissement et d'enrichissement des principes constitutionnels. Aussi l'ordre fédéral peut-il suivre sans trop de secousse ni heurts violents l'évolutions de la société et du rapport des forces qui s'y établit.

– C –

1^e – FRAGILITÉ DE LA CONFÉDÉRATION

La confédération souffre de fragilité congénitale et ne saurait créer un lien indissoluble entre ses membres. Ceux-ci conservent le droit de se séparer de l'association quand bon leur semble. Il n'est pas nécessaire que le droit de sécession soit expressément énoncé par le pacte ; il s'y trouve inclus tacitement. Comme tout traité permanent ou de longue durée. Le pacte fédéral est assorti de la fameuse clause *rebus sic stantibus* : l'engagement ne saurait survivre à la situation qui l'a engendré. Au surplus, la rupture du lien communautaire relève moins du droit qu'elle ne ressortit nu politique : elle est fonction du pouvoir de coercition dont les États sont les seuls à disposer.

2^e – INDISSOLUBILITÉ DE LA FÉDÉRATION

La fédération, société d'États et d'individus, crée une association indissoluble à l'abri des fluctuations des intérêts égoïstes des États. Elle rejette le droit de sécession et la clause *rebus sic stantibus*. Si d'aventure, comme ce fut le cas aux U.S.A. en 1861, quelques États manifestent la volonté de séparation, il y a révolte, et non pas exercice légitime d'un droit. Fort du pouvoir de contrainte qu'il détient, le gouvernement fédéral a la possibilité d'engager une action répressive contre les rebelles et de leur imposer le respect du lien communautaire.

– D –

1^e – PRIMAUTÉ DU POLITIQUE DANS LA CONFÉDÉRATION

La vie de la confédération obéit davantage à la politique qu'au droit. Or, qui dit politique dit arbitraire, instabilité et lutte pour le pouvoir. Les États associés, maîtres de leur sort, continuent, au sein de l'association, la lutte qu'ils menaient avant sa naissance. Il suffit pour s'en rendre compte de songer aux soubresauts de la Ligue des États arabes ou aux avatars de l'O.T.A.N. la confédération, qui n'est au fond qu'une alliance organisée, se trouve sans cesse aux prises avec les aléas politiques.

2^e – PRIMAUTÉ DU DROIT DANS LA FÉDÉRATION

Dans la fédération le droit prime la force. Les États, en se fédérant, renoncent à l'emploi des voies de fait. Ils se soumettent volontairement à l'empire du droit. Sans doute les luttes ne cessent-elles pas pour autant, mais elles se poursuivent dans le cadre juridique et se résolvent par le recours au « tiers indifférent », c'est-à-dire au juge. À l'arbitraire des procédures diplomatiques, la fédération offre la garantie des procédures légales. Aussi l'ordre et la paix y sont-ils assurés avec autant d'efficacité que dans l'État unitaire.

II. – LES INSTITUTIONS

Tout aussi profondes apparaissent les différences entre la confédération d'États et l'État fédéral sur le plan des institutions.

Association inter-étatique, la première ne connaît que des structures inter-gouvernementales et des mécanismes diplomatiques.

Société d'États et d'individus, la seconde se donne une organisation beaucoup plus perfectionnée et utilise des mécanismes plus complexes.

– A –

1^e – ORGANISATION DE LA CONFÉDÉRATION ET DES ÉTATS CONFÉDÉRÉS

Bien évidemment, les États associés conservent leur propre organisation. L'existence de la confédération ne modifie en rien la structure de leurs organes.

Quant à la confédération, si elle possède une organisation distincte de celle de ses membres, celle-ci présente pourtant un caractère des plus rudimentaires.

Dans le passé, les États se contentaient de la doter d'un seul organe appelé congrès ou diète. Composé de leurs plénipotentiaires, cet organe n'était qu'une conférence diplomatique permanente. Le principe d'unanimité s'appliquait à ses délibérations.

Les confédérations modernes – Organisation des nations unies, O.T.A.N., Communautés européennes, etc. – se voient dotées d'une organisation plus élaborée et adoptent des procédures plus satisfaisantes. Dans une certaine mesure leurs organes préfigurent ceux d'un État fédéral : une assemblée plus ou moins représentative, un conseil des ministres, sorte de chambre des États, une commission, embryon de gouvernement, une cour de justice. En outre, le principe majoritaire supplante progressivement celui de l'unanimité.

Pourtant, le plus souvent, ces différences restent de surface et n'altèrent en rien le fond des choses. Aujourd'hui comme hier, le personnel gouvernemental l'emporte sur le personnel représentatif et la volonté des États n'a aucune peine de triompher de la volonté communautaire.

2^e – ORGANISATION DE LA FÉDÉRATION ET DES ÉTATS FÉDÉRÉS

La fédération comporte deux ordres d'institutions gouvernementales : fédérales et nationales. Les États possèdent leur organe législatif, leur administration et leurs tribunaux. Chacun d'eux se donne une constitution qui les établit et en organise les rapports. Ils sauvegardent donc leur individualité étatique.

De son côté, la constitution fédérale institue les divers organes de la fédération. Certains correspondent à sa double nature et assurent aussi bien la représentation des États que celle du peuple. Il en est ainsi du pouvoir législatif qui comprend deux chambres : la chambre des États (Sénat américain, Conseil des États suisse), et la chambre issue du suffrage universel (Chambre des représentants aux États-Unis, Conseil national en Suisse). D'autres organes lui sont propres : c'est le cas de l'exécutif composé d'un gouvernement et d'une administration, et du système judiciaire sous l'égide de la cour suprême fédérale. L'organisation de la fédéra-

tion est donc aussi parfaite que celle des États.

Les États fédérés participent ainsi à la formation et à l'activité du pouvoir législatif de l'État fédéral. Rien n'empêche d'ailleurs que cette participation soit étendue à d'autres organes communs. En raison du rôle important qui incombe dans une fédération à la cour suprême. Il serait souhaitable que les États fédérés concourent à la désignation de ses membres.

– B –

1^e – SUBSTANCE DE LA VOLONTÉ DE LA CONFÉDÉRATION

La volonté de la confédération ne se réduit pas nécessairement à la somme des volontés particulières. Le principe de l'unanimité n'est pas, on l'a vu, de rigueur. En outre, elle traduit souvent, dans sa substance, un compromis consenti par les États, mais ce compromis s'aligne presque toujours sur la position de plus forte résistance, c'est-à-dire sur la volonté de l'État le plus intransigeant. Il en résulte que les décisions prises manquent de consistances : « cotes mal taillées », elles ne tranchent pas réellement, elles louvoient et biaisent, s'efforcent de composer avec tous les intérêts, quand bien même ils seraient inconciliables. Aussi n'apportent-elles que des solutions partielles radicalement incapables d'incarner l'intérêt général, le « bien commun » de l'association. Voilà pourquoi la plupart des confédérations offrent la triste image d'impuissance et de stérilité qui les rendent dérisoires aux yeux de l'étranger.

2^e – SUBSTANCE DE LA VOLONTÉ DE LA FÉDÉRATION

À cet égard, la supériorité de la fédération ne fait aucun doute. Sa volonté ne se ramène pas, comme dans la confédération, à une combinaison plus ou moins heureuse de celles de ses membres, elle est entièrement distincte et résulte de la conjonction de la volonté des États et de la volonté du peuple. Pour entrer en vigueur, les lois fédérales doivent obtenir l'assentiment des deux chambres, la chambre populaire et la chambre des États, suivant une procédure fixée à l'avance. Nul besoin pour elles de chercher des compromis boiteux, elles peuvent se déterminer en fonction de l'intérêt général, comme si elles agissaient dans le cadre d'un État unitaire.

– C –

1^e – MÉTHODES DIPLOMATIQUES D'ACTION DE LA CONFÉDÉRATION

L'aspect inter-étatique prédomine dans la confédération tant ancienne que moderne. Celle-ci n'a, à proprement parler, ni pouvoir législatif, ni pouvoir exécutif. Ses décisions prennent le plus souvent la forme de recommandations à l'adresse des États membres. Pour leur donner vie et en assurer l'exécution, elle doit se servir de procédés diplomatiques : ses délibérations se trouvent incorporées dans une convention que les États signent et ratifient, et dont ils assurent l'exécution par des mesures d'ordre interne qu'ils édictent chacun pour sa part.

Alors même que, dans les cas définis par le pacte, la confédération pourrait prendre des décisions obligatoires, il ne lui appartient pas de les appliquer directement. C'est aux administrations des États que revient le soin de veiller à leur application et la confédération ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte pour rappeler les États négligents ou de mauvaise foi

au respect de leur devoir.

Il en est de même des règlements des conflits qui pourraient s'élever à l'intérieur de la confédération. Pour les trancher, on recourt de préférence aux modes de solution du droit international : négociations, bons offices, médiation, conciliation, arbitrage. Il est rare qu'on crée une cour de justice et qu'on impose sa juridiction aux États confédérés. Or, nul n'ignore la vanité des procédures diplomatiques qui reposent sur la bonne volonté des États, juges et parties dans leurs propres causes.

2^e – MÉTHODES CONSTITUTIONNELLES D'ACTION DE LA FÉDÉRATION

Pour manifester sa volonté, la fédération emprunte des voies institutionnelles de préférence aux voies diplomatiques. Ses décisions revêtent donc forme de loi, avec ses attributs ordinaires : force obligatoire et exécutoire. Peu importe que l'application des lois soit assurée par ses propres agents – système d'administration immédiate – ou par les agents des États fédérés – système d'administration médiata. Elle le sera de toutes façons sous la direction et le contrôle du gouvernement fédéral.

Le règlement des conflits reçoit également, dans la fédération, une solution institutionnelle. Qu'il s'agisse de différends entre les États, ou entre la fédération et un État, ou encore entre un État et les ressortissants d'un autre État, ils seront tous portés devant les tribunaux, soit nationaux, soit fédéraux, soit les deux dans l'ordre successif. Comme tout arrêt de justice, la décision rendue a « force de vérité légale » et son exécution peut être poursuivie par des procédures de contrainte, manu militari si besoin était.

On voit que toute la vie politique de la fédération se trouve institutionnalisée, donc ordonnée et pacifiée. Pourtant, cette institutionnalisation n'empêche pas le recours à des méthodes plus souples, propres aux relations inter-étatiques. En effet, la fédération utilise fréquemment la persuasion, elle enrage les États s'entendre, à coopérer dans tel ou tel domaine. Il arrive aussi qu'avant de prendre une décision, elle les consulte officieusement. Inefficace lorsqu'elle s'applique entre États souverains, la coopération se révèle féconde lorsqu'elle se développe dans un cadre institutionnel.

III. – LES POUVOIRS

À toutes les différences que nous avons relevées jusqu'ici s'ajoutent celles, bien plus graves, qui s'accusent sur le plan de la répartition des pouvoirs entre l'association et ses membres.

Du point de vue rationnel, la répartition des pouvoirs ne soulève aucune difficulté insurmontable. Elle devrait se faire selon les commandements du principe de subsidiarité : aux associés tous les pouvoirs qu'ils peuvent exercer eux-mêmes, à l'association exclusivement ceux qui dépassent les forces individuelles de ses membres et dont l'exercice exige le concours de tous. Les pouvoirs sont donc attribués en fonction de la dimension des tâches qu'il s'agit d'accomplir.

La pratique se conforme-t-elle à ce critère objectif ?

– A –

1^e – TECHNIQUES DE LA RÉPARTITION DES POUVOIRS DANS LA CONFÉDÉRATION

Ici, la répartition obéit à des considérations politiques. Les États, jaloux de leur souveraineté et soucieux de préserver leur indépendance, se réservent ce qu'on appelle en langage juridique la compétence de principe et ne reconnaissent à l'association qu'une compétence d'attribution. La confédération ne possède donc que des pouvoirs que le pacte constitutif lui attribue expressément. Elle ne saurait les étendre au-delà des termes du traité, ni leur donner une interprétation large sans se rendre coupable d'excès de pouvoir. En cas de doute, la compétence des États prime celle de la confédération. L'on s'aperçoit aisément que la distribution des pouvoirs se fait ici à l'avantage exclusif des États.

2^e – TECHNIQUES DE LA RÉPARTITION DES POUVOIR DANS LA FÉDÉRATION

Des principes plus judicieux président à la distribution des pouvoirs dans la fédération. L'État fédéral comme les États fédérés détiennent d'abord des compétences exclusives, qu'ils exercent en toute indépendance. D'autres compétences appartiennent concurremment aux deux. Les objets qui en relèvent peuvent faire l'objet de législation particulières. Mais si l'État fédéral s'en empare par application du principe *Bundesrecht bricht Landesrecht*, la législation fédérale prime celle des États. Il est enfin des compétences dont la mise en œuvre suppose la collaboration des deux : ici la législation complémentaire des États vient parfaire celle, plus générale, de l'État fédéral.

Si les modalités techniques de la distribution des pouvoirs se diversifient suivant les cas, toutes les fédérations s'attachent pourtant à délimiter aussi soigneusement que possible les pouvoirs respectifs de l'autorité fédérale et de autorités nationales.

– B –

1^e – RÉALITÉ DE LA RÉPARTITION DES POUVOIRS DANS LA CONFÉDÉRATION

Les pouvoirs des anciennes confédérations se limitaient à un ou deux objets : défense, politique étrangère. Les confédérations modernes se montrent plus ambitieuses : économie, droit, législation sociale, culture, etc. rentrent dans le cadre de leurs attributions conventionnelles.

Il importe de noter cependant que l'attribution de certains pouvoirs à la confédération n'implique pas nécessairement la perte de ces pouvoirs par les États. Si les États renoncent au droit de faire la guerre, tant entre eux qu'avec les États étrangers, si d'autre part ils s'engagent à ne pas conclure de traités incompatibles avec le but de l'association, ils n'en conservent pas moins leur personnalité internationale, donc leur diplomatie, leur politique étrangère et économique propre. D'où fréquemment des prises de positions divergentes des États confédérés dans les affaires internationales, qui compromettent dangereusement la cohésion interne de la confédération et, partant, son prestige à l'extérieur. Tant il est vrai que les souverainetés nationales répugnent à des sacrifices qu'ils ont, pourtant, volontairement consentis.

2^e – REALITÉ DE LA RÉPARTITION DES POUVOIRS DANS LA FÉDÉRATION

La fédération, on l'a vu, est investie des pouvoirs de dimension fédérale que les États fédérés ne sont plus à même d'exercer utilement. Il en est ainsi, en premier lieu, de la défense nationale : les armées d'États sont fondues en une armée unique sous le commandement du gouvernement fédéral. Par voie de conséquence, celui-ci se réserve la direction et contrôle de certaines industries essentielles pour la défense, telle l'industrie d'armement ou l'industrie nucléaire. La politique étrangère est également du ressort exclusif de la fédération. Vis-à-vis des puissances étrangères, celle-ci se présente comme un État unitaire : c'est avec elle seulement qu'elles peuvent entrer en rapports directs et c'est elle seule qui est habilitée à engager l'ensemble des États qui la composent. Elle ignore donc la multiplicité des politiques étrangères particulières, source de frictions et cause de faiblesse. Les pouvoirs de la fédération ne sont pas moins importants dans le domaine économique et financier : commerce international ou inter-étatique, monnaie, banque, impôts, budget se trouvent fédéralisés. Le volume et la nature de cet ensemble de pouvoirs lui permettent d'accomplir avec plein succès les tâches en vue desquelles elle a été constituée.

Quant aux États fédérés, ils détiennent tous les pouvoirs qui n'ont pas été formellement attribués à l'État fédéral. Ils se rapportent à des affaires de dimension nationale qu'ils sont parfaitement capables de gérer eux-mêmes : éducation, législation civile et pénale, transport intra-étatique, hygiène, assistance publique, en fournissent quelques exemples.

Bien entendu, cette distribution des pouvoirs n'est pas immuable. Établie par la constitution fédérale, elle peut être modifiée par une révision de celle-ci. Mais on sait que toute révision constitutionnelle doit obtenir l'approbation d'un certain nombre d'États fédérés. Ceux-ci participent ainsi à l'exercice de ce que les juristes appellent la compétence de la compétence.

– C –

1^e – RÉGLEMENT DES CONFLITS DE COMPÉTENCE DANS LA CONFÉDÉRATION

A quelques exceptions près, les associations d'États de type confédéral résolvent les conflits de compétence par des moyens politiques. En cas de contestation le droit de décision appartient aux États confédérés. Ils possèdent ce que l'on appelle le droit de nullification, c'est-à-dire qu'ils jugent en dernier ressort et peuvent opposer une fin de non-recevoir sans appel aux décisions de la confédération qui leur paraissent outrepasser les dispositions du traité.

2^e – RÉGLEMENT DES CONFLITS DE COMPÉTENCE DANS LA FÉDÉRATION

La fédération, elle, n'admet point l'institution de nullification. Si dans un cas d'espèce, les États fédérés estiment que le gouvernement fédéral, dépassant sa compétence constitutionnelle, empiète sur leurs attributions, ils ne sauraient lui opposer une fin de non-recevoir. Ils doivent s'adresser à la cour suprême et lui demander de trancher, en vertu de la constitution fédérale, le conflit qui les oppose à l'État fédéral. La cour statuera en considération de la situation politique de l'union, de l'état de l'opinion publique, de la nécessité de donner à la question litigieuse la solution la plus convenable. Pour y parvenir, elle s'appuiera bien sur les dispositions de la constitution fédérale, mais elle les interprètera dans le sens commandé par l'intérêt général.

CONCLUSION

1^e – SUPÉRIORITÉ DE LA FÉDÉRATION

Les développements qui précèdent démontrent sans doute possible la supériorité de la fédération.

La confédération est une forme d'organisation insuffisante et passagère. Elle tente l'impossible : coordonner les souverainetés nationales, au lieu de les subordonner à un ordre supérieur. L'équilibre fédéral y est rompu au profit des États, maîtres de leur propre sort comme de celui de l'association toute entière. Rivalité, jalousie, frictions, conflits insolubles la réduisent à l'impuissance.

Au contraire, la fédération est une forme d'organisation durable et satisfaisante. Par la création d'une véritable autorité munie des pouvoirs de décision et d'exécution, par le respect des autonomies nationales, par la répartition judicieuse des pouvoirs, par l'agencement habile des pièces du mécanisme fédéral, par l'institution d'un contrôle judiciaire, elle établit un système d'association bien équilibré. Les collectivités qui la composent conservent leur individualité, mais pour assurer leur sécurité et promouvoir le progrès économique, elles se soumettent à une autorité supérieure, et lui transfèrent irrévocablement une partie de leurs droits souverains.

2^e – LES RAISONS DE CETTE SUPÉRIORITÉ

La supériorité de la fédération s'explique par une application plus fidèle du principe fédéral. Le fédéralisme, qu'on a pu résumer en des formules lapidaires telles que « Unité dans la diversité », ou « Liberté dans l'ordre », etc., implique un équilibre entre les droits de l'association et ceux de ses membres : l'autonomie des États associés est aussi nécessaire que l'autorité de l'association. La fédération balance harmonieusement l'intérêt particuliers des États, la confédération le sacrifie à ceux des États.

Le fédéralisme exige aussi l'institution d'une véritable démocratie, c'est-à-dire la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques. Dans la fédération politique la tension doit s'établir entre les États et les peuples qui les constituent d'une part, l'association et le peuple fédéral de l'autre. En termes plus simples, chaque individu doit sentir en lui une double appartenance : celle à l'association toute entière, celle à la collectivité plus restreinte dont il est membre. Cette double appartenance n'existe que dans l'État fédéral.

Il suppose enfin la suprématie du droit, et dès lors des organes chargés de le dire et de l'appliquer. La distribution des pouvoirs selon le principe de subsidiarité, le délicat mécanisme de l'équilibre entre la fédération et les États fédérés engendrent des tensions, et les tensions peuvent à leur tour susciter des conflits. On doit trouver à ces derniers une solution pacifique, mais en laissant subsister les tensions, sources de vie et de progrès. Le droit est seul à même de trancher les différends sans supprimer les tensions. Or, l'État fédéral seul permet au droit de jouer ce rôle bienfaisant, la confédération lui préfère la politique.

3^e – DE LA FÉDÉRATION POLITIQUE A LA DÉMOCRATIE FÉDÉRALE

S'il est vrai qu'une application plus heureuse du principe fédératif constitue une des rai-

sons essentielles du succès que connaissent les fédérations politiques, il est légitime d'envisager l'extension du principe à tous les secteurs de la vie : politique, administratif, économique, social et culturel. En d'autres termes, du plan inter-étatique le fédéralisme passerait au plan intra-étatique pour conduire à la fondation d'une démocratie fédérale.

Tout le monde reconnaît de nos jours la crise de la démocratie représentative que nous ont léguée les révolutions des XVIII^e et XIX^e siècles. Jadis respectueuse de l'homme et de ses droits, elle en arrive aujourd'hui à les ignorer, sinon à les méconnaître. Partout le pouvoir se personnalise, partout les partis se sclérosent, partout la bureaucratie triomphe, partout les garanties du droit s'étiolent, partout la raison d'État reprend de l'empire... et l'on pourrait continuer presque à l'infini l'énumération de maux dont se mesure, lentement mais inexorablement, la démocratie. C'est que, pour le dire d'un mot, produit de la société individualiste du passé, la démocratie représentative ne correspond plus du tout aux conditions particulières de la société de masse d'aujourd'hui. Aussi dépérit-elle et avec elle l'homme qui se laisse dépersonnaliser et « massifier ». Or, il n'est point de démocratie sans la présence active et vigilante de tous les instants, de l'homme dans la cité. Il faut donc faire en sorte que l'homme redécouvre et recouvre sa personnalité, assume des responsabilités et participe à nouveau au gouvernement de l'État.

Seul le fédéralisme est à même d'opérer cette conversion. Profondément attaché à la personne humaine, heureux de l'embrasser dans la totalité de ses virtualités et de la voir s'affirmer sur tous les plans où ses besoins et aspirations la portent, il propose des structures institutionnelles nouvelles, propres à recréer une société des hommes.

4^e – LE PRINCIPE D'AUTONOMIE

Il commence par proclamer le principe d'autonomie : tout groupement d'hommes, qu'il soit de caractère politique, économique, social ou culturel, se voit reconnaître le statut d'autonomie, à l'instar de – et comparable à – celui des États membres d'une fédération politique. Ethnies, communes et ordres professionnels, universités et écoles, associations de bienfaisance et culturelles, etc. constituent des personnes juridiques, dotées par la constitution fédérale de tous les droits nécessaires à la réalisation du but qui est le leur. Des communautés de base ont la faculté de s'affirmer et d'élaborer librement leurs statuts ; elles acquièrent de plein droit la capacité juridique. Nulle condition ne doit entraver, dans le cadre de la légalité fédérale, l'exercice de leurs droits fondamentaux. Le principe d'autonomie permet ainsi à l'homme de prendre en main l'administration de ses divers intérêts.

5^e – LE PRINCIPE DE PARTICIPATION

M'ais l'autonomie n'est pas l'indépendance. Toutes les collectivités autonomes s'articulent, par des procédés que leur offre le fédéralisme, avec des ensembles plus vastes, jusqu'à la société fédérale globale. Le principe de participation préside à cette articulation : les collectivités de base participent à la constitution et à l'activité des organes supérieurs. Ainsi s'établissent les multiples et complexes liaisons fédérales, qui déploient leurs effets, à tous les échelons, sur le plan vertical comme sur le plan horizontal. Tantôt elles reposent sur un fondement institutionnel – s'agit alors de participation organique ; tantôt elles procèdent de liens conventionnels – il s'agit alors de participation relationnelle. Des techniques souples et variées permettent ainsi à toutes les sociétés de se compléter les unes les autres et de

poursuivre de concert, par des ententes et des institutions communes, la réalisation du bien commun.

6^e – LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Entre ces nombreuses collectivités autonomes, les pouvoirs, ou mieux, les compétences, se distribuent sous l'égide du principe de subsidiarité. Aux collectivités intérieures reviennent de plein droit toutes les compétences qu'elles sont capables d'exercer chacune pour son compte, les collectivités supérieures, y compris la société fédérale globale, ne détenant que des compétences limitées, strictement nécessaires à l'accomplissement des tâches de leur dimension. Une telle répartition des compétences présente un double mérite. Elle morcèle le pouvoir, l'empêche de se concentrer, permet aux citoyens de se servir d'un pouvoir pour contrecarrer les entreprises abusives d'un autre pouvoir : la liberté s'en trouve mieux garantie. En outre, elle remédie à cette tendance à la centralisation qu'on constate dans toutes les fédérations politiques et qui gonfle dangereusement les compétences de l'État fédéral. La compétence de principe appartenant aux collectivités inférieures, si les besoins nouveaux exigent pour leur satisfaction, des services nouveaux, il leur sera loisible de se concerter et, par des accords librement consentis, de créer des services intra-fédéraux destinés à leur donner satisfaction. Le principe de coopération se révèle ainsi un stimulant précieux des initiatives locales et un garant de leur efficacité sociale.

7^e – LE PRINCIPE DE SUPREMATIE DU DROIT

Pour ordonner cette société complexe dont les parties mènent, chacune pour sa part, une vie autonome, mais en même temps, de diverses façons, conjuguent leurs efforts et coopèrent pour la satisfaction des besoins communs, il faut un principe régulateur. C'est au droit qu'incombe cette fonction importante. La démocratie fédérale consacre la suprématie du droit et l'autorité du juge, son gardien naturel. Encore faut-il que le droit respecte la riche variété des situations où l'homme se trouve engagé. Pour ce faire il doit multiplier et diversifier ses sources, de façon à modeler ses règles sur ces situations. Lois, règlements, arrêtés, mais aussi coutumes, usages, conventions de toutes sortes viendront, sous l'autorité de la constitution, cette loi fondamentale, intégrer les relations sociales dans un ordonnancement souple et aéré.

Il appartiendra aux tribunaux, sous l'égide d'une cour suprême, de garantir l'ordonnancement établi et de le faire évaluer au gré des transformations sociales. On ne saurait surestimer la place et le rôle de la cour suprême dans la démocratie fédérale. Émanation de l'ensemble des collectivités dont se compose la fédération, de caractère plus arbitral que judiciaire.

La cour, organe direct de la constitution, en sera à la fois le gardien et l'interprète. Dans l'accomplissement de cette mission, elle n'agira pas arbitrairement, ni même librement. Elle sera tenue par le texte de la loi fondamentale, mais aussi et surtout par le système de valeurs que celle-ci incarne et qui sert de fondement à la société fédérale. Nulle crainte qu'elle ne s'érige en une suprême instance gouvernementale et ne régente, par ses décrets hommes et choses. Privée de puissance, elle ne sera qu'une haute magistrature. Ses sentences, bien plus encore que par leur « force de vérité légale » agiront par le rayonnement des grades valeurs morales qu'elles incarneront. Elles contribueront à former les consciences individuelles et, par leur truchement, à déterminer le comportement des hommes. Et si d'aventure la cour

outrepassait les devoirs de sa charge, l'opinion publique, comme ce fut le cas aux États-Unis en 1936, aurait vite fait de la ramener à une conscience plus juste de sa mission.

Ainsi, le fédéralisme, fort de sa philosophie, animé par une dialectique souple, disposant d'une armature institutionnelle propre et des techniques d'application originales, apparaît-il comme le grand espoir de demain. Grâce à lui l'Europe redeviendra la terre des hommes et la civilisation occidentale le foyer d'un nouvel humanisme.

Achévé d'imprimer le 1^{er} avril 1964 sur les presses de l'Imprimerie « La Renaissance »

1, rue de la Trinité, Troyes

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 1964 – N°15 762

Editions N°3



www.scara.gov.ge

z.jguburia@gmail.com



დანიშნულა შპს „ფორმა“-ში

www.forma.ge



ISSN 078-0041-8-1021-6



0 780041 81021 6