



COE262752

Strasbourg, 14 November 1995  
<s:\cd\doc\95\cdl-di\4>

Restricted  
CDL-DI (95) 4

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**

**REPLIES  
TO THE QUESTIONNAIRE**

**ON THE**

**LEGAL FOUNDATION OF FOREIGN POLICY**

by

....

**Autriche  
Finland  
Georgia  
Liechtenstein  
Portugal  
Russie  
Turquie**

....

## **Réponse de l'Autriche**

AUTRICHE  
Fondements juridiques de la politique étrangère  
(F. Matscher)

1/a,b Ni la Constitution (de 1920) ni les lois ordinaires énoncent d'une manière générale les fondements juridiques à l'appui de la politique étrangère, ses principes et ses objectifs. Les textes législatifs se limitent en principe à une réglementation des compétences en la matière.

Constitue cependant un fondement de la politique étrangère la neutralité permanente de l'Autriche, réglée dans la loi constitutionnelle de 1955 (Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs).

Dans un certain sens, on pourrait voir une base de la politique étrangère également dans l'art. 9a de la Constitution (inséré en 1975) relatif aux principes de la défense compréhensive (umfassende Landesverteidigung) dont le but est la sauvegarde de l'indépendance du pays.

Il n'existe pas, en la matière, une jurisprudence de la Cour constitutionnelle ou d'autres juridictions.

1/c Les règles du droit international coutumier au conventionnel ont la même valeur des normes internes (art. 9 de la Constitution).

On pourrait entrevoir une ouverture vers la coopération internationale en général dans l'art. 9 al.2 de la Constitution (inséré en 1981), qui prévoit le transfert de certaines compétences à des organisations internationales, et, en ce qui concerne, la coopération européenne, dans l'art. 23 lit.f (inséré en 1994), qui prévoit la participation de l'Autriche à la politique étrangère et de sûreté communes de l'Union européenne, ainsi que dans la loi constitutionnelle de 1965 sur la participation de forces militaires et autres à des opérations des Nations Unies ou d'autres organisations internationales.

2. Les valeurs de la démocratie se reflètent, entre autre, dans la règle constitutionnelle (art. 50) sur la nécessité de l'approbation, par le parlement, de certains traités internationaux ainsi que dans les règles relatives au consentement de la commission principale (Hauptausschuß) du parlement pour certains actes de politique étrangère dans le cadre de l'Union européenne (art. 23e), ainsi en ce qui concerne la participation aux opérations des Nations Unies et d'autres organisations internationales (loi constitutionnelle de 1965).

En Autriche, en soi il est incontesté que la politique étrangère fait partie du pouvoir exécutif, avec certains rayonnements sur celle-ci du pouvoir législatif (supra, no.1). Le principe de la prééminence du droit, dans le sens que tout acte étatique doit avoir un fondement légal, vaut donc également pour la politique étrangère.

Cependant, vu les particularités de la politique étrangère, le principe en question joue un rôle moins accentué pour cette dernière (par ce motif, certains auteurs voient dans la politique étrangère un pouvoir sui generis).

Sans doute, il n'est pas faisable de reconduire tout acte de politique étrangère à une règle de droit précise, mais la tendance va dans le sens de le faire dans la mesure du possible, en renforçant, comme moyen subsidiaire, les pouvoirs du contrôle parlementaire.

Il y a des règles précises, par exemple en ce qui concerne la conclusion des traités, la délivrance des passeports et des visas, l'extradition, la coopération en matière judiciaire (pour le pénal, pour le civil, en partie aussi pour le domaine administratif et fiscal).

D'autre part, la reconnaissance d'Etats et de gouvernements, l'établissement (et la rupture) des relations diplomatiques et consulaires, la protection diplomatique, l'invitation à une organisation internationale à établir son siège en Autriche, l'invitation à une conférence internationale à sieger en Autriche, le vote - ou le comportement en général - dans un organe international, visites officielles à l'étranger, visites

officielles étrangères en Autriche, tout le domaine de la politique économique et culturelle, l'assistance économique et/ou militaire (dans les limites de la neutralité) etc., ne possèdent un fondement légal que dans les attributions des compétences respectives, notamment au président de la République et au ministre des affaires étrangères.

Dans la mesure, où les principes énoncés en haut sont incorporés dans des règles précises (de droit interne ou de droit international) leur observation est soumise au contrôle des juridictions internes (l'institution de l'ombudsman [Volksanwaltschaft] peut, dans une certaine mesure, exercer, elle aussi, son pouvoir de contrôle de l'administration, y comprise les affaires étrangères). En dehors de ce cadre, il n'existe que le contrôle de la politique étrangère par le parlement, conformément aux moyens dont il dispose (droit d'interpellation, d'enquête, motions, vote de non-confiance); on pourrait mentionner également la possibilité du rappel d'un ministre par le président de la République, sur la demande du chef du gouvernement.

Le pouvoir du contrôle budgétaire/financier de la part de la cour des comptes (Rechnungshof) comprend aussi la gestion des affaires étrangères.

La protection des droits de l'homme joue un rôle important en droit autrichien; en dehors des règles constitutionnelles internes en la matière, la Convention européenne et ses protocoles ont été incorporés dans l'ordre juridique interne avec le rang de règles constitutionnelles et elles sont directement applicables en droit interne. Toutes les autorités - législatives, administratives, judiciaires - doivent se conformer aux règles en question et leur observation est soumise au contrôle des juridictions ordinaires, de la cour administrative et de la cour constitutionnelle. Une loi ou un règlement internes, contraires aux règles relatives à la protection des droits de l'homme peuvent être annulés par la cour constitutionnelle.

La protection des droits de l'homme joue aussi un rôle dans la politique étrangère, dans le sens que souvent le gouvernement attire l'attention de certains Etats qui sont censés d'avoir violé les droits de l'homme. Néanmoins, je ne crois pas qu'on puisse dire que la protection des droits de l'homme dans le monde soit un principe de la politique étrangère de l'Autriche.

A mentionner que d'après l'art.145 de la Constitution, la cour constitutionnelle est compétente à contrôler la légalité des traités internationaux (art.140a de la constitution, inséré en 1988), ainsi que l'observation du droit international (coutumier et conventionnel); cependant, jusqu'à ce jour, cette disposition est restée lettre morte.

3. La politique étrangère est, en premier lieu, du ressort de l'exécutif.

Le parlement exerce en la matière un certain contrôle général et pour certains actes (conclusion de traités etc.) son consentement est requis (supra, no.2).

Le pouvoir judiciaire n'intervient qu'en marge; voir cependant no.2 in fine.

4. L'Autriche étant devenue membre de l'Union européenne à partir du 1 janvier 1995, sa politique étrangère doit se conformer à celle de l'Union, dans la mesure que celle-ci mène une politique étrangère.

5. L'édiction de principes fondamentaux de la politique étrangère est l'oeuvre d'un processus constant ou interviennent en premier lieu le parlement, le président de la République et le gouvernement.

6. D'après la Constitution (art. 65) le Président de la République représente la République vis-à-vis de l'étranger, il conclut les traités internationaux (à travers les agents délégués par lui), il décide de l'envoi des représentants diplomatiques et consulaires à l'étranger et il concède l'agrément (l'exequatur) aux représentants étrangers; pourtant, il ne peut agir que sur proposition du gouvernement.

L'actuel président de la République étant et voulant être un président "actif", qui ne se limite pas à des fonctions de représentation purement protocolaires, un différend entre celui-ci et le chef du gouvernement est surgi; il a trait à la portée de la fonction de "représenter la République vis-à-vis de l'étranger" en particulier en ce qui concerne la représentation dans les diverses organes de l'Union européenne.

7. Le poids du gouvernement, et en particulier du chef du gouvernement, dans la formulation est dans l'exécution de la politique étrangère, devient toujours plus important; d'ailleurs, aussi les titulaires des différentes branches du gouvernement (les ministres) tendent à devenir de plus en plus actifs en politique étrangère dans les domaines de leur ressort. Mais cela n'est pas un phénomène propre à l'Autriche, mais l'expression d'une évolution générale dans un grand nombre d'Etats. Le tout va au détriment de la position du ministre des affaires étrangères, qui jadis avait été - abstraction faite du chef de l'Etat - le seul "acteur" dans la politique étrangère. Dans cette "contestation des pouvoirs" l'aiguille de la balance s'incline soit vers le ministre des affaires étrangères, soit vers le chef de l'Etat et/ou du gouvernement, d'après la personnalité et le poids politique des "contendants" respectifs.

8. Voir supra, no.3 et 5.

Dans la formulation de la politique étrangère et de leur contrôle, le parlement intervient par les moyens politiques qui lui appartiennent. Les moyens spécifiques dont il dispose sont le débat dans la commission des affaires étrangères, dans le plenum du parlement et dans les conseil de politique étrangère (Rat für auswärtige Angelegenheiten), un organe consultatif de politique étrangère introduit par une loi de 1976.

Les traités internationaux qui impliquent une modification des lois internes et les traité dits "politiques" ne peuvent être ratifiés sans le consentement du parlement (art. 50, voir supra, no. 2). Cependant, il ne s'agit que d'un contrôle très tardif (ex post), parce que, au moment où le texte en question est soumis à l'approbation du parlement, il a déjà été négocié et signé. Dans les dernières décennies il n'y a eu aucun cas où le parlement aurait refusé de donner son consentement à un traité.

Un traité qui empiète sur un implique le changement d'un principe fondamental de la constitution doit être soumis au referendum (comme d'ailleurs toute loi ayant un tel effet). C'était le cas en ce qui concerne l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne.

Dans certains milieux politiques et en doctrine il y a un mouvement en faveur d'un contrôle plus substantiel et effectif de la politique étrangère (intervention du parlement déjà dans les phases initiales de la négociation d'un traité de grande portée politique, reconnaissance d'Etats, visites officielles à l'étranger et en Autriche etc.). Le fruit de ces initiatives a été l'institution du conseil de politique étrangère en 1976, où toutes les questions en la matière peuvent être discutées dans la phase de préparation et non seulement après-coup. Voir aussi l'art.23e de la Constitution (supra no.2), qui prévoit que dans les organes de l'Union européenne certaines prises de position des représentants de l'Autriche nécessitent le consentement préalable de la commission principale du parlement; pourtant, cette procédure donne souvent lieu à des controverses car elle peut restreindre d'une façon parfois excessive les possibilités d'action et la flexibilité dans les négociations des représentants autrichiens dans ces organes.



**Reply by Finland**

**ANTTI SUVIRANTA**

6 November 1995

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW****LEGAL FOUNDATION OF FOREIGN POLICY**

Reply to Questionnaire CDL-DI (95) 3rev

**FINLAND**

This reply is in all essentials based upon the expertness of Dr. Ora Meres-Wuori and his colleagues at the Ministry for Foreign Affairs.

**PRINCIPLES**

1. (a) In Finland foreign policy powers are divided among the State organs by constitutional law provisions, which also contain certain rules of procedure. These provisions are completed by Acts of Parliament and decrees (statutory orders). Finnish constitutional law does not directly include foreign policy principles and aims but general principles as well as international obligations are taken into account in foreign policy.

(b) Finnish constitutional law is not embodied in a single document. In keeping with a tradition the core of the Constitution consists of two fundamental laws, the Constitution Act (1919) and the Parliament Act (1928). While the Constitution Act (also the 'Form of Government') mainly regulates the relationship between the state and its citizens, the general rights, functions and mutual relations of the highest state organs and the main administrative structures, the Parliament Act regulates the composition and working methods of the Parliament.

In principle, both statutes have equal status as fundamental laws, which also include the Ministerial Responsibility Act (the Act on the Right of the Parliament to Inspect the Lawfulness of the Official Acts of the Members of the Council of State, the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman, 1922) and the Act on the High Court of Impeachment (1922). All fundamental laws can only be amended through a special elaborate procedure. Politically, however, the Constitution Act carries greater weight and the Parliament Act has more of a complementary function.

The basic provisions regarding the division of powers in

foreign policy are included in Section 33 of the Constitution Act:

The relations of Finland with foreign powers shall be governed by the President. Treaties concluded with foreign powers shall, however, be approved by the Parliament if they contain provisions within the legislative sphere or if the consent of the Parliament is otherwise required by the Constitution. Decisions concerning war and peace shall be made by the President with the consent of the Parliament.

All communications to foreign powers or to Finnish envoys abroad shall be dispatched through the Minister in charge of Foreign Affairs.

The emphasis on the importance of foreign policy has reinforced the position of the President of the Republic, and the conduct of foreign policy has become his principal function.

When the Agreement on the European Economic Area was brought into force from 1 January 1994, a new Section 33 a was inserted into the Constitution Act. This provision stipulates that the Parliament shall take part in the national preparation of matters to be decided in international organs as provided for in the Parliament Act. Furthermore, in Section 33 a of the Constitution Act the Council of State (the Government) is empowered, notwithstanding the provisions of Section 33, to arrange for the national preparation of decisions to be made within such international organs and, to the extent that such a decision is not subject to parliamentary approval nor requires regulation by decree, also to decide on other related measures to be taken by Finland.

In connection with Finland's accession to the European Union Chapter 4 a of the Parliament Act, originally inserted to the act in connection with the accession to the European Economic Area, was amended to apply to the membership in the Union. The combined effect of Section 33 a of the Constitution Act and Chapter 4 a of the Parliament Act is to assign the Council of State authority over the national-level preparation of all matters coming before the decision-making organs of the European Union, especially the Council of the European Union.

The constitutional law provisions are complemented *inter alia* by the Act on the Council of State and the Standing Orders of the Council of State as well as by the legislation on the Ministry for Foreign Affairs and the foreign service.

(c) International treaties and decisions of international organizations are not directly a source of domestic legislation.

They are part of international law. The rules adopted within it and domestic legislation are in Finland two separate legal systems. As a rule, further legislative measures are required for intra-state application of international agreements and decisions of international organizations.

2. (a) Finland strives for a functioning international security order based on respect for the common values and principles agreed in the United Nations, Organization for Security and Cooperation in Europe and Council of Europe, and on concerted action to uphold them. Finland will promote democratic security from the national and Nordic premises and through the common foreign and security policy of the European Union.

In order to achieve the goal of undivided Europe, change and reform shall be supported, and stable development on the basis of democracy, respect for human rights and market economy shall be promoted. An important factor here is regional cooperation and cooperation among neighbours. It is Finland's specific goal to promote stability and security in Northern Europe.

Finland is playing its part in resolving political, economic, social and environmental problems connected with post-Cold War change through bilateral cooperation and organizations of regional and international cooperation. The Council of Europe supports and monitors consolidation of democracy, respect for human rights and the rule of law. Finland supports reinforcement of the OSCE as a community of values for the whole of Europe and as an instrument for preventing conflicts and resolving them peaceably.

(b) Finland is a democratic state built upon the principle of the rule of law. According to Section 1 of the Constitution Act, the Constitution of Finland shall protect the inviolability of human dignity and the freedoms and rights of individuals as well as promote justice in society. Fundamental rights provisions of the Constitution Act have been reformed in 1995 to correspond to the development of international human rights.

Finland is a party to about 40 human rights conventions, which have been brought into force separately by domestic legislation. Charters and other treaties establishing international organizations to which Finland belongs have also

been brought into force in Finland.

(c) According to Section 92 of the Constitution Act, the law shall be strictly complied with in all official functions under threat of legal sanctions. Here 'the law' also includes provisions on human rights and fundamental rights in the Constitution Act and in international treaties and decisions of international organizations which have been incorporated in the domestic legal order by legislation.

The Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman also have a specific constitutional duty to see that human rights and fundamental rights are respected. Many human rights conventions also include control and protection mechanisms, to which Finland has bound itself.

3. Section 2 of the Constitution Act expresses the principles of the structure of society in the following way:

Sovereign power in Finland shall belong to the People, represented by the Parliament convened in session.

The legislative power shall be exercised by the Parliament in conjunction with the President of the Republic.

The supreme executive power shall be vested in the President of the Republic. In addition, for the general government of the State there shall be a Council of State comprising the Prime Minister and the requisite number of Ministers.

Judicial power shall be exercised by independent courts of law, at the highest instance the Supreme Court and the Supreme Administrative Court.

The influence of the theory of the Separation of Powers, formulated by Montesquieu, is clearly discernible in Finnish constitutional law. But the separation of functions has not been carried to its final conclusion. It is in particular evident from the parliamentary system and the financial powers of the Parliament and from the right of the President of the Republic and the Council of State to issue decrees (statutory orders) that a clear-cut separation of powers has not been effected. The Parliament is not merely a legislative body, neither is it the sole legislative body.

The competence of the Parliament in foreign policy includes the approval of treaties within its general area of competence and the giving of its consent to decisions of the President of the Republic regarding war and peace. Some new

functions concerning foreign affairs have later been assigned to the Parliament.

When the Agreement on the European Economic Area was brought into force, the Constitution was amended, as already mentioned, to entitle the Parliament to take part in the national preparation of matters to be decided in international organs and to empower the Council of State to arrange for the national preparation of decisions to be made within such international organs and, to the extent that such a decision is not subject to parliamentary approval nor requires regulation by decree, also to decide on other related measures to be taken by Finland.

4. Finland became a party to the Agreement on the European Economic Area in 1994 and has been a member of the European Union from the beginning of 1995. In the case of the EEA, account had to be taken of the fact that EEA-norms are made in the form of treaties and the treaty-making power belongs to the President. The Constitution Act was accordingly amended so that competence in matters which disregarding the EEA Agreement belonged to the competence of the Council of State was not transferred to the foreign policy competence of the President of the Republic.

The decision-making system of the European Community differs from the decision-making mechanisms of the EEA Agreement with regard to both their judicial premises and their political content. Decision-making in the EC is based on the fact that the Member States have transferred powers to the Community. The EC may issue, by a majority vote, norms that are immediately and directly binding on the Member States and their citizens.

Membership in the European Union called for the adaptation of the Finnish governmental preparation and decision-making procedures to meet with the need for democracy and efficiency in the changing situation. The right of the Parliament to be informed of issues within the sphere of the EU had to be developed in a manner enabling, to the furthest possible extent, the Parliament to maintain its influence.

The common foreign and security policy of the EU required measures to improve the provisions concerning the right of the Foreign Affairs Committee of the Parliament to acquire information.

The function of the European Council in guiding the politics of the European Union called for an arrangement - in order to preserve the division of powers between the Parliament and the Government - whereby the Parliament is guaranteed access to information about issues that are dealt with in the meetings. Taking into account the parliamentary responsibility of the Government, a specific provision was inserted in the Parliament Act with respect to the obligation of the Prime Minister to provide such information for the Parliament (or its competent committee).

The common foreign and security policy of the EU falls within the category of intergovernmental cooperation. It does not involve such transfer of power from the Member Countries to the organs of the Union that would separate it juridically from cooperation carried out under common international law. Finland has, however, accepted the acquis politique of the EU. In acceding to the Union, Finland has neither made any security policy reservations concerning its obligations under the Treaty of Rome or the Maastricht Treaty. Finland has joined the Union as a militarily non-allied country which wishes to play an active and constructive role in creating and implementing common foreign and security policy.

#### AUTHORITIES

5. The President of the Republic, the Council of State (Government) and the Parliament are responsible for the elaboration of basic principles governing the conduct of foreign policy.

6. At the time of the enactment of the Constitution Act (1919), the aim was to create a strong executive power as a counterbalance to the Parliament. This executive power was divided between the Head of State and the Council of State. Since the President shall make his decisions in the Council of State on the basis of a presentation by the Minister to whose jurisdiction the matter belongs, the President's independent power remained dependent on how the rules of the parliamentary system would limit it.

In the era before the Second World War, foreign policy was led by the Minister for Foreign Affairs or by the Prime Minister. After the Second World War, the President became the actual foreign policy leader. The emergence of the President's leading power has also been affected by the other powers of the President and by interpretations concerning the participation of the Council of State and the Minister for Foreign Affairs.

The practice has been that the President has made a separate decision in the Council of State regarding nearly each phase of the preparation and conclusion of a treaty. With the increase in the number of treaties, phases previously decided upon by the President have shifted, as regards less important treaties, on to the Ministry for Foreign Affairs as regards the preparation. The President's leading power in foreign policy has been manifested in his active participation in the planning of treaties.

Since the President also has the Supreme Command of the Armed Forces, he leads two key areas of security policy. In addition, the other powers of the President supplement his leading power in foreign policy. Above all, the President's power to appoint the Council of State has enabled him to effectuate his foreign-policy line.

After the Second World War it has become a common practice that the person forming the Government agrees in advance with the President on the person to be the Minister for Foreign Affairs. The President has taken it upon himself to settle certain foreign-policy problems without giving the Prime Minister an opportunity to do so, which has strengthened the President's leadership in foreign policy and accentuated the importance of foreign policy to the composition of the Government.

The President's possibilities to influence the composition of the Government for reasons of foreign policy seem to have narrowed de facto in recent years. The President has also used his foreign policy power in mutual understanding with the Government. Resignation of the Government solely on the grounds of foreign policy has been rare.

The President's leading power in foreign policy in relation to the Parliament has been manifested in the fact that the effectuation of the President's foreign-policy line has not produced a clear opposition. The Parliament has adapted itself to



the foreign-policy realities, and the President has been able to adhere to his personal stands. However, there may occasionally appear disagreement regarding the details of the line. In recent years the role of the Parliament in Finland's foreign policy decision-making system has improved and the possibilities of the Parliament to be informed have been developed.

It is a characteristic of the parliamentary system in Finland that the Council of State and its members enjoy the confidence of the Parliament until the Parliament expresses its non-confidence. The Parliament may express its non-confidence in connection with an interpellation. The Government may also make the passing of a Government proposal a confidence question, in which case a rejection will constitute a vote of non-confidence. According to an addition of 1991 to the Constitution Act, the Council of State shall immediately after it has been appointed, present the Parliament with a statement of its programme. The statement shall be discussed by the Parliament, and at the end of the discussion, the confidence of the Parliament to the Government shall be put to vote.

Practice has confirmed the juridical interpretation that in exercising his powers the President is independent of the opinion of the Government. The Government has the factual possibility of threatening to resign in order to prevent a decision. Such a resignation would be conceivable mainly in a severe crisis between the Parliament and the President.

Maintenance of contacts between the President and the leadership of the Ministry for Foreign Affairs is in practice an important form of decision-making outside the decision-making procedure prescribed in the Constitution Act. As regards treaties, the solutions reached in the course of these contacts concern the preparation of the treaties. Decisions regarding commitment to a treaty are made in the Council of State.

Older interpretations of paragraph 2 of Section 33 of the Constitution Act, concerning competence in foreign policy, focussed on its aspect of limiting the President's powers in foreign policy. The latest interpretations emphasize the control of the Ministry for Foreign Affairs over the international contacts of other ministries and administrative authorities.

The flexible interpretation of the provisions on the Finnish foreign policy decision-making made it possible to

accommodate oneself to the international changes. The foreign policy system was not amended significantly until the Agreement on the European Economic Area was brought into force in 1994. As already mentioned, it was then prevented that EEA-norms concerning matters within the competence of the Council of State would have been transferred to the foreign policy competence of the President of the Republic.

In connection with Finland's accession to the European Union the Council of State was given distinct independent preparatory and decision-making powers over matters related to the common foreign and security policy of the Union. These powers are conferred and regulated in paragraph 2 of Section 33 a of the Constitution Act and Chapter 4 a of the Parliament Act as a specific exception to what is prescribed in Section 33 of the Constitution Act concerning the President's authority in foreign policy. The powers of the Council of State comprise all the matters coming before the decision-making organs of the European Union, especially the Council of the European Union.

Finland is represented in the European Council by the Prime Minister on the basis of paragraph 2 of Section 33 a of the Constitution Act. The President attends meetings of the European Council at his own discretion. If the President does not attend a meeting, the Prime Minister is authorized by a decision of the President to use the foreign-policy power of the President.

Despite the constitutional amendments made in connection with Finland's accession to the European Union, the President continues to have extensive influence and the final say in foreign and security policy within the scope defined by Section 33 of the Constitution Act. It makes, therefore, necessary for the Council of State to use its powers of foreign and security policy not only in close cooperation, but also in mutual understanding with the President.

7. An independent decision-making power for concluding treaties or other foreign policy matters was conferred by the Constitution Act on the Council of State only when the Agreement on the European Economic Area was brought into force. Earlier, however, the Foreign Affairs Committee of the Council of State already handled preliminarily any important matters within the area of competence of the Ministry for Foreign Affairs. The

Committee also made de facto decisions, and it supplemented the system of foreign policy making.

The increase of the number of treaties has caused decisions to be shifted to the Minister for Foreign Affairs and the ministry led by him. In connection with Finland's accession to the European Union, the Foreign Affairs Committee of the Council of State was transformed into a Committee for Foreign and Security Policy. The Prime Minister acted as the chairman of the Foreign Affairs Committee and acts now as the chairman of the Committee for Foreign and Security Matters. In addition, the committee consists of the Minister for Foreign Affairs, the Minister of Defence and three to five other ministers as members. The actual status of the Prime Minister in the conduct of foreign affairs depends on his relations with the President and with the Minister for Foreign Affairs. The other ministers participate in the handling of foreign affairs in the plenary sessions of the Council of State and possibly in its Committee for Foreign and Security Policy.

The functions of the Ministry for Foreign Affairs can be divided into the preparation and implementation of foreign-policy matters on the one hand and the coordination of international relations on the other. The other ministries do not have general competence with regard to treaties.

When the Agreement on the European Economic Area was brought into force, the Council of State was given preparatory and decision-making powers over the EEA-norms which are made in the form of treaties. The ministries handled the norms according to their jurisdiction, based on the subject-matter of the norms.

As a result of constitutional amendments made in connection with Finland's accession to the European Union, the powers of the Council of State now extend to issues pertaining to the common foreign and security policy of the Union. The task of the Council of State is not only to decide Finland's position on these matters, but also to guide the activities of Finland's official representatives and to authorize their participation on the preparatory and final stages of the decision-making processes of the Union. Thus the Council of State also has the authority to decide who shall represent Finland at meetings of the European Council.

Furthermore, under the amendment to the Parliament Act the Prime Minister has the specific duty to inform the Grand Committee of the Parliament and - in case of matters concerning the Union's common foreign and security policy - also the Foreign Affairs Committee of the Parliament of meetings of the European Council in advance and to report on those meetings to the Parliament or to the appropriate committee afterwards.

8. The competence of the Parliament in foreign policy includes, according to paragraph 1 of Section 33 of the Constitution Act, the approval of treaties within its general area of competence and the giving of its consent to decisions of the President of the Republic regarding war and peace. New functions concerning foreign affairs have been assigned to the Parliament, for example, in the 1955 Act on the Election of Representatives to the Nordic Council and the 1989 Act on the Finnish Delegation to the Council of Europe.

If a foreign-policy action of the President requires a law enacted by the Parliament, he has to content himself with the provisions decided by the Parliament or give up the implementation of that action. On the basis of its budgetary powers the Parliament may prevent any of the President's foreign-policy projects which require new funds.

Parliamentary implementation of international treaties is regulated in paragraph 1 of Section 69 of the Parliament Act, which provides that a legislative proposal relating to the approval of legislative provisions contained in a peace treaty or any other treaty shall be considered in the third reading like any other Government bill; but if the matter concerns a Constitutional Act, the proposal can be adopted with a majority of two thirds of votes cast (in contrast to ordinary amendments to the Constitution, which shall either be declared urgent with a majority of five sixths of votes cast, or be left in abeyance over the next general elections). In accordance with a practice established even before the enactment of the Parliament Act, the Parliament at the same time with the implementing legislation approves the treaty with a separate resolution. A treaty is usually brought into force by the enactment of an enabling act. The approval of the Parliament has not always been viewed as necessary if existing legislation corresponds to the treaty in

question. In such a case the treaty has not been considered to require legislative action by the Parliament.

Paragraph 2 of Section 69 of the Parliament Act includes a specific provision concerning the approval of the Parliament as regards treaty provisions requiring Finland to maintain certain legislation for a fixed period. Since almost all treaties bind legislation to some extent, paragraph 2 of Section 69 has been interpreted narrowly. More recent practice takes into consideration the direct binding of future legislation.

According to the Constitution Act, the Parliament approves the annual State Budget. On the other hand, it is obligatory to include in the Budget any expenditures which are based on previous commitments of the State. The Parliament has been considered to have the right to refuse to grant an appropriation for an expenditure for which commitment has been made without its consent.

All peace treaties have to be submitted to the Parliament for approval. Paragraph 1 of Section 33 of the Constitution Act has not been interpreted as always extending to the concluding of an interim peace treaty or a treaty of alliance. A treaty may, however, include stipulations for which the approval of the Parliament is to be obtained on the basis of other provisions of Section 33 of the Constitution Act. A treaty has to be weighed separately also with respect to approval requested by the Government upon its discretion.

The Constitution Act does not include provisions regarding the approval of treaties which limit sovereignty. With respect to treaties limiting internal sovereignty, a rather consistent line of interpretation has been adopted, according to which such treaties deviate from the Constitution Act. Treaties which limit external sovereignty considerably have been submitted to the Parliament on the basis of customary law.

The provision regarding discretionary request for parliamentary approval has been applied to certain treaties which are important in terms of foreign policy. In these cases the Government has wanted that the Parliament participates in the making of the decision.

By a legislative authorization the Parliament may delegate some of its own legislative powers to the President or to other organs of the State. By an authorizing act the Parliament

may also delegate its powers concerning treaties. Such an authorizing act contains a general advance authorization, which may be specific or indirect. In neither case does a treaty concluded within the limits of the authorization require any subsequent approval of the Parliament.

Although the possibilities of the Parliament to influence the preparation of treaties are usually limited, it may present statements of position regarding foreign policy and influence the formulation of the policy concerning treaties. Expressions of will by the Parliament concerning foreign policy are prepared in its Foreign Affairs Committee. The Committee may meet even if the Parliament is not in session. It depends on the cooperation between the Government and the Foreign Affairs Committee of the Parliament how the provision of paragraph 2 of Section 48 of the Parliament Act regarding the reports of the Government on Finland's relations with foreign powers and on matters relating to the common foreign and security policy of the European Union is applied. Such reports shall be given when requested by the committee or when otherwise deemed necessary. This provision makes it possible to exchange ideas also regarding the preparation of treaties.

Parliamentary authorization is required for the withdrawal of a reservation, if an act enacted by the Parliament is necessary to amend the legislation to correspond to the new obligation. Parliamentary authorization is not required for the taking of other unilateral actions.

When the Agreement on the European Economic Area was brought into force a new Chapter 4 a was inserted into the Parliament Act. This amendment pertained to preparatory work related to the EEA matters and it specified the Parliament's right to take part in national-level preparation of the EEA affairs. In connection with Finland's accession to the European Union, Chapter 4 a was amended to apply to the EU membership and to reflect the de facto changes in the mutual relationship of the government organs, resulting from that membership.

9. In principle, all administrative decisions, except the decisions of the President of the Republic, are subject to judicial review. In the case of decisions of the Council of State or the Ministry for Foreign Affairs, judicial review is effected

by means of an appeal taken either directly to the Supreme Administrative Court or, in the case of decisions concerning the rights and duties of public officials, first to a review board. If the Court or board considers the decision unlawful, it shall reverse the decision and, if necessary, return the case to the Ministry (or another competent administrative organ) for a new decision. In certain cases, especially if the dispute concerns money, the review instance may also replace the challenged decision with a decision of its own.

Judicial review is only possible over administrative decisions in individual matters, where there can be a party with a standing to sue. Subordinate legislation and decisions adopting principles of foreign policy cannot thus be appealed as such. Section 92 of the Constitution Act provides, however, that if a provision in a decree conflicts with a constitutional act or another act of Parliament, a judge or other official shall not apply it. If subordinate legislation or policy principles have been applied in an individual decision, the legality of the legislative norms or the principles shall be examined in an appeal case concerning the individual decision. Lawful use of administrative discretion cannot be set aside by a judicial instance.

Appealable administrative decisions include inter alia decisions relating to passports and different permits. Despite the general appealability of administrative decisions, provisions in Acts of Parliament and decrees may declare certain categories of decisions unappealable. Appeals from decisions concerning visas and certain other matters arising under the Aliens Act have thus been declared unreceivable. The 1995 constitutional reform on fundamental rights, however, expressly recognizes the right of every one to have a decision relating to his rights and duties reviewed by a court or another independent tribunal. It remains to be seen how far it will still be deemed possible to declare appeals from individual decisions unreceivable.

Even where ordinary appeals are not allowed, extraordinary appeals from administrative decisions, decisions of the President of the Republic included, may be presented to the Supreme Administrative Court on the basis of procedural errors, other grave errors of law, or substantial new evidence.

In addition to outright appeals, there are other, more indirect means to control the legality of administrative action.

If the Council of State or a member thereof proceeds in an unlawful manner in official action, the Chancellor of Justice shall object to this and at the same time state what has been unlawful. If his objection is not heeded, the Chancellor of Justice shall have his opinion entered in the minutes of the Council of State. He shall also have the power to submit a report on the matter to the President.

If the unlawful act is such that charges against the member of the Council of State may be brought on its basis in the High Court of Impeachment (Court of the Realm), and if the President orders the charges to be brought, the Chancellor of Justice shall serve as prosecutor. If the President considers that there is no reason to bring charges, the Chancellor of Justice may notify the Parliament about the matter. If the Parliament, on the basis of such notification or on its own initiative, decides to bring charges, the Ombudsman of the Parliament shall serve as prosecutor.

Should the President, in an official act, proceed in an unlawful manner, the Chancellor of Justice shall object to this in the manner stated above. If the Chancellor of Justice or the Council of State consider that the President has committed high treason or treason, then the Parliament shall be notified of the matter. If the Parliament, by three fourths' majority of the votes, decides that charges are to be brought, then the charges shall be prosecuted by the Chancellor of Justice in the Supreme Court. The President shall refrain from exercising his functions while the matter is pending. In no other case shall charges be brought against the President for an official act.

A civil servant shall be responsible for any measures which he has undertaken or which he has supported as a member of a collegiate office. A presenting official shall likewise be accountable for any decision made upon his presentation unless he has stated a dissenting opinion for inclusion on the minutes.

Anyone who has suffered a loss of rights or damage due to the unlawful act of an official shall have the right to demand that the official be sentenced to a punishment and ordered to compensate the damage, or the right to report the offence for the initiation of charges. Such charges and actions for damages shall



be heard by an ordinary court of law. For damages under these rules, the State is in the first hand responsible.

10. Provisions for consultative referendums were inserted into the Constitution Act (Section 22 a) in 1987. Provisions for the holding of a consultative referendum shall be determined by an Act of Parliament. The act shall contain provisions on the date of the referendum and on the alternatives to be presented to the voters. The Government shall inform the voters of the alternatives and support the dissemination of information about them as prescribed in the aforesaid act. Everyone who has the right to vote in parliamentary elections according to the Parliament Act shall have the right to vote in a consultative referendum.

These provisions were put into practice for the first time on 16 October 1994, when 57 per cent of the electorate voted for Finland's accession to the European Union, with 43 per cent voting against.

There are no provisions on popular initiative in the Constitution Act, in the Parliament Act, or elsewhere in legislation.

11. It is possible to discern a trend towards increased decentralisation of the power of action in matters of foreign policy. The strengthening of parliamentarism and of the role of the Parliament, the EU membership and the increasing amount of international issues all contribute to this trend.

12. The Ministry for Foreign Affairs of Finland recruits yearly on average 10 to 15 new attachés. The selection principles and final recommendations are confirmed by the Board of Recruitment and Training appointed by the Council of State. The Chairman of the board is the Administrative Under-Secretary of State of the Ministry, and the members represent different groups of the Finnish society as well as foreign service staff.

The selection process is carried out on three phases:

(1) Preliminary selection on the basis of written applications;  
(2) Psychological tests and interviews; (3) Final interviews.  
Before qualifying for diplomatic posts, new recruits have to go through a period of training and practice of approximately 21

months.

The other staff of the Ministry for Foreign Affairs is also recruited through public announcements. The selection process is similar to the process carried out in connection with the recruitment of diplomatic personnel.

**Reply by Georgia**

## Answers to the Questionnaire

1. a) Determinant sources of foreign policy in our country are: the Constitution, organic and general laws (e.g. law of the Republic of Georgia on conclusion, ratification, fulfilment and denunciation of international treaty of the Republic of Georgia); International treaties.
  - b) Preamble of the Constitution: "People of Georgia whose strong will is ... guarantee universally recognised human rights and freedoms, strengthen state independence and peaceful relations with other people."
 

article 3

To the special administration of Georgian supreme state bodies belong:

    - e) foreign policy and international relations.
    - f) foreign trade; custom and tariff regimes.
    - k) fishing in oceans and seas.
  - c) After the Constitution of Georgia becomes acting "International treaties or agreements concluded with and by Georgia, if they are not in contradiction to the Constitution of Georgia, have prior legal force over internal normative acts." (article 8 )
2. a) was reflected e.g. According to the universally recognised principles of International law exercising of minority rights should not oppose the sovereignty, state order, integrity and political independence of Georgia. ( article 38 point 2 of the Constitution )
  - b) Foreign citizens and stateless persons living in Georgia have the rights and obligations of citizens of Georgia with some exceptions envisaged by the Constitution and law (article 47 point 1 )
  - c) At present in foreign policy protection of human rights is controled by the committee on human rights defence and international relations.
 

According to the Constitution the same function will be carried out by ombudsman (public attorney of Georgia) and Constitutional Court.
3. According to the Constitution foreign policy is determined by Parliament of Georgia by use of corresponding forms and methods (ratification of diplomatic representatives appointed by the President, budgetal authorities or ratification of the part of the budget which deals with foreign policy, ratification of treaties and their denunciation, control of activity of foreign policy of executive authority). According to the Constitution the President of Georgia exercises foreign policy, concludes international agreements and treaties, negotiates with foreign states, with the consent of Parliament, appoints and relieves ambassadors and other diplomatic representatives, receives and accredits ambassadors and other diplomatic representatives of foreign states and international organisations (article 73 part 1. a.)
4. Aspiration towards integration has positive influence on carrying out of foreign policy.

5. Parliament of Georgia is responsible for development and elaboration of main principles of foreign policy. The President and his administration leads exercising of foreign policy.
6. The President of Georgia, as Head of State and leader of executive authority, in the direct subjection of which is the Ministry of Foreign Affairs, leads and exercises internal and foreign policy of Georgia, insures unity and integrity of the country, and activity of state bodies according to the Constitution.
7. According to the new Constitution, government doesn't exist as corporated institute, ministers are directly subjected to the President.
8. Parliament of Georgia is the supreme representative body of the country, which exercises legislative authority, determines main principles of inter and foreign policy of the country. Parliament of Georgia by the majority of total number performs ratification, denouncement and abrogation of international treaties.
9. Constitutional court of Georgia discusses issues on Constitutionality of international treaties and agreements.
10. As far as the people are the source of state authority it is of great importance in determination of foreign policy. People exercise their power through referendum, other forms of direct democracy and their representatives.  
200.000 electors can put for consideration those issues of the revision of the Constitution which deal with the international issues.
11. Possibility of decentralization of territorial arrangement of Georgia and building of Georgia on federal bases is embodied in the Constitution. If it is carried out, it isn't excluded that to some subjects of state order, former autonomous units, Abkhazia and Adjara, might be transferred some foreign political power, e.g. conclusion of non political agreements.
12. According to the Constitution the President of Georgia appoints and relieves ambassadors and diplomatic representatives of Georgia. As for the replenishment of staff of Ministry of Foreign Affairs up to now it was exercised by the minister of foreign affairs; after inforcement of the Constitution this authorities will be redistributed between the President and the minister of foreign affairs. As for the preparation of personnel department of International Law and International Relations functions in Tbilisi State University and also  
act various commercial institutions.

  
AVTANDIL BEMBURASHVILI  
Secretary of the Constitutional  
Commission

## **Réponse du Liechtenstein**

25 octobre 1995  
Gerard Batliner  
Liechtenstein

Etude sur les fondements juridiques de la politique étrangère  
Questionnaire CDL-DI (95) 3 rév.

### REponses AUX QUESTIONS

1. (a) -  
(b) -  
(c) Selon la jurisprudence constante non seulement le droit coutumier et les principes généraux du droit international mais aussi les traités internationaux sont directement (sans l'intervention du législateur) incorporés dans l'ordre interne juridique et, dans la mesure où ils sont „self-executing“, directement applicables.

Indépendamment de l'incorporation automatique du droit international dans l'ordre interne, l'Etat est, dans sa politique étrangère, juridiquement lié par la Charte des Nations Unies et les autres instruments internationaux ratifiés (p.ex. reconnaissance de la juridiction de la Cour internationale de Justice comme étant obligatoire). En outre, l'Etat est internationalement tenu de se conformer aux décisions obligatoires prises par des organisations internationales auxquelles il adhère (p.ex. les décisions obligatoires du Conseil de Sécurité des Nations Unies [Art. 24 et 25 de la Charte]).

Finalement, il y a une obligation politique de se conformer aux principes de l'Acte final d'Helsinki de 1975 de la CSCE qui régissent les relations mutuelles des Etats participants.

2. (a) L'état en tant que tel est lié par exemple par les Arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme à l'égard du Liechtenstein, sans que de tels Arrêts produiraient des effets immédiats dans l'ordre interne.

En dehors de telle obligation juridique il y a seulement une certaine relation de fait entre l'application directe de la Convention européenne de Droit de l'Homme dans l'ordre national et la politique d'étrangère.

(b) -

(c) Non.

3. Voir infra points 5 - 8.

4. Le Liechtenstein tout en étant membre de l'Espace économique européen (EEE) n'est pas membre de Union européenne (UE).

5. Le Gouvernement, le Prince et le Parlement.

6. Le rôle juridique du Prince (vis-à-vis du Gouvernement) a prêté à des controverses. Dans les relations internationales le Prince représente l'Etat, sous réserve du concours nécessaire du Gouvernement responsable (le Prince signe les pouvoirs et jouit du droit de ratification des traités - nécessitant, dans chaque cas, la signature du Chef du gouvernement.

Dans la pratique récente on constate une volonté du Prince de faire valoir une influence accrue dans certains domaines (adhésion aux Nation Unies, adhésion au traité de l'EEE).

7. Juridiquement, la politique étrangère ne se fait qu'avec le concours nécessaire du Gouvernement. Le Gouvernement est un organe collectif - dont le Ministre des affaires étrangères est un membre.
8. L'influence du Parlement s'est développée dans les vingt années précédentes. Il existe une commission parlementaire permanente concernant les affaires étrangères.

Le § 2 de l'Article 8 de la Constitution qui régle l'approbation des traités par le Parlement se lit comme suit:

„Les traités de cession de territoire ou d'aliénation de biens d'Etat, les traités portant sur les droits de souveraineté ou les droits régaliens ou apportant une charge nouvelle à la Principauté ou à ses citoyens ou une obligation préjudiciable à leurs droits ne peuvent être conclus, pour être valables, qu'avec l'assentiment de la Diète.“

La dénonciation des traités etc. est normalement réservé au Gouvernement, mais dans la pratique, en cas de traités importants, une dénonciation ne peut se faire sans le consentement, au moins tacite, du Parlement.

9. Selon la jurisprudence récente, la Cour constitutionnelle (Staatsgerichtshof) exerce un contrôle a posteriori de normes (lois, ordonnances) relatif à leur compatibilité avec des traités internationaux (voir StGH 1993/18/19 LES 1994 p. 54ss.).
10. Tout traité international nécessitant l'approbation du Parlement conformément à l'art. 8 § 2 de la Constitution (voir supra point 8) est soumis au référendum facultatif. Tout traité approuvé par le Parlement est soumis au référendum soit par décision du Parlement lui-même soit sur demande d'au moins 1500 électeurs.

11. Non.

12. Soit par nomination directe, soit par la mise au concours.

*Guano Batliner*



## **Réponse du Portugal**

## QUESTIONNAIRE

### FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE ETRANGERE

(Doc. CDL-DI(95) 3 rev.)

- Prof. A. Marques-Guedes

#### LES PRINCIPES

1. (a) et (b) Les fondements juridiques qui servent d' appui (et marquent l' orientation) à la politique étrangère sont, au Portugal, l' objet de règles constitutionnelles. Dans la tradition, d' ailleurs, des deux Constitutions républicaines précédentes (celle de 1911 et celle de 1933) qui déclaraient, la première, que "La République Portugaise, sans préjudice de ce qui est établi dans les traités d' alliance préconise le principe de l' arbitrage comme le meilleur moyen de mettre fin aux disputes internationales" (article 73) et, la seconde, que "L' État Portugais coopérera avec les autres États dans la préparation et l' adoption de solutions qu' intéressent à la paix entre les peuples et au progrès de l' humanité et préconise l' arbitrage comme moyen de dirimer les litiges internationaux (articles 4. - § 2., dans la rédaction due à la sixième révision, qui eut lieu en 1971).

La disposition centrale de la Constitution actuelle (1976) est l' article 7. (texte de la Constitution en traduction française en annexe). Dans son paragraphe 1., cet article énonce les principes généraux qui régissent la politique extérieure. Ils se montrent, pour la plupart, conformes à ceux qui figurent dans les deux premiers articles de la Charte des Nations Unies. Les paragraphes 2. et 3., qui s'ensuivent, définissent les axes principaux de l' activité à déployer par les organes du pouvoir qui ont à leur charge l' exercice du *ius tractuum* et, en espèce, la conduite des affaires étrangères; ils sont, ainsi, le complément du paragraphe antérieur. Dans ce vaste domaine de l' action externe le paragraphe 4. fait une place spéciale aux relations avec les pays de langue portugaise - le Brésil, le Cap Vert, la

Guinée-Bissau, les îles de Saint Thomas et Principe, l' Angola, et le Mozambique. Enfin, les paragraphes 5. et 6. ont été ajoutés par la révision de 1992, à fin de rendre possible la ratification du Traité de Maastricht: ils sont donc le résultat de l' intégration du Portugal dans la Communauté Européenne survenue en 1986, et des problèmes de souveraineté soulevés par la création de l' Union Européenne.

D' autres dispositions du texte constitutionnel se réfèrent directe ou indirectement, en outre, aux relations internationales. C' est le cas, en tout premier lieu, de l' article 15. (droits et devoirs des étrangers, des apatrides, des citoyens de l' Union Européenne, et des citoyens des pays de langue portugaise); ensuite, des articles 33. - n.º 5 (extradition, expulsion, et droit d' asile), 78. - alinéa d) du n.º 2. (relations culturelles), 166. - alinéa f) (participation du Portugal dans le procès de construction de l' union européenne), et 200. - alinéa f) du n.º 1. (devoir d' information du Parlement en matière de construction de l' union européenne); et, en contrepoint, l' article 9. - alinéa a) (devoir, pour l' État, d'assurer l' indépendance nationale et de promouvoir les conditions politiques, économiques, sociales et culturelles nécessaires à cette fin).

Ces grands principes et orientations se reflètent aux différents niveaux du droit interne.

c) Pareillement aux Constitutions allemande (article 25.) et italienne (article 10.), la Constitution portugaise établit que les principes et les normes de droit international général ou commun font partie intégrante du droit portugais (article 8. - n.º 1.).

À ceci elle ajoute, en plus, que les règles conventionnelles, dûment ratifiées ou approuvées et publiées dans le journal officiel les textes dans lesquels elles figurent, se maintiennent en vigueur dans l' ordre interne portugais pour autant qu' elles obligent internationalement l' État portugais (même article 8. - n.º 2.); et, encore, que toutes normes émanant d' organisations internationales auxquelles le Portugal appartient entreront directement en vigueur dans l' ordre interne portugais si cela découle des traités respectifs (même article 8. - n.º 3., ajouté par la révision de 1982 et modifié par celle de 1989 en vue de l' intégration dans la Communauté Européenne).

2. (a) Répondu antérieurement.

(b) D' accord avec le texte constitutionnel et la loi.

(c) C' est la loi qui les établi en détail.

3. Dès la Constitution de 1933 que les textes constitutionnels portugais ont substitué la référence aux pouvoirs d' État (législatif, exécutif, judiciaire et - Charte Constitutionnelle de 1826 - pouvoir modérateur) par la mention des organes de souveraineté (Président de la République, Assemblée, Gouvernement, et Tribunaux) (Constitution de 1976, article 113. - n.º 1.).

La raison de cet abandon de la désignation traditionnelle des pouvoirs d' État est due au fait qu' il n' existe plus de monopole organique de chacun de ces pouvoirs, plusieurs organes intervenant dans son exercice et se freinant les uns les autres.

Ceci est aussi évident non seulement dans la définition mais, aussi, dans la conduite et l' effective exécution de la politique étrangère (Constitution, articles 200. - n.º 1., 229. - alinéa 3, du n.º 1., 164., 137., 138., 277. - n.º 2., 278. - n.º 1., et 280. - n.º 3.).

Ajoutons que peuvent être soumises a *referendum* toutes questions de haut intérêt national devant faire l' objet de loi ou de convention internationale (Constitution, article 118. - n.º 2.).

4. Réponse déjà contenue dans les numéros précédants.

#### LES ACTEURS

5. Renvoi à la réponse au numéro 3.

6. Le Président de la République, en tant que chef de l' État, assure en matière de politique étrangère la représentation de la République Portugaise et est le garant de

l'indépendance nationale et de l'unité de l'État (Constitution, art. 123); moyennant proposition du Gouvernement nomme les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires; reçoit les lettres de créance des représentants diplomatiques étrangers; ratifie les traités internationaux une fois approuvés; déclare la guerre et fait la paix en cas d'agression effective ou imminente (art. 138); peut, enfin, opposer son veto à la demande de ratification de traités ou accords internationaux (article 278. - n.º 1.) ainsi que remettre à la Cour Constitutionnelle, pour appréciation préventive ou successive abstraite de leur légitimité, tant les traités, que les conventions ou les accords internationaux (articles 278. - n.º 1 et 281. - n.º 2).

7. Au Gouvernement incombe la politique étrangère (Constitution, art. 200.). Étant donné l'existence de deux régions autonomes (Madère et Azores), celles-ci sont appelées à participer dans les négociations de traités ou d'accords internationaux qui directement leur disent respect, ainsi qu' avoir leur part dans les bénéfices qui puissent en découler (article 229. - alinéa s) du n.º 1.). Elles sont libres d'établir, en outre, des relations de coopérations avec des entités régionales étrangères, en consonance avec l'orientation établie par les organes de souveraineté (id. - alinéa t) du même n.º 1.).

D'accord avec les directives du Gouvernement, le Ministère des Affaires Étrangères a la tâche de formuler, coordonner et exécuter "la politique externe du Portugal" (Loi organique du Ministère, approuvée par le décret-loi n.º 48/94, du 24 Février, article l.).

Dans ce cadre, il appartient au ministre des affaires étrangères la direction du Ministère, aidé par les secrétaires et sous-secrétaires d'État que chaque gouvernement établit.

8. Le rôle du Président de la République est relativement modeste, comme l'on tire des réponses précédentes;

Il n'y a lieu à l'approbation parlementaire préalable que pour les conventions et pour certains traités internationaux, *ratione materiae* (art. 164. - alinéa j)-); ainsi que pour déclarer la guerre au faire la paix (id. - alinéa n)-), sauf en cas d'agression effective au imminente (article 138. - alinéa c) -). De sa part, il

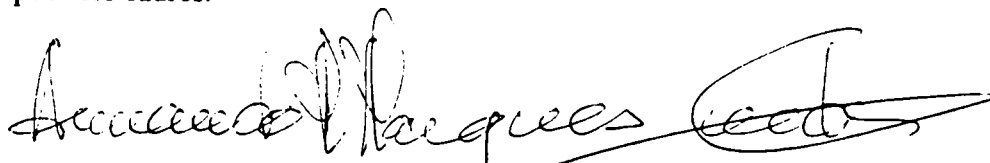
appartient au Gouvernement d' approuver les traités, les conventions et les accords internationaux qui ne soient pas de la compétence de l' Assemblée (article 200. - alinéa c) du n.º 1), ainsi que proposer au Président de la République la déclaration de guerre ou la célébration de la paix (id. - alinéa g) du même n.º 1). Tout acte du Président de la République, y compris ceux qui se réfèrent à la vie internationale, exige le contreseing du Gouvernement, sans peine d' inexistence juridique (article 143.).

- 9. Oui. Comme a été dit plus haut, envers les conventions, les traités, et les accords internationaux.

Tout les tribunaux sont à cette fin compétents en matière d' appréciation concrète d' inconstitutionnalité (article 207.). La dernière instance est alors la Cour Constitutionnelle (articles 212. - n.º 1., et 214. - n.º 1.).

La Cour Constitutionnelle est, en dehors de cela, directement compétente et instance unique si c' est le cas d' appréciation abstraite préventive ou successive (articles 278. - n.º 1 et 281.- alinéa a) du n.º 1.).

- 10. Déjà répondu (en ce qui concerne le *referendum*) à la fin du numéro 3.
- 11. Rien n' est envisagé à ce sujet.
- 12. Par concours publique, en ce qui se rapporte au personnel diplomatique et consulaire. Les nominations politiques sont devenues extrêmement rares.
- 13. Le personnel administratif est recruté selon les mêmes procédés en vigueur pour les autres départements d' État. Le concours est, dans ce domaine aussi, la règle générale pour les cadres.

  
Armando M. Marques-Guedes

## **Réponse de la Russie**

REPONSES AUX QUESTIONS SUR LE THEME: "FONDEMENTS  
JURIDIQUES DE LA POLITIQUE ETRANGERE"  
(FEDERATION DE RUSSIE)

Réponse à la première question. Dans la Fédération de Russie les fondements juridiques de la politique étrangère, de ses principes et objectifs sont consacrés en premier lieu dans la Constitution de la Fédération de Russie de 1993. Le préambule de la Constitution proclame que le peuple multinational de la Russie adopte la Constitution de la Fédération de Russie, en affirmant les droits et libertés de l'homme, en se fondant sur les principes universellement reconnus d'égalité en droit et d'autodétermination des peuples, en affirmant l'intangibilité du fondement démocratique, de l'Etat souverain de la Russie ainsi qu'en se reconnaissant comme une part de la communauté mondiale.

Conformément à la Constitution la Russie est un Etat démocratique, fédéral, un Etat de droit (article 1) dans lequel l'homme, ses droits et libertés constituent la valeur suprême (article 2). Dans la Fédération de Russie sont reconnus et garantis les droits et libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et en conformité avec la Constitution (articles 17, 45, 46). Chacun a le droit conformément aux traités internationaux de la Fédération de Russie de s'adresser aux organes interétatiques pour la protection des droits et libertés de l'homme dès lors que tous les moyens de protection juridique internes ont été épuisés. (paragraphe 3 de l'article 46).

La Fédération de Russie assure l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire (article 4), qui comprend les territoires de ses sujets, les eaux intérieures et la mer territoriale, l'espace aérien au-dessus d'eux (article 67). En outre, la Russie possède les droits souverains et exerce sa juridiction sur le plateau continental et la zone économique exclusive de la Fédération de Russie selon les modalités fixées par la loi fédérale et les normes du droit international (article 67).

En affirmant l'Etat souverain de la Russie l'article 79 de la Constitution de la Fédération de Russie stipule que la Fédération de Russie peut participer aux unions interétatiques et leur transférer une partie de ses attributions conformément aux traités



correspondants si cela n'entraîne pas une limitation des droits et libertés de l'homme et du citoyen et n'est pas contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie.

La Constitution de la Fédération de Russie a force juridique supérieure et effet direct, les lois et autres actes juridiques ne doivent pas être contraire à la Constitution (paragraphe 1, article 15). La Constitution stipule que sur les questions prévues par la Constitution sont adoptées des lois constitutionnelles fédérales auxquelles les lois fédérales ne peuvent pas être contraires (articles 76, 108). Actuellement il n'y a pas de lois constitutionnelles fédérales réglementant les questions de la détermination ou de la réalisation de la politique étrangère.

Les fondements juridiques de la politique étrangère, de ses principes et objectifs sont formulés et consacrés dans toute une série de lois ordinaires qui ont déjà été adoptées ou sont en voie d'élaboration et d'adoption. Parmi les lois fédérales adoptées sur les questions de la politique étrangère figurent (dans l'ordre chronologique): la Loi de la Fédération de Russie "Sur la sécurité" (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1992, No. 15, art. 769); la Loi de la Fédération de Russie "Sur la défense" (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1992, No. 42, art. 2331); la Loi de la Fédération de Russie "Sur la frontière d'Etat de la Fédération de Russie" (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1993, No. 17, art. 594); la Loi fédérale de la Fédération de Russie "Sur les modalités de désignation par la Fédération de Russie du personnel militaire et civil en vue de participer aux activités visant à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales" (Sobranié zakonodatelstva /Recueil de la législation/ de la Fédération de Russie, 1995, No. 26, art. 2401); la Loi fédérale de la Fédération de Russie "Sur les traités internationaux de la Fédération de Russie" (Sobranié zakonodatelstva de la Fédération de Russie, 1995, No. 29, art. 2757). A cette même catégorie pourraient se rapporter: la Loi de la Fédération de Russie "Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie" (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération

3.

de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1992, No.6, art.243), le Règlement sur les représentations diplomatiques et consulaires des Etats étrangers sur le territoire de l'Union des Républiques socialistes soviétiques approuvé par le Décret du Présidium du Soviet Suprême de l'URSS du 23 mai 1966 (Vedomosti du Soviet Suprême de l'URSS, 1966, No.32, art.701); le Statut consulaire de l'Union des Républiques socialistes soviétiques approuvé par le Décret du Présidium du Soviet Suprême de l'URSS du 25 juin 1976 (Vedomosti du Soviet Suprême de l'URSS, 1976, No.27, art.404); le Code douanier de la Fédération de Russie (Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1993, No.31, art.1224); le Code de la marine marchande de l'URSS approuvé par le Décret du Présidium du Soviet Suprême de l'URSS du 17 septembre 1968 (Vedomosti du Soviet Suprême de l'URSS, 1968, No.39, art.351) et autres.

Les fondements juridiques de la politique étrangère sont aussi consacrés dans des actes réglementaires, parmi lesquels on peut citer, par exemple, le Règlement sur le Ministère de l'extérieur de la Fédération de Russie approuvé par le Décret du Président de la Fédération de Russie du 14 mars 1995 No.271 (Sobranié zakonodatelstva de la Fédération de Russie, 1995, No.12, art.1033).

Conformément au paragraphe 4 de l'article 15 de la Constitution de Russie, les principes et normes universellement reconnus du droit international et les traités internationaux de la Fédération de Russie sont partie intégrante de son système juridique. Si d'autres règles que celles prévues par la loi sont établies par un traité international de la Fédération de Russie, les règles du traité international prévalent. On peut en tirer la conclusion que les traités internationaux de la Fédération de Russie ainsi que les décisions ayant force obligatoire des organisations internationales dont la Russie est membre, peuvent être considérés comme une source du droit intérieur de Russie (par exemple, dans les traités du type de la Charte de l'ONU et des autres organisations internationales, dans les documents constitutifs de la Communauté des Etats Indépendants ainsi que dans les traités bilatéraux définissant les fondements des rapports des Etats contractants et les objectifs concordés de leur politique étrangère).

Réponse à la deuxième question. Les valeurs mentionnées (la démocratie, la prééminence du droit, la protection des droits de l'homme etc.) figurent parmi les fondements du régime constitutionnel de la Fédération de Russie auxquels aucune autre disposition de la Constitution de la Fédération de Russie ne peut être contraire (article 16), et d'autant plus les autres actes des organes du pouvoir d'Etat, y compris dans le domaine de la détermination et de la réalisation de la politique étrangère. Etant le garant de la Constitution, des droits et libertés de l'homme et du citoyen, le Président de la Fédération de Russie peut abroger les arrêtés et ordonnances du Gouvernement qui, conformément à la Constitution, prend des mesures pour pratiquer la politique étrangère de la Russie (voir les articles 80, 114 et 115 de la Constitution de la Fédération de Russie). Pour le contrôle judiciaire des actes adoptés en matière de la politique étrangère voir la réponse à la question 9.

Réponse à la troisième question. La Constitution de la Fédération de Russie établit comme un des fondements du régime constitutionnel de la Russie que le pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie est exercé sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, dont les organes sont indépendants (article 10). Pour la délimitation des domaines de compétence entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat en matière de la politique étrangère voir les réponses aux questions 5-9.

La délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat fédéraux de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie dans le cadre de l'intégrité étatique de la Fédération de Russie et de l'unité du système du pouvoir d'Etat est effectuée par la Constitution, le Traité fédéral et par d'autres traités sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions; si les dispositions du Traité fédéral ne sont pas conformes aux dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie, ces dernières prévalent (articles 5, 11 paragraphe 1 du deuxième titre de la Constitution de la Fédération de Russie).

La Constitution de la Fédération de Russie stipule dans l'article 71 que relèvent de la compétence de la Fédération de Russie, notamment, la réglementation et la protection des droits et

libertés de l'homme et du citoyen; la citoyenneté dans la Fédération de Russie; la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie, les problèmes de la guerre et de la paix; les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie; la réglementation douanière, la défense et la sécurité; la définition du statut et la protection de la frontière d'Etat, de la mer territoriale, de l'espace aérien, de la zone économique exclusive et du plateau continental de la Fédération de Russie; l'activité dans l'espace cosmique. Relèvent de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, conformément à l'article 72 de la Constitution, la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen; la protection de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique; la coordination des rapports internationaux et économiques extérieurs des sujets de la Fédération de Russie, l'exécution des traités internationaux de la Fédération de Russie.

Le Traité fédéral ("Rossiyskaïa gazeta" du 18 mars 1992, No.63) prévoit que les républiques au sein de la Fédération de Russie (et également les territoires et les régions de la Fédération de Russie) sont les participants autonomes aux rapports internationaux et économiques extérieurs, si cela n'est pas contraire à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie et au Traité fédéral. La coordination des rapports internationaux et économiques extérieurs des républiques au sein de la Fédération de Russie (et également des territoires et des régions de la Fédération de Russie) est effectuée par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie ensemble avec les républiques au sein de la Fédération de Russie (analogiquement avec les organes du pouvoir des territoires et des régions de la Fédération de Russie).

Ainsi, le Traité de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan "Sur la délimitation des domaines de compétence et sur la délégation des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan du 15 février 1994 ("Rossiyskaïa gazeta" du 17 février 1994, No.32) prévoit que les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan exercent les attributions du pouvoir d'Etat, y compris participent aux relations in-

ternationales, établissent des rapports avec les Etats étrangers et concluent avec eux les accords qui ne sont pas contraires à la Constitution et aux engagements internationaux de la Fédération de Russie, à la Constitution de la République du Tatarstan et au présent traité, participent à l'activité des organisations internationales correspondantes; pratiquent de façon autonome l'activité économique extérieure. Les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan procèdent ensemble à la coordination des rapports internationaux et économiques extérieurs. Des dispositions identiques existent dans les traités sur la délimitation des domaines de compétence et la délégation réciproque des attributions entre la Fédération de Russie et la République du Bachkortostan ( 3 août 1994) (le journal "Bachkirie Soviétique" du 6 août 1994, No. 151), la République d'Océtie du Nord-Alania (23 mars 1995 (le journal "Océtie du Nord" du 28 mars 1995 No. 55), la République Sakha-Yakoutie (29 juin 1995). Certains accords réglementant en détails la délimitation des attributions dans le domaine des rapports internationaux et économiques extérieurs ont été conclus entre la Fédération de Russie et les Républiques de Sakha-Yakoutie (le journal "Republique de Sakha" du 5 juillet 1995, No. 120) et de Bouriatie ( conformément le 29 juin et le 29 août 1995).

La loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie prévoit dans l'article 4 que le traité international de la Fédération de Russie touchant les questions relevant de la compétence du sujet de la Fédération de Russie, est conclu en accord avec les organes du pouvoir d'Etat du sujet intéressé de la Fédération de Russie auxquels est confiée la fonction correspondante. Les organes du pouvoir des sujets de la Fédération de Russie ont le droit de soumettre à l'examen du Président de la Fédération de Russie ou du Gouvernement de la Fédération de Russie des recommandations sur la conclusion ainsi que sur la cessation ou la suspension des traités internationaux de la Fédération de Russie (articles 8 et 35 de la Loi). Les propositions de conclure le traité ou de cesser ou suspendre son effet avant sa soumission au Président ou au Gouvernement doivent être faites dans les cas nécessaires en accord avec les organes du pouvoir d'Etat des sujets correspondants de la Fédération de

de Russie (articles 9 et 36 de la Loi). Conformément à l'article 104 de la Constitution de la Fédération de Russie et à l'article 16 de la Loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie l'organe législatif (représentatif) du sujet de la Fédération de Russie peut déposer à la Douma d'Etat un projet de loi sur la ratification du traité international qui n'est pas encore entré en vigueur pour la Fédération de Russie (cela est valable également pour le projet de loi sur l'adhésion au traité: voir l'article 21 de la Loi). Les organes du pouvoir d'Etat des sujets correspondants de la Fédération de Russie assurent, dans les limites de leurs attributions, l'exécution des traités internationaux de la Russie (article 32 de la Loi).

Réponse à la quatrième question. A la suite de la cessation de l'existence de l'URSS on a créé la Communauté des Etats Indépendants (CEI) comprenant aussi la Russie. Conformément à l'article 7 de l'Accord sur la création de la CEI du 8 décembre 1991 (Informatsionny vestnik du Conseil des chefs d'Etats et de Gouvernements de la CEI "Sodroujestvo", fascicule 1), à la partie 7 de la Déclaration d'Alma-Ata des pays membres de la CEI du 21 décembre 1991 (Informatsionny vestnik du Conseil des chefs d'Etats et de Gouvernements de la CEI "Sodroujestvo", fascicule 1), à l'article 1 du Statut de la CEI du 22 janvier 1993 (Informatsionny vestnik du Conseil des chefs d'Etats et du Conseil des chefs de Gouvernements de la CEI "Sodroujestvo" No.1(9), la Communauté des Etats Indépendants ne possède pas d'attributions supranationales, et les organes qu'elle crée ne sont que les organes de coordination. Notamment, le Conseil des ministres des affaires étrangères prévu par l'article 27 du Statut de la CEI, procède, sur la base des décisions du Conseil des chefs d'Etats et du Conseil des chefs de Gouvernements, à la coordination de l'activité dans le domaine de la politique étrangère des Etats membres de la CEI, y compris leur activité dans les organisations internationales, et organise des consultations sur les questions de la politique mondiale, représentant un intérêt réciproque. En vertu de l'article 23 du Statut de la CEI les décisions du Conseil des chefs d'Etats et du Conseil des chefs de Gouvernements sont adoptées de commun accord, par le consensus.

La Fédération de Russie ne participe pas aux groupements

interétatiques basés sur l'intégration, si l'on fait abstraction des accords sur l'union douanière, par exemple, avec la Biélorussie.

#### Les organes du pouvoir

Réponse à la cinquième question. Parmi les organes qui sont à l'origine de l'édictation des principes fondamentaux régissant le domaine de la politique étrangère, figurent le Président de la Fédération de Russie, le Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, le Gouvernement de la Fédération de Russie, le Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie.

Réponse à la sixième question. Conformément à l'article 80 de la Constitution de la Fédération de Russie, le Président de la Fédération de Russie est le chef de l'Etat, le garant de la Constitution, des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Conformément aux modalités établies par la Constitution il prend des mesures pour protéger la souveraineté de la Fédération de Russie, son indépendance et l'intégrité de l'Etat. Conformément à la Constitution et aux lois fédérales le Président détermine les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'Etat et en qualité de chef de l'Etat représente la Fédération de Russie dans les relations internationales.

Le Président exerce la direction de la politique extérieure de la Russie, négocie et signe les traités internationaux de la Fédération de Russie; signe les instruments de ratification; reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques accrédités près de lui. Sur proposition du Président du Gouvernement le Président nomme et met fin aux fonctions des ministres fédéraux, y compris le ministre des affaires étrangères; approuve la doctrine militaire de la Fédération de Russie; nomme et rapelle, après consultation des comités et commissions des chambres de l'Assemblée fédérale, les représentants diplomatiques de la Fédération de Russie auprès des Etats étrangers et des organisations internationales (articles 83 et 86 de la Constitution de la Fédération de Russie).

Conformément à la Loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie le Président prend des décisions sur l'organisation des négociations et la signature des traités internationaux conclus au nom de la Fédération de Russie, accorde des

attributions correspondantes: et soumet de tels traités à la ratification (articles 11, 13 et 16 de la Loi).

En cas d'agression contre la Fédération de Russie ou d'une menace directe d'agression le Président introduit sur le territoire de la Fédération de Russie ou dans certaines de ses régions l'état de siège et en informe immédiatement le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat (article 87 de la Constitution de la Fédération de Russie). Conformément aux articles 5 et 20 de la Loi sur la défense le Président proclame l'état de guerre en cas d'une agression armée contre la Fédération de Russie de la part d'un autre Etat ou d'un groupe d'Etats. Conformément à la loi sur les modalités de l'envoi du personnel militaire et civil en vue de participer à l'activité visant à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales, les décisions sur l'envoi des formations militaires hors de la Fédération de Russie en vue de participer à l'activité de pacification sont prises par le Président de la Fédération de Russie sur la base de l'arrêté du Conseil de la Fédération (article 7 de la Loi); s'il s'agit de la participation aux actions de coercition internationales la décision du Président doit être prise de façon supplémentaire conformément au traité international ratifié et entré en vigueur pour la Fédération de Russie, ou si la conclusion du traité international n'est pas envisagée, conformément à la loi fédérale (article 10 de la Loi).

Le Président de la Fédération de Russie forme et préside le Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, dont le statut est fixé par la loi fédérale. Conformément à la Loi sur la sécurité du 5 mars 1992 le Conseil de sécurité est l'organe constitutionnel préparant les décisions du Président de la Fédération de Russie dans le domaine de la garantie de la sécurité. Le Conseil examine, notamment, les questions de la politique étrangère de la Fédération de Russie dans le domaine de la garantie de la sécurité. Parmi les tâches essentielles du Conseil de la sécurité figurent l'élaboration des principales orientations de la stratégie de la garantie de la sécurité de la Fédération de Russie, la préparation des recommandations pour le Président en vue de prendre des décisions sur les questions de la politique étrangère dans le domaine de la garantie de la sécurité.



Réponse à la septième question. Conformément à l'article 110 de la Constitution de la Fédération de Russie le Gouvernement de la Russie exerce le pouvoir exécutif de la Fédération de Russie. Le Gouvernement adopte des mesures pour assurer la réalisation de la politique étrangère de la Fédération de Russie (article 114). Les arrêtés et ordonnances du Gouvernement peuvent être abrogés par le Président au cas où ils sont contraires à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales et aux décrets du Président de la Fédération de Russie (article 115).

En vertu de la Loi sur les traités internationaux les propositions sur la conclusion des traités internationaux sur les questions relevant de la compétence du Gouvernement, ainsi que des traités interministériels sont déposés au Gouvernement de la Fédération de Russie qui prend des décisions sur les négociations et la signature des traités correspondants et les présente à la ratification (articles 9, 11 et 16 de la Loi). Les propositions sur la conclusion des traités établissant les autres règles que celles prévues par la législation de la Fédération de Russie, sont présentées au Président ou au Gouvernement en accord avec le ministère de la justice de la Fédération de Russie (article 10 de la Loi).

Conformément à l'article 6 de la Loi sur la défense le Gouvernement de la Fédération de Russie organise dans les limites des attributions qui lui ont été réservées l'exécution des engagements contenus dans les traités internationaux de la Fédération de Russie en matière de la défense, organise le contrôle de l'exportation des armes et du matériel de guerre, conduit les négociations internationales sur les questions militaires, détermine des mesures de renforcement de la confiance entre les Etats et d'abaissement du niveau du danger militaire, de création de la sécurité collective. La loi prévoit également qu'une partie des Forces armées de la Fédération de Russie peut faire part des forces armées unifiées ou se trouver sous le commandement unifié conformément aux traités internationaux de la Fédération de Russie.

En vertu de la Loi sur les modalités d'envoi par la Fédération de Russie du personnel militaire et civil pour participer à l'activité visant à maintenir et à rétablir la paix et la sécurité internationales le Gouvernement de la Fédération de Russie

prend des décisions sur l'envoi hors des frontières de la Fédération de Russie du personnel civil pour participer à l'activité de pacification ainsi que sur l'octroi et la livraison de l'aide humanitaire (article 9 de la Loi).

Le Règlement sur le Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie prévoit que ce ministère relève du Président de la Fédération de Russie pour les questions attribuées au Président par la Constitution de la Fédération de Russie ou par des actes législatifs de la Fédération de Russie. Les tâches essentielles du ministère sont: l'élaboration de la stratégie générale de la politique étrangère de la Fédération de Russie et la présentation des propositions correspondantes au Président de la Fédération de Russie; la réalisation de l'orientation de la politique étrangère de la Fédération de Russie; la coordination des rapports internationaux des sujets de la Fédération de Russie; la garantie par les moyens diplomatiques de la protection de la souveraineté, la sécurité, l'intégrité territoriale, des autres intérêts de la Fédération de Russie dans l'arène internationale; la protection des droits et intérêts des citoyens et des personnes morales de la Fédération de Russie à l'étranger; la garantie des rapports diplomatiques et consulaires de la Fédération de Russie avec les Etats étrangers, des relations avec les organisations internationales; la coordination de l'activité et le contrôle de celle-ci accomplie par les autres organes fédéraux du pouvoir exécutif en vue d'assurer l'orientation politique unique de la Fédération de Russie dans les rapports avec les Etats étrangers et les organisations internationales. Pour accomplir ces tâches le ministère a, notamment, le droit de prendre dans le cadre de sa compétence les décisions de caractère normatif obligatoires à l'exécution par les autres organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir exécutifs des sujets de la Fédération de Russie.

Le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie conformément au Règlement, dirige l'activité du ministère; donne des instructions sur les questions de l'activité de l'appareil central du ministère, des représentations à l'étranger; fait selon les modalités établies des propositions sur la nomination ou le rappel des ambassadeurs de la Fédération de Russie dans les

Etats étrangers et des représentants de la Fédération de Russie auprès des organisations internationales, sur la nomination ou sur le rappel des chefs des délégations étatiques et gouvernementales de la Fédération de Russie; représente la Fédération de Russie aux négociations bilatérales et multilatérales, signe sur mandat du Président de la Fédération de Russie, du Gouvernement de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie; représente le ministère dans les rapports avec les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie, les organes du pouvoir d'Etat des Etats étrangers ainsi qu'avec les organisations internationales.

Réponse à la huitième question. Conformément à l'article 90 de la Constitution de la Fédération de Russie, les décrets et ordonnances du Président de la Fédération de Russie définissant les principales orientations de la politique étrangère de l'Etat et exerçant sa direction, ne doivent pas être contraires à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales. Les arrêtés et ordonnances du Gouvernement de la Fédération de Russie réalisant des mesures d'application de la politique étrangère, sont édictés sur la base et en application de la Constitution de la Fédération de Russie, des lois fédérales, des décrets normatifs du Président de la Fédération de Russie (article 15 de la Constitution de la Fédération de Russie). L'Assemblée fédérale-Parlement de la Fédération de Russie est l'organe législatif de la Russie. L'Assemblée fédérale est composée de deux chambres: le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat (articles 94 et 95 de la Constitution), qui participent à l'adoption des lois fédérales.

Il découle de l'article 106 de la Constitution de la Fédération de Russie et de l'article 14 de la Loi sur les traités internationaux que la ratification et la dénonciation des traités internationaux de la Fédération de Russie est pratiquée sous forme de loi fédérale adoptée par la Douma d'Etat et nécessitant un examen obligatoire dans le Conseil de la Fédération. Selon l'article 15 de la Loi sur les traités internationaux, doivent être soumis à la ratification les traités internationaux de la Fédération de Russie:

a) dont l'exécution demande la modification des lois fédérales

en vigueur ou l'adoption de nouvelles lois fédérales et qui établissent des règles autres que celles prévues par la loi;

b) dont l'objet sont les droits et libertés fondamentaux de l'homme et du citoyen;

c) sur la délimitation territoriale de la Fédération de Russie avec les autres Etats, y compris les traités sur le passage de la frontière d'Etat de la Fédération de Russie ainsi que sur la délimitation de la zone économique exclusive et du plateau continental de la Fédération de Russie;

d) sur les fondements des rapports interétatiques, sur les questions touchant la capacité de défense de la Fédération de Russie, sur les questions du désarmement ou du contrôle international du désarmement, sur les questions de la garantie de la paix et de la sécurité internationales ainsi que les traités de paix et les traités sur la sécurité collective;

e) sur la participation de la Fédération de Russie aux unions interétatiques, aux organisations internationales et aux autres groupements interétatiques, si de tels traités prévoient la transmission à ceux-ci de l'exercice d'une partie d'attributions de la Fédération de Russie ou établissent l'obligation juridique des décisions de leurs organes pour la Fédération de Russie.

Les traités internationaux de la Fédération de Russie dont les signataires se sont mis d'accord lors de leur conclusion d'une ratification postérieure, seront également ratifiés.

Les deux chambres de l'Assemblée fédérale et dans certains cas leurs comités et commissions:

-entendent le message du Président de la Fédération de Russie sur les principales orientations de la politique intérieure et extérieure de l'Etat (articles 84 et 100 de la Constitution de la Fédération de Russie);

-entendent les allocutions des dirigeants des Etats étrangers (article 100 de la Constitution);

-donnent au Président des conseils sur les questions de la nomination et du rappel des représentants diplomatiques de la Fédération de Russie (article 83 de la Constitution);

-reçoivent des informations du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie sur les traités internationaux conclus au nom de la Fédération de Russie et de son Gouvernement, ainsi que

sur la cessation ou la suspension de l'effet de tels traités (article 7 de la Loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie).

Les deux chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie peuvent:

-donner des recommandations sur la conclusion des traités internationaux de la Fédération de Russie ainsi que sur leur cessation ou la suspension de leur effet (articles 8 et 35 de la Loi sur les traités internationaux);

-user de l'initiative législative sur la ratification du traité international qui n'a pas pris l'effet pour la Fédération de Russie, ainsi que sur la cessation ou la suspension de l'effet des traités internationaux (article 104 de la Constitution, articles 16 et 37 de la Loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie).

Réponse à la neuvième question. En vertu de l'article 125 de la Constitution de la Fédération de Russie et de la Loi constitutionnelle fédérale du 21 juillet 1994 "Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie" (Sobranie zakonodatelstva - Recueil de la législation de la Fédération de Russie, 1994, No. 13, art. 1447) c'est la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie qui peut examiner les affaires et statuer sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie des lois fédérales, des actes normatifs du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'Etat et du Gouvernement de la Fédération de Russie, y compris ceux qui touchent le domaine de la politique étrangère.

En outre, la Cour Constitutionnelle fédérale est en droit de statuer sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie des traités internationaux de la Fédération de Russie n'étant pas entrés en vigueur. Conformément à l'article 89 de la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie la question de la constitutionnalité du traité peut être soumise à l'examen de la Cour si le traité doit être ratifié par la Douma d'Etat ou validé par un autre organe fédéral du pouvoir d'Etat.

Les actes ou leurs dispositions particulières reconnus non

constitutionnels par la Cour, cessent d'avoir effet (article 125 de la Constitution de la Fédération de Russie). Dès le prononcé d'un arrêt de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie déclarant qu'un traité international de la Fédération de Russie non entré en vigueur ou certaines de ses dispositions ne sont pas conformes à la Constitution de la Fédération de Russie, le traité international ne peut pas prendre effet et être appliqué, c'est à dire ne peut pas être ratifié, validé ni entrer en vigueur pour la Fédération de Russie d'aucune autre manière (article 91 de la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour Constitutionnelle).

L'article 125 de la Constitution de la Fédération de Russie, le chapitre XI de la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour Constitutionnelle et l'article 34 de la Loi sur les traités internationaux prévoient que la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie règle les conflits de compétence entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat ainsi qu'entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie en liaison avec la conclusion des traités internationaux de la Fédération de Russie si la compétence contestée est définie par la Constitution de la Fédération de Russie (selon l'indication de la Loi sur les traités internationaux, le terme "conclusion" signifie l'expression de l'accord de la Fédération de Russie avec le caractère obligatoire pour elle du traité international). Si la Cour Constitutionnelle reconnaît que l'acte (dans ce cas l'expression de l'accord avec le caractère obligatoire du traité international) promulgué ne relève pas de la compétence de l'organe du pouvoir d'Etat qui l'a promulgué, l'acte perd son effet dès le jour indiqué dans la décision.

Réponse à la dixième question. Conformément au deuxième paragraphe de l'article 32 de la Constitution de la Fédération de Russie, les citoyens de la Russie ont le droit de participer au référendum. La Loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie du 10 octobre 1995 "Sur le référendum de la Fédération de Russie" ("Rossiyskaja gazeta" du 19 octobre 1995, No. 204) ne comprend pas les questions de la politique étrangère parmi les questions qui en vertu de l'article 3 de la Loi sus-indiquée ne

peuvent pas être soumises au référendum. Par conséquent, la définition des orientations de la politique étrangère peut devenir l'objet du référendum.

L'initiative de l'organisation du référendum appartient à deux millions au moins de citoyens de la Fédération de Russie à condition que 10 pourcent au maximum d'entre eux résident sur le territoire d'un sujet de la Fédération de Russie ou hors du territoire de la Fédération de Russie. Si la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie reconnaît que les conditions prévues par la Constitution de la Fédération de Russie sont satisfaites le Président de la Fédération de Russie est obligé de fixer le référendum (articles 8 et 12 de la Loi constitutionnelle fédérale sur le référendum de la Fédération de Russie).

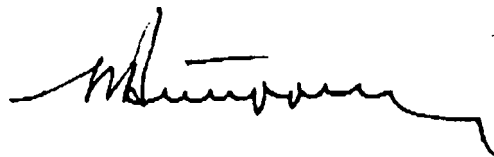
Réponse à la onzième question. La Constitution de la Fédération de Russie et les traités sur la délimitation des domaines de compétence et d'attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie dont il s'agit dans la réponse à la troisième question, témoignent de l'évolution dans le sens de décentralisation en matière de la politique étrangère. A cette tendance contribue l'intention de passer d'un Etat pratiquement unitaire et centralisé à outrance à une véritable fédération avec une large autonomie de ses sujets.

Réponse à la douzième question. La Constitution de la Fédération de Russie prévoit dans l'article 32 que les citoyens de la Fédération de Russie ont égal accès à la fonction publique. Conformément à l'article 22 de la Loi fédérale de la Fédération de Russie sur les fondements de la fonction publique de la Fédération de Russie du 31 juillet 1995 (Sobranie zakonodatelstva - Recueil de la législation de la Fédération de Russie, 1995, No. 31, art. 2990) ce droit est assuré par l'organisation des concours de recrutement aux vacances de la fonction publique.

Conformément à l'article 83 de la Constitution de la Fédération de Russie la nomination et le rappel des représentants diplomatiques de la Fédération de Russie auprès des Etats étrangers et des organisations internationales sont effectués par le Président de la Fédération de Russie après consultation des comités et commissions des chambres de l'Assemblée fédérale.

Conformément au Règlement du Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie celui-ci procède au recrutement du personnel pour l'appareil central du Ministère, les représentations étrangères du Ministère, organise la formation, la rééducation professionnelle et le perfectionnement des cadres du service diplomatique. Le Ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie fait des propositions sur la nomination et le rappel des ambassadeurs de la Fédération de Russie dans les Etats étrangers et des représentants de la Fédération de Russie auprès des organisations internationales et nomme et rappelle, dans les limites de sa compétence, les fonctionnaires du Ministère.

Aux fins de la formation, la rééducation professionnelle et du perfectionnement de la qualification des fonctionnaires du service diplomatique dans le système du Ministère des affaires étrangères existent l'Académie Diplomatique et l'Institut d'Etudes des relations internationales de Moscou.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name, possibly "M. G. ...".



## **Reply by Turkey**

Reply to the Questionnaire on the Legal  
Foundations of Foreign Policy: Turkey

Ergun Üzbudun

1. In the Preamble of the Constitution (which has the same legal force as the text of the Constitution) Kemal Atatürk's motto of "peace at home, peace in the world" is repeated.

Although the Constitution does not contain any general principle with regard to the direct applicability of international law or to the relationship between international law and domestic law, it refers to international law in four different articles. Article 15 states that in cases of martial law or a state of emergency, the restrictions or suspensions brought about to the exercise of fundamental rights and freedoms should not entail a violation of Turkey's obligations under international law. Article 16 stipulates that the fundamental rights and freedoms of aliens may be restricted by law in a manner consistent with international law. Under Article 42, no language other than Turkish shall be taught as mother tongue to Turkish citizens at any institutions of training or education; the same article provides, however, that the provisions of international treaties are reserved. Article 92 limits the power of the parliament to declare war or to send Turkish armed forces to foreign countries to situations deemed legitimate by international law. These articles suggest that respect for international law is an important element in the conduct of Turkish foreign policy.

(c) Under Article 90, international agreements duly put into effect shall have the same legal force as laws. To this extent, they are capable of determining the principles and/or aims of foreign policy.

2. Democracy, the rule of law, and respect for human rights are among the fundamental characteristics of the Republic of Turkey enumerated in Article 2. The conduct of foreign policy should not, therefore, be in conflict with these fundamental characteristics. However, there is no specific control and protection mechanism to this end.

3. Separation of powers is one of the basic principles of the Turkish Constitution. Under the parliamentary government system, the conduct of foreign policy is the responsibility of the Council of Ministers. However, the parliament contributes to the making of foreign policy through its power to approve international treaties for ratification. Ratification takes place, upon the approval of the parliament, by a decree of the Council of Ministers signed by the President of the Republic.

4. Since the 1960's and particularly in recent years, integration with European Union has been of the fundamental aims of Turkish foreign policy.

5. The elaboration of the basic principles of foreign policy is the responsibility of the Council of Ministers. Within the principle of joint ministerial responsibility, the Ministry of Foreign Affairs plays a particularly important role in the making and the implementation of foreign policy.

6. The President of the Republic has no particular power or responsibility with regard to the formulation of foreign policy. Although the Constitution (Art. 104) gives him the power to ratify and promulgate international treaties and to accredit representatives of Turkish State to foreign states, these are formal powers to be used jointly with the Council of Ministers. In practice, however, if the President is the former leader of the majority party (as was in the case of Turgut Üzal) his influence in the formulation of foreign (as well as domestic) policy may be much greater.'

7. See 5 above.

8. The Turkish Parliament has the power to approve international treaties for ratification. International treaties that bring about changes in Turkish laws are definitely subject to parliamentary approval. Agreements regulating economic, commercial and technical relations and covering a period of no more than one year may be put in effect through promulgation (i.e., without parliamentary approval) provided that they do not entail any financial commitment by the state, do not infringe upon the status of individuals or upon the property rights of Turkish citizens abroad. The parliament must be notified of such agreements within two months of their promulgation. Executive agreements concerning the implementation of an already

ratified treaty, and economic, commercial, technical or administrative agreements concluded on the basis of an authorization by law do not require parliamentary approval (Art. 90).

Under the parliamentary system, the parliament cannot adopt a legally binding foreign policy directive. It may pass, however, a "sense of the House" resolution without binding effect. Similarly, the parliament may not take unilateral action in the field of foreign policy.

9. Under Article 90 of the Constitution, no appeal to the Constitutional Court can be made with regard to duly ratified international agreements on account of their unconstitutionality. Normally, courts have no review powers over decisions taken within the framework of foreign policy.

10. There is no role assigned to the people in the making of foreign policy.

11. The foreign policy-making process is highly centralized. There is no discernible trend toward decentralization.

12. Diplomatic personnel are recruited through highly competitive examinations.