

ფედერალიზმის ორი სახე*

ინგლისურიდან თარგმნა გიორგი გორაძემ**

როდესაც ფედერალიზმისადმი მიძღვნილი ამ კონფერენციისთვის გარკვეული მოსაზრებების მომზადება დავიწყე, ავიღე ჩემი ჯიბის „ფედერალისტური წერილები“, რათა მენახა, თუ რას მეტყოდა ის ამ საკითხთან დაკავშირებით. შესაბამისი ნაწილების წაკითხვისას მივხვდი, რომ იქ საუბარი არ იყო იმაზე, რასაც მოველოდი. სინამდვილეში ცხადი იყო, ამ კონფერენციაზე მკვდრეთით აღმდგარი და განახლებული ალექსანდრე ჰამილტონი რომ მოენვიათ, საკითხები, რომელთა განხილვის მოლოდინიც მას ექნებოდა, სრულიად განსხვავდება იმისგან – და მისი შენიშვნების აზრიც აბსოლუტურად სანინალმდეგო იქნებოდა – რაც ჩვენ ამ ბოლო რამდენიმე დღის განმავლობაში მოვისმინეთ.

სიტყვა „ფედერალიზმის“ მნიშვნელობის ამ დუალიზმის ძირითადი გაგება გამოიხატება ცნობილ ვოდევილში, რომელიც ბევრმა თქვენგანმა შეიძლება იცის. პირდაპირი ხაზია – „როგორ არის შენი ცოლი?“ და პასუხია – „რასთან შედარებით?“ ეს კითხვა, – „რასთან შედარებით?“, მნიშვნელოვანია ცხოვრების ყველა საქმეში, ფედერალიზმის ჩათვლით. ფედერალიზმზე მსჯელობისას უნდა გვახსოვდეს, რომ ეს არის მმართველობის ფორმა, რომელიც ორ უკიდურესობას შორის იმყოფება. ერთი მხრივ, დამოუკიდებელი შტატების ავტონომია, დანაწევრება, კონფლიქტი; მეორე მხრივ, ცენტრალიზებული მმართველობის ერთგვაროვნობა, მოუქნელობა, მონოტონურობა. ფედერალიზმი ამ ორ უკიდურესობას შორის კომპრომისს გულისხმობს. ამგვარად, ეს არის ჯოხი, რომლითაც ნებისმიერი ძაღლის ცემა შეიძლება. როდესაც ალექსანდრე ჰამილტონი განადიდებდა მის ღირსებებს, იგი ამაში კოლონიური დაქსაქსულობის კრიტიკას გულისხმობდა; დღეს კი ჩვენ ეს გვესმის – ყოველ შემთხვევაში, ამ ჯგუფში – როგორც ცენტრალიზებული კონტროლის კრიტიკა.

მინიმუმ გასული ნახევარი საუკუნის განმავლობაში კონსერვატორები ემხრობოდნენ ამ არაჰამილტონიულ გაგებას, ეწინააღმდეგებოდნენ რა ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევას და ადიდებდნენ საშტატო და ადგილობრივი კონტროლის უპირატესობას. საინტერესოა დავფიქრდეთ, თუ რატომ არის ეს ასე. ერთი მიზეზი, ალბათ, უბრალოდ ბუნებითი ავტონომიის ცნებების დაუფიქრებელი გაფართოებაა, რაც სრულიად მისაღებია ინდივიდზე სახელმწიფო ძალაუფლებასთან მიმართებით, თუმცა შეუსაბამო ისეთ საკმაოდ განსხვავებულ სფეროში, როგორიცაა ერთი იძულებითი სახელმწიფოებრივი ერთეულის მეორეზე უპირატესობა. როგორც დამოუკიდებლობის დეკლარაციაშია აღნიშნული, ინდივიდს

* თარგმანი შესრულებულია შემდეგი გამოცემიდან: Scalia A., *Two Faces of Federalism*, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol.6, No.1, 1982, 19-22.

** სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის დეკანი, პროფესორი.

აქვს ღმერთისგან ბოძებული თავისუფლება, რომელიც, სრულიად სამართლიანად, მტრულად თუ არა, ეჭვის თვალთ მანაც უყურებს სახელმწიფოებრივი იძულების ახალ ფორმებს. ამის საწინააღდეგოდ, არც ერთ კონკრეტულ სახელისუფლებო ან ძალმოსილ ერთეულს შეუძლია ჰქონდეს პრეტენზია მმართველობის რაიმე ბუნებით უფლებაზე – ალბათ, გარდა იმ ოჯახისა, რომლის უფლებებსაც ჩვენი სამართალი ჩვეულებრივ იცავს მისი წევრი ინდივიდების მეშვეობით. ამგვარად, გადანყვეტილება იმის შესახებ, თუ ხელისუფლების რომელ დონეს უნდა ჰქონდეს საბოლოო სიტყვა, პრაგმატულია და საკითხის პრაქტიკული ასპექტების მიხედვით უნდა განისაზღვროს. რა თქმა უნდა, ხელისუფლების ქვედა დონეზე მიღებული გადაწყვეტილება მაქსიმალურად ზრდის კმაყოფილებას, რადგან უშვებს მრავალფეროვნებას, ნაცვლად იმისა, რომ დიდი რეგიონული უმრავლესობა დაუქვემდებაროს მცირე საერთოეროვნულ ხმებს. მაგრამ ეს უფრო პრაქტიკული და არა ტრანსცენდენტული საზრუნავია, რომელიც უნდა დაისვას სხვა ისეთ პრაქტიკულ საკითხებთან ერთად, როგორიცაა, ცალკეული დირექტივების აღსრულების უზრუნველყოფის საჭიროება ფედერალურ და არა ადგილობრივ დონეზე. ეს ამართლებს შტატისა და ადგილობრივი კონტროლის მისწრაფებას, მაგრამ, ვფიქრობ, არა საერთო მტრობის ხარისხს ეროვნული სამართლის მიმართ, რომელიც კონსერვატიული აზროვნების საერთო მახასიათებლად იქცა.

ფედერალიზმის მიმართ კონსერვატორების ანტაგონიზმის საუკეთესო მიზეზი (ჰამილტონისეული გაგებით) არის ის ფაქტი, რომ კონსერვატორები ნახევარი საუკუნის განმავლობაში უბრალოდ მარცხს განიცდიდნენ ფედერალურ დონეზე. 1930-იანი წლებიდან მოყოლებული, ამ წყაროდან მომდინარე პოლიტიკა ის პოლიტიკაა, რომელიც კონსერვატორებს არ მოსწონთ. ეს ნამდვილად გასაგები ტაქტიკური მიზეზია ფედერალური ხელისუფლების განხორციელებისთვის წინააღმდეგობის გასაწევად. სამწუხაროდ, ნახევარი საუკუნის განმავლობაში გამოყენებული ტაქტიკა ფილოსოფიად გადაიქცა. მეჩვენება, რომ კონსერვატორების ანტი-ფედერალისტური ფილოსოფია უბრალოდ არასწორია. ამის შედეგია ის, რომ კონსერვატორები ორფრონტიან ომში იბრძვიან მხოლოდ ერთ ფრონტზე ან უკიდურეს შემთხვევაში, ამ ორი ფრონტიდან ერთში მაინც იბრძვიან წმინდა თავდაცვითი პოზიციიდან. როდესაც ხელისუფლებაში ლიბერალები არიან, ისინი შეუზღუდავად იყენებენ ფედერალურ სტრუქტურას, რაც მათ სახელისუფლებო მიზნების მისაღწევად მართებულად მიაჩნიათ. როდესაც ძალაუფლებას კონსერვატორები ეუფლებიან, ყველაზე მეტად რისი გაკეთების იმედიც აქვთ, იმის უზრუნველყოფა, რომ რაიმე არ მოხდეს. მესმის, რომ ამჟამინდელი ადმინისტრაციის ზოგიერთ ოფისში კედელზე ჰკიდია აბრა, რომელზეც ვკითხულობთ, „უბრალოდ ნუ დგახარ აქ; გააუქმე რაიმე“. მე ეს არაადეკვატურ მიდგომად მეჩვენება.

განვიხილოთ, მაგალითად, ეკონომიკური რეგულირება – სფერო, რომელშიც, ცხადია, დამფუძნებელი მამები გულისხმობდნენ, რომ ფედერალურ მთავრობას შეეკავებინა შტატების ცენტრიდანული ტენდენციები. კონსერვატორებს მიაჩნიათ, რომ თავისუფალი ბაზარი ყველაზე ეფექტური მომწესრიგებელია და ზოგადად მას სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე ფუნქციონირების საშუალება უნდა მიეცეს. ეს არის

პოზიტიური პოლიტიკა და არა მისი არარსებობა. თუმცა მე არ ვიცი არცერთი ფედერალური კანონი, რომელიც მიზნად ისახავს ამ პოლიტიკის განხორციელებას. მრავალრიცხოვანი კანონი გარკვეული ხარისხით აწესებს ფედერალურ რეგულაციას და შემდეგ აცხადებს, რომ „და შტატები არ ჩაერევიან“, მაგრამ მე არ ვიცი ისეთი ფედერალური კანონი, რომელიც მარტივად იტყოდა, რომ „შტატებმა არ უნდა მოანესრიგონ“. ამგვარი პოლიტიკა თავსმოხვეული იქნა სასამართლოების მიერ ნეგატიური ვაჭრობის დებულების* მეშვეობით (მე არ ვფიქრობ, რომ ეს კარგი იდეაა, მაგრამ ეს სხვა საკითხია). ისე რატომ არ ხდება, რომ მათ, ვისაც თავისუფალი საბაზრო პოლიტიკისა მტკიცედ სწამს, არ ფიქრობენ, რომ ამის შესახებ მიიღონ ფედერალური კანონმდებლობა ეკონომიკის იმ სექტორებში, რომლებიც ნამდვილად ეროვნულია? ნება მიბოძეთ, აღვნიშნო რამდენიმე მიმართულება, სადაც მინიმუმ მოსალოდნელი იყო ამ საკითხის განხილვა.

ყველა ქალაქში მცხოვრებმა, ვინც ახლახანს დაიყენა საკაბელო ტელევიზია, იცის იმ საგანგებო მოსაკრებლების შესახებ, რომლებსაც მუნიციპალიტეტები საკაბელო არხებს აკისრებენ. კონკურენტი კომპანიები ცდილობენ, ერთმანეთს აჯობონ „უფასო“ მომსახურების დაპირებებით (თუმცა, როგორც ვიცით, ვილაც ამისთვის მაინც იხდის). ისინი გვთავაზობენ „უფასო“ არხებს სკოლებისთვის, „უფასო“ არხებს ქალაქის საბჭოსთვის, „უფასო“ არხებს საზოგადო წევრებისთვის და მრავალი სხვა. ვფიქრობ, თქვენ შორის ყველაზე თავგადაკლული ანტიფედერალისტიც კი არ უარყოფს იმას, რომ ფედერალურ მთავრობას აქვს უფლებამოსილება, საკაბელო ტელევიზიებისათვის დაადგინოს ნორმატიული გარემო, რაც რეალურად არის შტატებსშორისი მიწოდების სისტემის ნაწილი და ნიუ იორკისა და კალიფორნიის ტელესტუდები ახდენენ ინფორმაციისა და გართობის მიწოდებას ინდივიდუალურ სახლებში. მართლაც, არსებობს წინადადებები, რომ სხვადასხვა ფედერალური შეზღუდვა დაწესდეს საკაბელო ოპერაციებზე; მაგრამ მე არ მსმენია ისეთი ფედერალური მოთხოვნის შესახებ, რომ საკაბელო ტელევიზიებს უბრალოდ, ასე თუ ისე, დაანებონ თავი.

რამდენიმე ხნის წინ ადმინისტრაციამ წამოაყენა წინადადება (მე არ ვიცი, შემდეგ რა ბედი ეწია მას), რომ იმ ქალაქებისთვის, რომლებიც ქირის გადასახადს აკონტროლებენ, უარი ეთქვა ფედერალურ საბინაო ფონდებზე. ეს თეორია გულისხმობდა, რომ ქალაქებს არ უნდა გადაეხადათ საცხოვრებლის დეფიციტის აღმოსაფხვრელად, რაც მეტწილად ისედაც მათი გასაკეთებელია. მაგრამ, თუ თეორია სწორია და თუ ადგილობრივი საცხოვრებელი ფონდი ფედერალური მთავრობის ზრუნვის საგანია, მაშინ რატომ არავინ მოახდინა ფედერალური კანონის ინიცირება, რომელიც ამბობს, „დაუშვებელია ქირის კონტროლის“ პერიოდი?

* **Negative Commerce Clause or Dormant Commerce Clause** – ამერიკის საკონსტიტუციო სამართლის დოქტრინა, რომელიც აშშ-ის კონსტიტუციის I მუხლის მე-8 ნაწილის მე-3 აბზაცის ინტერპრეტაციის შედეგად საბოლოოდ აშშ-ის უმაღლესმა სასამართლომ ჩამოაყალიბა. დოქტრინის თანახმად, ფედერალურ ხელისუფლებას (კონგრესს) ეკრძალება ისეთი კანონების მიღება, რომელიც იწვევს დისკრიმინაციას ან შტატებს შორის ვაჭრობისათვის ზედმეტ ვალდებულებებს აწესებს. (მთარგმნელი)

მე შემეძლო მრავლად დამესახელებინა ის სფეროები, სადაც მოსალოდნელი იქნებოდა, რომ ეკონომიკური კონსერვატორები ეცდებოდნენ ფედერალური პოლიტიკის დამკვიდრებას, რომელიც გამოირიცხავდა სახელმწიფო რეგულირებას: აკრძალვა სამშენებლო მასალებისა და მშენებლობის ზოგიერთ ნორმაში, რაც საყოველთაოდ აღიარებულია, როგორც უსაფრთხო და რომლის ერთადერთი ცოდვა ის არის, რომ შრომატევადი არაა. შტატის სასამართლოს მიერ „სანარმოს პასუხისმგებლობის“ ან კონსტრუქციული ნაკლის ახალი დელიქტური თეორიების შექმნით შესაძლოა შტატთაშორის ვაჭრობას მნიშვნელოვანი ზიანი მიაღდეს. შტატის ანტი-მონოპოლიური კანონები, რომლებიც არაპირდაპირ მყიდველებს უფლებას აძლევენ სამმაგად აინაზღაურონ მიყენებული ზიანი, რასაც ფედერალური ანტიმონოპოლიური კანონი გამოირიცხავს. შტატის კანონები „გაქცევის წინააღმდეგ“ ითვალისწინებენ იმ საწარმოთა დასჯას (მშრომელთათვის კომპენსაციის გაცემის გზით), რომლებიც გადაწყვეტენ ქარხნების დახურვას და სხვა შტატში გადასვლას.

მე არ ვამტკიცებ, რომ ფედერალური ხელისუფლების მოქმედებები, რომლებიც შტატებს უკრძალავს რეგულირებას, კარგი იქნებოდა ყველა ამ სფეროში. მეჩვენება, რომ ზოგიერთში ფედერალური ძალაუფლება არსებობს, მაგრამ ჩარევის გასამართლებლად საკმარისი ფედერალური ინტერესი არ არის. თუმცა, მსურს ხაზი გავუსვა, რომ ყველა ამ სამიზნეების გათვალისწინებით, – იმათი ჩათვლით, რაც ვაშინგტონში კონსერვატიულ ეკონომიკურ განწყობად მიიჩნეოდა, – სავარაუდოდ, მინიმუმ რამდენიმე მიზანი იქნებოდა მიღწეული. უმოქმედობა ნაკლებადაა დაკავშირებული ღირსებებთან, ვიდრე კონსერვატორების სამწუხარო ტენდენცია, ფედერალური მთავრობა, თუნდაც მის წმინდა საშინაო საქმიანობაში, განიხილოს როგორც რალაც, რასაც წინააღმდეგობა უდა გაენიოს, ან კიდევ უკეთესი (როდესაც კონსერვატორები არიან ხელისუფლებაში), როგორც გაუქმება და არა როგორც პოლიტიკის ლეგიტიმური და სასარგებლო ინსტრუმენტი. საბოლოო ჯამში, ამგვარი დამოკიდებულება განწირულია, რადგან ის ინსტრუმენტს აქცევს ხელსაწყოდ, რომელიც მხოლოდ ცალმხრივად ქრის.

მე მოგიწოდებთ, როგორც ამას ჰამილტონი იზამდა, დაიმახსოვროთ, რომ ფედერალური მთავრობა ცუდი კი არა, კარგია. მთავარია მისი გონივრულად გამოყენება.

THE TWO FACES OF FEDERALISM

Translated from English by George Goradze*

The article deals with the understanding of federalism by 20th century American conservatives, which seems to derive from the view of Alexander Hamilton, but essentially contradicts him. According to Scalia, Alexander Hamilton exalted the virtues of federalism and criticized colonial disunity, while twentieth-century American conservatives for more than five decades saw federalism as a critique of central control, thus opposing the national government's intervention and extolling the benefits of state and local control.

The author disagrees with such an approach and cites a number of areas of legislation in which it would be appropriate to have federal legislation and in some cases impose regulations prohibiting states. Scalia's final call is that the federal government is good if we use it wisely.

Keywords: Federalism, Conservatives, Alexander Hamilton, Federal Government, Federal Control, States

* Professor, Dean of the Faculty of Law of Sulkhan-Saba Orbeliani University.