

RESUME

L'objectif du présent article est d'explorer les bases légales internes de la participation irlandaise et canadienne aux opérations des Nations Unies. Il entend examiner entre autres les lois qui président à la décision de participer à de telles opérations et d'autres thèmes relatifs au statut offert par le droit interne aux membres des forces armées respectives. Le Canada et l'Irlande ont en commun une longue tradition d'engagement dans des opérations de maintien de la paix. Les systèmes juridiques de ces deux pays sont complètement différents et la base légale interne de la participation aux opérations de maintien de la paix et aux opérations connexes reflète cet état de fait. En dépit de ces différences, on constate, après analyse, que l'objectif et les effets de certaines dispositions de ces deux cadres législatifs peuvent être similaires. En Irlande, le fonctionnement et l'organisation des Forces de Défense sont régis par les *Defence Acts* (Lois sur la Défense) de 1954 à 1998. Le fonctionnement des Forces armées canadiennes est régi par un acte législatif appelé *National Defence Act* (Loi sur la défense nationale) qui est entré en vigueur en 1950 et a été révisé à quelques reprises.

En Irlande, la *Constitution de 1937* [*Bunreácht na hÉireann*] est la source de droit primaire et toutes les lois et tous les actes législatifs doivent être en conformité avec les dispositions de la Constitution. A l'inverse de l'Irlande, qui est un Etat unitaire, le Canada est un Etat organisé sur une base fédérale dont la Constitution assigne différents domaines de compétence aux gouvernements fédéraux et provinciaux.

A première vue, la similarité la plus frappante entre les cadres législatifs régissant respectivement les forces armées canadiennes et irlandaises est l'absence dans ces deux législations d'une mention des objectifs de la politique de défense ou de sécurité, ou de la mission véritable des forces armées elles-mêmes. Aucun de ces deux pays n'a de réelle tradition militaire et ces deux Etats sont des membres relativement nouveaux du club international des Etats reconnus. C'est une manière pratique d'un point de vue politique de gérer les questions de défense, étant donné que chaque gouvernement peut déterminer les priorités et la mission des forces armées nationales. Le problème posé par cette absence de définition, en dépit du fait que le Canada et l'Irlande possèdent des institutions démocratiques fortes et bien établies, est qu'elle laisse au parti au pouvoir une liberté d'action plus grande que nécessaire dans une démocratie parlementaire et réduit également le contrôle exercé par le Parlement sur les forces armées. Même s'il convient de constater qu'il n'existe aucune menace sérieuse d'atteinte aux institutions démocratiques dans ces deux Etats, un contrôle parlementaire maximal de tous les éléments des questions de défense et de sécurité n'en reste pas moins la marque d'une démocratie saine. Aucune définition du terme défense ne figure dans aucune législation applicable, ni dans aucune de ces deux juridictions et il faut aller chercher dans les déclarations de principe des gouvernements canadien et irlandais pour déterminer ce que ce terme recouvre.

En dépit des différences existant entre les bases légales de la participation aux opérations des Nations Unies, la décision de prendre part ou non à des opérations de maintien de la paix traditionnelles ou aux missions d'imposition de la paix proactives de ces dernières années, est une décision prise par le pouvoir exécutif dans les deux Etats. Compte tenu de la similarité existant entre les systèmes de démocratie parlementaire canadien et irlandais, la considération pratique la plus importante est de savoir si le ou les partis formant le gouvernement disposent d'une majorité suffisante au Parlement ou au Dail [Parlement irlandais] pour soutenir le projet gouvernemental. Conformément à la législation irlandaise en la matière, le Dail doit approuver tout envoi de troupes à l'étranger lorsque leur nombre est supérieur à douze. En pratique, cela signifie que l'approbation du Parlement est requise dans quasiment tous les cas. Par ailleurs, au Canada où il n'existe aucune disposition constitutionnelle exigeant que la décision soit approuvée par le corps législatif, la règle non écrite consacrée par certains " usages constitutionnels ", requiert la consultation du Parlement sur la question.

Lorsque l'Irlande a été admise pour la première fois en qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies en 1955, le gouvernement de l'époque n'a pas estimé qu'une législation d'habilitation était nécessaire pour permettre à l'Irlande de participer à toutes les activités des

Nations Unies et de satisfaire aux obligations que l'adhésion implique. Depuis la décision rendue par la Cour Suprême irlandaise dans l'affaire *Crotty v. An Taoiseach*, de sérieux doutes ont été émis quant à la constitutionnalité des engagements de l'Irlande en vertu de la *Charte des Nations Unies*. Toutefois, il est peu probable que des questions similaires se posent à l'heure actuelle dans le cadre de la participation aux forces des Nations Unies, étant donné que cette participation se fait sur une base volontaire. Néanmoins, d'autres questions constitutionnelles importantes sont apparues en ce qui concerne le commandement et la mise aux arrêts de troupes irlandaises à l'étranger par des membres d'une Force internationale des Nations Unies qui ne sont pas citoyens irlandais. Ces questions sont également susceptibles de se poser à l'avenir dans le contexte de la participation irlandaise aux accords de sécurité de l'Union européenne ou aux opérations de maintien de la paix à l'avenir.

Les problèmes relatifs à la mise aux arrêts et à la détention de membres des Forces de Défense irlandaises et des Forces canadiennes se posent lorsqu'elles sont ordonnées par des membres de la police militaire internationale qui ne font pas partie du contingent irlandais ou canadien. Aucun de ces problèmes n'a été abordé ni dans le *Defence (Amendment) Act* de 1993, ni dans le plus récent *Defence (Amendment) Act* de 1998.

Le *Defence (Amendment) Act* irlandais de 1960 a introduit des dispositions légales quant au service en dehors de l'Etat dans le cadre d'une force de police internationale des Nations Unies. Aux termes de cette loi, le Dáil doit approuver l'envoi initial de membres des Forces de Défense dans le cadre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies; une fois cet accord obtenu, une liberté d'action considérable est toutefois laissée au gouvernement en ce qui concerne la détermination de l'importance de l'engagement irlandais. Cette loi dispose également que les membres des Forces de Défense sont susceptibles de servir en dehors de l'Etat dans le cadre de forces de maintien de la paix des Nations Unies et que, lorsqu'ils servent dans ces opérations, ils sont considérés comme étant en service actif. Dans certaines circonstances, ces dispositions confèrent une juridiction illimitée à une cour martiale et rendent l'accusé passible d'une peine plus sévère.

La loi de 1960 était destinée à être un acte législatif définitif en vue de permettre l'éventuelle participation future de l'Irlande aux forces de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies. Cette loi a été jugée satisfaisante au point d'être maintenue et à cet égard, elle restera probablement la base légale de l'engagement irlandais dans de futures missions de maintien de la paix. Le *Defence (Amendment) Act* de 1993 a introduit des dispositions relatives à l'engagement irlandais dans des forces des Nations Unies autres que des forces de maintien de la paix. C'est à ce jour l'évolution la plus significative qu'a connue la base légale nationale en ce qui concerne l'engagement irlandais dans des forces des Nations Unies. Elle permet la participation à des opérations des Nations Unies de toute nature et rend tous les membres des Forces de la Défense enrôlés après le 1er juillet 1993 susceptibles de servir dans le cadre de missions d'imposition de la paix des Nations Unies. Toutefois, en prévoyant de futurs rôles de cette nature, il est impossible de prendre tous les éléments en compte ou de fournir un critère légal définitif de ce que ce rôle doit être dans chaque cas. La loi d'habilitation fournit uniquement le cadre légal général de l'engagement irlandais. Bien que le terme caractère de police puisse créer une certaine confusion quant au rôle précis des forces de maintien de la paix, cela n'a entravé, jusqu'à aujourd'hui, en aucune manière la participation irlandaise dans de telles forces. Toutefois, malgré la législation récente, il subsiste des problèmes liés à une telle participation et, en particulier, la question du commandement des membres des Forces de Défense et de la compétence de mettre aux arrêts de personnes qui ne relèvent pas du droit militaire irlandais, problèmes qu'il convient d'examiner d'urgence.

Il n'existe pas de loi canadienne équivalente, étant donné que la *Canadian National Defence Act* (Loi sur la défense nationale canadienne) constitue le document source et la base légale interne de toutes les activités des Forces canadiennes. A l'inverse de la pratique irlandaise qui consiste à promulguer de nouvelles lois et des amendements à la législation existante sous la forme d'*amendments Acts*, la pratique canadienne consiste à réviser et à amender le

National Defence Act (loi sur la défense nationale), considéré comme approprié, sans qu'un nouvel Act (Loi) complet ne soit promulgué. L'actuel *National Defence Act, Revised Statutes of Canada* de 1985 est un acte législatif coordonné incorporant tous les amendements promulgués depuis 1950. De cette manière, conserver un seul Act (loi) de base est une façon globale et efficace de mettre la législation à jour, préférable à la dispersion et à la méthodologie confuse qui prévalent en Irlande.

Conformément au droit canadien, le *National Defence Act* (loi sur la défense nationale) ne requiert aucune approbation formelle du Parlement, ni aucun consentement à l'envoi de Forces canadiennes pour servir à l'étranger. Il apparaît qu'aucune disposition constitutionnelle n'exige que la décision soit examinée par le corps législatif, bien que les règles consacrées dans certains «usages constitutionnels» requièrent la consultation du Parlement. A l'inverse de la situation régie par le droit militaire irlandais, la distinction entre opération d'imposition de la paix et opérations de maintien de la paix de type policier traditionnelles a peu d'importance d'un point de vue légal en ce qui concerne la participation canadienne aux opérations des Nations Unies. Le service militaire au Canada implique également le service dans les forces de l'OTAN et des Nations Unies comme partie intégrante des activités militaires normales. Une fois ce service déclaré légal et faisant partie de la politique canadienne, toutes les forces canadiennes sont susceptibles de servir à l'étranger en vertu du *National Defence Act* (loi sur la défense nationale). Bien que le déploiement des Forces canadiennes à l'étranger sans l'approbation du Parlement soit possible d'un point de vue légal, le Parlement doit, en réalité, être informé si le gouvernement souhaite éviter toute controverse politique. Néanmoins, le *1997 Report of the Somalia Commission of Inquiry* (Rapport de la Commission d'Enquête sur la Somalie de 1997) a souligné la nécessité de renforcer le contrôle exercé par le Parlement sur les activités des Forces canadiennes et de réformer la loi en vue de prévoir l'obligation d'obtenir l'approbation du Parlement pour tout déploiement de Forces canadiennes à l'étranger.

Etant donné que toutes les Forces canadiennes régulières sont sur un pied semi-permanent de "service actif", la situation n'a que peu d'importance réelle. En vertu de la *Section 31 de l'Act* (loi), le Gouverneur en Conseil est habilité à mettre les Forces canadiennes en service actif et en dépit du fait qu'il n'existe aucune exigence légale spécifique, une tradition parlementaire existant depuis 1950 veut que le gouvernement réaffirme que les Forces canadiennes sont en service actif lorsque des opérations spécifiques impliquant un nombre substantiel de troupes sont considérées comme potentiellement risquées. A l'inverse de la situation des Forces de Défense irlandaises, les Forces canadiennes ne sont pas considérées et ne doivent pas être mises en service actif pour pouvoir participer à une opération. En vertu du *National Defence Act* (loi sur la défense nationale), la décision du Gouverneur en Conseil est la seule chose requise légalement pour mettre les Forces canadiennes en service actif. Il est nécessaire de clarifier le statut et les implications du «service actif» en droit militaire canadien, ce qui pourrait se faire de manière à dissiper toute confusion sémantique ou légale quant à cette problématique et à renforcer au lieu de diminuer le contrôle exercé par le Parlement sur les Forces canadiennes.

Le *Defence (Amendment) Act* de 1993 est l'acte législatif d'habilitation le plus récemment voté en Irlande en ce qui concerne la participation irlandaise à des forces internationales et il est similaire à l'Act de 1960 à tel point que ses termes sont plus permissifs qu'impératifs. L'Act de 1993 ne donne pas de lignes directrices et ne définit pas la nature et les types d'opérations envisagées en vertu de l'Act. Il ne définit que le terme «Force Internationale des Nations Unies» comme une force ou un corps international institué par le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale des Nations Unies. Il ne fait mention ni des missions de police, ni d'action d'imposition de la paix. C'est un acte législatif très court qui permet en réalité l'engagement dans tous les types de forces internationales des Nations Unies et laisse nombre de problèmes sans réponse. Toutefois, son importance ne devrait pas être sous-estimée. Il a fourni la base légale à

la participation à la Force de Stabilisation, autorisée par les Nations Unies, mais dirigée par l'OTAN (SFOR) en ex-Yougoslavie. La mesure dans laquelle cette extension de la base légale interne de la participation irlandaise à des forces des Nations Unies élargira les paramètres de l'engagement irlandais en général doit encore être évaluée. Il est manifeste que le Canada a procédé à un examen plus approfondi de toutes ces questions et que l'Irlande pourrait tirer d'importants enseignements de l'expérience canadienne.

SAMENVATTING

Dit artikel heeft ten doel de interne wettelijke grondslagen voor Ierse en Canadese deelneming aan operaties van de Verenigde Naties te onderzoeken. Er wordt o.a. gepoogd de wetten die ten grondslag liggen aan de beslissing om aan zulke activiteiten deel te nemen en andere kwesties die te maken hebben met de rechtspositie van de leden van de respectieve krijgsmachten volgens het interne recht, te bestuderen. Canada en Ierland zijn beide al geruime tijd bij vredeshandhavingsoperaties betrokken. Er bestaan duidelijke verschillen tussen hun rechtssystemen die tot uiting komen in de interne wettelijke basis voor deelneming aan de vredeshandhaving en de daarmee gepaard gaande operaties. Desondanks blijkt uit een analyse dat het doel en de gevolgen van verscheidene bepalingen die in deze twee wettelijke kaders zijn opgenomen, dezelfde kunnen zijn. In Ierland wordt de werking en de organisatie van de Defensiestrijdkrachten geregeld door de *Defence Acts* (Defensiewetten), 1954 to 1998. De werking van de Canadese Krijgsmacht valt onder de toepassing van wat men de *National Defence Act* (Wet op 's Lands Verdediging) noemt, die in 1950 in werking trad en af en toe wordt herzien.

In Ierland is de *Constitution of 1937 [Bunreacht na hEireann]* (Grondwet van 1937) de voornaamste rechtsbron en alle uitgevaardigde wetten en decreten moeten met de bepalingen van de Grondwet in overeenstemming zijn. In tegenstelling tot Ierland dat een eenheidsstaat is, is Canada een land met een federale structuur waarbij in de Grondwet aan de federale en provinciale regeringen bevoegdheidsgebieden zijn toegewezen.

Op het eerste gezicht is het opvallendste punt van overeenkomst tussen de respectieve wettelijke kaders, die op de Canadese en Ierse krijgsmachten van toepassing zijn, dat er in beide jurisdicties geen melding wordt gemaakt van de doelstellingen van het defensie- of veiligheidsbeleid, noch van de eigenlijke opdracht van de krijgsmacht zelf. Geen van beide landen heeft een echte militaire traditie en de twee staten zijn relatief nieuwe leden van de internationale club van erkende staten. Dit is politiek gezien een praktische manier om de defensieaangelegenheden aan te pakken, want iedere regering kan de prioriteiten en de opdracht van 's lands krijgsmacht bepalen. Ondanks het feit dat Canada en Ierland stevig gevestigde en sterke democratische instellingen hebben, is het probleem hierbij dat de partij aan de macht meer vrijheid van handelen krijgt dan in een parlementaire democratie nodig is en dat ook de parlementaire controle over de krijgsmacht wordt beperkt. Ook al is het waar dat er in beide landen geen ernstig gevaar voor de democratische instellingen bestaat, een zo groot mogelijke parlementaire controle op alle aspecten die defensie en veiligheid betreffen is de waarborg voor een gezonde democratie. Er blijkt in geen enkele toepasselijke wetgeving en evenmin in de rechtspraak van beide landen een definitie van de term defensie te worden gegeven; men moet gaan zoeken in beginselverklaringen van de Ierse en Canadese regering om te weten te komen wat deze term inhoudt.

Ondanks de verschillende wettelijke basis om aan operaties van de Verenigde Naties deel te nemen wordt de beslissing, om al dan niet aan opdrachten in het kader van een traditionele vredeshandhavingsoperatie dan wel in dat van de meer proactieve vredesopleggingsacties van de laatste jaren deel te nemen, in beide landen door de uitvoerende macht genomen. Aangezien Canada en Ierland een gelijkaardig stelsel van parlementaire democratie huldigen, is de belangrijkste praktische vraag die rijst te weten of de partij of partijen in de regering een voldoende meerderheid hebben in het parlement of de Dial [Iers Parlement] om het voorstel van de regering te steunen. Overeenkomstig de Ierse wetgeving terzake moet de Dial het zenden van troepen naar het buitenland goedkeuren, wanneer het om meer dan twaalf manschappen gaat. Dat betekent in de praktijk dat die goedkeuring bijna in alle gevallen nodig is. In Canada daarentegen blijkt er geen grondwettelijke bepaling te zijn waarbij de goedkeuring van de beslissing door de wetgevende macht wordt vereist; de ongeschreven regels echter

die in sommige "grondwettelijke gebruiken" zijn vervat, vereisen dat het parlement over de zaak wordt geraadpleegd.

Toen Ierland in 1955 pas als lid in de Verenigde Naties was opgenomen, vond de toenmalige regering het niet nodig wetten te hebben waardoor het mogelijk zou zijn dat Ierland aan alle activiteiten van de Verenigde Naties deelnam en de verplichtingen die uit het lidmaatschap voortvloeien naleefde. Sedert het vonnis van het Ierse Hoog Gerechtshof in de zaak *Crotty v An Taoiseach* is ernstige twijfel gerezen omtrent de grondwettelijkheid van de verbintenissen van Ierland in het kader van het *Handvest van de Verenigde Naties*. Het is echter weinig waarschijnlijk dat er thans gelijkaardige problemen rijzen met betrekking tot de deelneming aan strijdkrachten van de Verenigde Naties, aangezien dat op een vrijwillige basis geschiedt. Niettemin rijzen er andere ernstige grondwettelijke problemen in verband met het bevel over en het geven van arrest aan Ierse troepen in het buitenland door leden van een Internationale Strijdmacht van de Verenigde Naties die geen Ierse burgers zijn. Deze problemen zouden ook kunnen ontstaan in het kader van de Ierse deelneming aan veiligheidsovereenkomsten van de Europese Unie of aan vredeshandhavingsoperaties in de toekomst.

De problemen in verband met het geven van arrest en de aanhouding van leden van de Defensiestrijdkrachten en van de Canadese Strijdkrachten ontstaan, wanneer daartoe wordt overgegaan door leden van de internationale militaire politie die niet tot het Ierse of het Canadese contingent behoren. Geen van deze problemen kwam aan bod in de *Defence (Amendment) Act van 1993* en evenmin in de recentere *Defence (Amendment) Act van 1998*.

De Ierse *Defence (Amendment) (No. 2) Act van 1960* bevatte bepalingen betreffende de dienst buiten de staat in het kader van een internationale politiemacht van de Verenigde Naties. Ingevolge deze wet moet de Dail de eerste zending van leden van de Defensiestrijdkrachten voor de vredeshandhaving van de Verenigde Naties goedkeuren, waarna de regering veel vrijheid van handelen wordt gelaten om de omvang van de Ierse bijdrage te bepalen. De wet bepaalt eveneens dat de leden van de Defensiestrijdkrachten in aanmerking komen om buiten het land bij de vredeshandhavingsmacht van de Verenigde Naties te dienen en dat, wanneer zij aan dergelijke operaties deelnemen, zij worden geacht in actieve dienst te zijn. In bepaalde omstandigheden verliezen deze bepalingen een krijgsraad onbepaalde bevoegdheid en kan de beschuldigde zwaarder worden gestraft.

De *Wet van 1960* was bedoeld als een vast gedeelte van de wetgeving om de eventuele toekomstige deelneming van Ierland aan de vredesmacht van de Verenigde Naties mogelijk te maken. Tot nu toe schonk zij voldoening en zij zal waarschijnlijk de wettelijke basis blijven waarvan voor een Ierse deelneming aan toekomstige vredeshandhavingsopdrachten zal worden uitgegaan. De *Defence (Amendment) Act van 1993* bepaalde dat Ierland er zich toe kon verbinden een bijdrage te leveren tot een strijdmacht van de Verenigde Naties om andere opdrachten dan vredeshandhaving uit te voeren. Dat is tot nu toe de belangrijkste uitbreiding van de wettelijke basis voor een Ierse bijdrage tot een strijdmacht van de Verenigde Naties. Zij maakt het mogelijk deel te nemen aan operaties van de Verenigde Naties van allerlei aard en maakt dat al het personeel van de Defensiestrijdkrachten, dat na 1 juli 1993 dienst heeft genomen, in aanmerking komt om deel te nemen aan opdrachten van de Verenigde Naties om de vrede op te leggen. Bij de planning voor dergelijke opdrachten is het niet mogelijk met alles rekening te houden of in een definitief wettelijk criterium te voorzien van wat die opdracht, in ieder geval apart, moet inhouden. De machtigingswet biedt alleen een algemeen wettelijk kader voor Ierse deelneming. Hoewel de term van politionele aard tot enige verwarring kan leiden omtrent de juiste rol van de vredeshandhavingsmacht, tot op heden was dat geen hinderpaal voor een Ierse deelneming aan een dergelijke strijdmacht. Ondanks de recente wetgeving blijven er in verband daarmee problemen bestaan die een dringende oplossing vergen. Het betreft in het bijzonder de kwestie van het bevel over de leden van de Defensiestrijdkrachten en de bevoegdheid om het in arrest nemen van personen die niet aan het Ierse militaire recht zijn onderworpen.

Canada heeft zo'n wet niet, daar de *Canadian Defence Act* het brondocument en de interne wettelijke basis vormt voor alle activiteiten van de Canadese strijdkrachten. In tegenstelling tot Ierland waar nieuwe wetten en amendementen aan de bestaande wetgeving, in de vorm van *Amendment Acts*, worden uitgevaardigd wordt in Canada de *National Defence Act* naar behoeven herzien en geamendeerd, zonder een hele nieuwe wet uit te vaardigen. De huidige *National Defence Act, Revised Statutes of Canada, 1985* is een gecoördineerde wet waarin alle amendementen sinds 1950 zijn opgenomen. Een enkele wet als basis nemen is een globale en efficiënte methode om de wetgeving bij te houden, die te verkiezen is boven de stapsgewijze en soms warrige manier waarop men in Ierland te werk gaat.

Overeenkomstig het Canadese recht en meer bepaald de *National Defence Act* zijn de officiële goedkeuring noch de instemming van het parlement vereist om Canadese strijdkrachten met dienst naar het buitenland te sturen. Er blijkt geen enkele grondwettelijke bepaling te bestaan welke vereist dat de beslissing door de wetgevende macht wordt onderzocht, hoewel het parlement volgens regels, die in sommige 'grondwettelijke gebruiken' zijn opgenomen, dient te worden geraadpleegd. In tegenstelling tot de toestand geschapen door het Ierse militaire recht is het onderscheid tussen een optreden om vrede af te dwingen en de traditionele politionele taken voor de vredeshandhaving wettelijk gezien weinig relevant met betrekking tot de deelneming van Canada aan operaties van de Verenigde Naties. De militaire dienst in Canada houdt in dat men in het kader van de normale militaire activiteiten eveneens dienst doet bij de NAVO en de Verenigde Naties. Als deze dienst eenmaal wettelijk is verklaard als deel uitmakend van het Canadese beleid, komen alle Canadese strijdkrachten in aanmerking om krachtens de *National Defence Act* in het buitenland dienst te doen. Ofschoon het inzetten van Canadese strijdkrachten in het buitenland wettelijk mogelijk is zonder dat het parlement zijn toestemming heeft gegeven, is het zo dat het parlement in de werkelijkheid dient te worden geïnformeerd, indien de regering politiek getwist wil vermijden. Het *1997 Report of the Somalia Commission of Inquiry* (Verslag van de onderzoekscommissie voor Somalië van 1997) heeft de noodzaak beklemtoond om de controle van het parlement op de activiteiten van de Canadese strijdkrachten strikter te maken en de wet te wijzigen door er in op te nemen dat de goedkeuring van het parlement om Canadese strijdkrachten in het buitenland in te zetten verplicht is, hetgeen beter zou zijn dan de huidige situatie.

Omdat alle geregelde Canadese strijdkrachten op een semi-permanente voet van "actieve dienst" zijn, heeft de rechtspositie weinig echte betekenis. Krachtens *Section 31* (Lid 31) van de wet is de "Governor in Council" gemachtigd de Canadese strijdkrachten op voet van "actieve dienst" te brengen en ondanks het feit dat er geen speciale wettelijke vereiste is, bestaat er sedert 1950 een parlementaire traditie die wil dat de regering herbevestigt dat de Canadese strijdkrachten in actieve dienst zijn wanneer bepaalde operaties, waaraan een groot aantal troepen deelnemen, worden geacht mogelijk gevaarlijk te zijn. In tegenstelling tot de Ierse Defensiestrijdkrachten moeten de Canadese strijdkrachten niet worden beschouwd als in actieve te zijn en moeten zij evenmin op voet van actieve dienst gebracht worden om aan een operatie deel te nemen. Overeenkomstig de *National Defence Act* is wettelijk alleen een beslissing van de "Governor in Council" nodig om de Canadese strijdkrachten op voet van actieve dienst te brengen. De rechtspositie en de gevolgen van de "actieve dienst" in het Canadese militaire recht dienen nodig te worden verduidelijkt. Dat zou moeten worden gedaan op een manier die meer duidelijkheid brengt in het semantische en wettelijke kluwen betreffende de materie en die parlementaire controle over de Canadese strijdkrachten eerder versterkt dan verzwakt.

De *Defence (Amendment) Act, 1993* is het meest recente machtigingswet betreffende de Ierse bijdrage tot een internationale strijdmacht die in Ierland is goedgekeurd en zij lijkt op de wet van 1960, in zoverre dat de tekst meer vrijblijvende dan verplichtende bepalingen bevat. De wet van 1993 bevat geen algemene of specifieke bepalingen

betreffende de aard of het soort van operaties die krachtens de wet in het vooruitzicht kunnen worden gesteld. Zij bevat alleen de definitie van "Internationale Strijdmacht van de Verenigde Naties" welke wordt omschreven als "een internationale strijdmacht of korps opgericht door de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties". Er staat niets in met betrekking tot politionele taken, afdwingingsmaatregelen of "vredesoplegging". Het is een heel korte wet die het in feite mogelijk maakt aan ieder soort van internationale strijdmacht van de Verenigde Naties deel te nemen en waarbij tal van problemen niet worden geregeld. De betekenis ervan mag evenwel niet worden onderschat. De wet voorzorg in de wettelijke basis om deel te nemen aan de door de Verenigde Naties gesteunde en door de NAVO geleide Stabilisatiemacht (SFOR) in ex-Joegoslavië. De mate waarin deze uitbreiding van de interne wettelijke basis voor een bijdrage van Ierland tot de strijdkrachten van de Verenigde Naties de parameters voor een Ierse deelneming in het algemeen zal verruimen moet nog worden geëvalueerd. De Canadezen hebben al deze problemen blijkbaar grondiger onderzocht en de Ieren zouden heel wat Iering kunnen trekken uit de ervaring die de Canadezen tot nu toe hebben opgedaan.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit diesem Artikel sollen die innerstaatlichen Rechtsgrundlagen für eine irische und kanadische Beteiligung an Operationen der Vereinten Nationen untersucht werden. Er zielt u.a. darauf ab, die für die Entscheidung über eine Beteiligung an solchen Operationen massgeblichen Gesetze sowie weitere Fragen im Hinblick auf den Status von Angehörigen der jeweiligen Streitkräfte gemäß innerstaatlichem Recht zu prüfen. Kanada und Irland haben eine lange Tradition der Beteiligung an Friedenssicherungsoperationen gemeinsam. Das Rechtssystem der beiden Staaten weicht erheblich voneinander ab, und die innerstaatliche Rechtsgrundlage für eine Beteiligung an Friedenssicherungsoperationen und ähnlichen Einsätzen spiegelt dies wider. Trotz dieser Tatsache kann bei einer Analyse der Bestimmungen gesagt werden, dass die in den beiden Rechtssystemen enthaltenen unterschiedlichen Bestimmungen von der Zielsetzung und Wirkung her identisch sein können. In Irland sind die „Defence Acts“ von 1954 bis 1998 für den Einsatz und die Gliederung der Streitkräfte maßgeblich. Der Einsatz kanadischer Streitkräfte wird durch ein Gesetz mit der Bezeichnung „National Defence Act“ geregelt, das im Jahre 1950 in Kraft trat und von Zeit zu Zeit überarbeitet wird.

In Irland ist die Verfassung von 1937 (Bunreacht na hEireann) die primäre Rechtsquelle, und alle in Kraft gesetzten Gesetze oder Vorschriften müssen mit den Bestimmungen der Verfassung in Einklang stehen. Im Gegensatz zu Irland, das ein Zentralstaat ist, ist Kanada ein auf föderaler Grundlage aufgebauter Staat, bei dem laut Verfassung Zuständigkeitsbereiche den Regierungen der Bundesstaaten oder Provinzen übertragen sind.

Auf den ersten Blick ist die erstaunlichste Ähnlichkeit der beiden Gesetzesrahmen für die Streitkräfte Kanadas und Irlands die Tatsache, dass das Ziel der Verteidigungs- oder Sicherheitspolitik oder der tatsächliche Auftrag der Streitkräfte selbst in beiden Rechtsordnungen nicht erwähnt wird. Beide Staaten haben keine wirkliche Militärtradition, und beide Staaten sind verhältnismäßig neue Mitglieder im internationalen Klub der anerkannten Staaten. Politisch ist dies eine zweckmäßige Möglichkeit, Verteidigungsangelegenheiten zu regeln, da jede Regierung die Prioritäten und den Auftrag der Streitkräfte bestimmen kann. Das Problem hierbei besteht darin, dass trotz des Vorhandenseins etablierter und starker demokratischer Institutionen in Kanada und Irland die jeweils regierende Partei einen größeren Ermessenspielraum hat als es in einer parlamentarischen Demokratie nötig ist. Dadurch wird außerdem die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte vermindert. Zwar muß an dieser Stelle festgestellt werden, dass es in keinem der beiden Staaten eine ernsthafte Bedrohung der demokratischen Institutionen gibt, doch ist die maximale parlamentarische Kontrolle aller Elemente der Verteidigung und der Sicherheit ein Merkmal einer gesunden Demokratie. Es scheint in keinem der einschlägigen Gesetze beider Staaten eine Definition des Begriffs Verteidigung zu geben, und man muß die politischen Erklärungen der irischen und kanadischen Regierung prüfen, um festzustellen, was dieser Begriff einschließt.

Trotz der unterschiedlichen Rechtsgrundlage für eine Beteiligung an Einsätzen der Vereinten Nationen ist die Entscheidung, entweder an den traditionellen Friedenssicherungseinsätzen oder den mehr präventiv orientierten Zwangsmaßnahmen der letzten Jahre teilzunehmen, in beiden Staaten eine Regierungsentscheidung. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Kanada und Irland ein ähnliches System der parlamentarischen Demokratie vorhanden ist, besteht die wichtigste praktische Überlegung darin, ob die Regierungspartei oder -parteien im Parlament oder im Dail (dem irischen Parlament) über eine ausreichende Mehrheit zur Unterstützung der Vorlage verfügt/verfügen. Die einschlägigen irischen Gesetze sehen vor, dass der Dail die Entsendung von Truppen ins Ausland genehmigen muß, wenn es sich um mehr als zwölf Soldaten handelt. In der Praxis bedeutet dies, dass in nahezu allen Situationen die Genehmigung erforderlich ist. In Kanada scheint es andererseits laut Verfassung nicht erforderlich zu sein, dass die Entscheidung vom Parlament überprüft wird, doch

die ungeschriebenen Regeln, die in bestimmten „verfassungsrechtlichen Praktiken“ niedergelegt sind, verlangen, dass das Parlament bei solchen Fragen mitwirkt.

Als Irland im Jahre 1955 Mitglied der Vereinten Nationen wurde, hat die damalige Regierung nicht bedacht, dass Ermächtigungsgesetze erforderlich waren, damit Irland an allen Maßnahmen der Vereinten Nationen mitwirken kann und seinen Verpflichtungen gemäß Mitgliedschaft gerecht wird.

Seit der Entscheidung des Obersten Gerichts Irlands in dem Fall Crotty gegen An Taoiseach gibt es ernsthafte Zweifel in bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der Irischen Verpflichtungen gemäß der Charta der Vereinten Nationen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich im Kontext der Beteiligung an Kräften der Vereinten Nationen gegenwärtig ähnliche Fragen ergeben, da es sich hierbei um Beteiligungen auf freiwilliger Basis handelt. Nichtsdestotrotz ergeben sich andere ernsthafte Verfassungsfragen im Hinblick auf die Führung und Inhaftierung von irischen Soldaten im Ausland durch Angehörige einer internationalen Truppe der Vereinten Nationen, bei denen es sich nicht um irische Staatsangehörige handelt. Diese Fragen könnten sich im Kontext einer irischen Beteiligung an Sicherheitsvereinbarungen der Europäischen Union oder von Friedenssicherungsoperationen in der Zukunft ergeben.

Die Probleme im Hinblick auf die Inhaftierung oder Ingewahrsamnahme von Angehörigen der irischen Streitkräfte und der kanadischen Streitkräfte ergeben sich dann, wenn Angehörige der internationalen Militärpolizei, die nicht zum irischen bzw. kanadischen Truppenkontingent gehören, diese Handlungen vornehmen. Keine dieser Fragen ist in dem „Defence (Amendment) Act“ von 1993 oder in dem aktuelleren „Defence (Amendment) Act“ von 1998 angesprochen worden.

In dem irischen „Defence (Amendment) (No. 2) Act“ von 1960 sind gesetzliche Vorschriften für den Dienst im Ausland als Teil einer internationalen Polizeitruppe der Vereinten Nationen festgelegt worden. Gemäß den Bedingungen dieses Gesetzes muß der Dáil die Erstsensendung von Angehörigen der Streitkräfte für Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen genehmigen, danach hat die Regierung jedoch erheblichen Ermessensspielraum bei der Bestimmung des Umfangs des irischen Engagements. Das Gesetz sieht außerdem vor, dass Angehörige der Streitkräfte verpflichtet sind, im Ausland bei den Friedenssicherungskräften der Vereinten Nationen Dienst zu leisten und diese Dienstzeit wird ihnen dann als aktiver Dienst angerechnet. Unter bestimmten Umständen wird hierdurch einem Kriegsgericht unbeschränkte Zuständigkeit übertragen, und der Beschuldigte muß eine härtere Bestrafung in Kauf nehmen.

Das Gesetz von 1960 sollte als ständiger Bestandteil der Rechtsordnung die Grundlage für eine zukünftige Beteiligung Irlands an den Friedenssicherungskräften der Vereinten Nationen bilden. Es hat bis heute seinen Zweck erfüllt und wird in dieser Beziehung wahrscheinlich weiterhin die gesetzliche Grundlage für die irische Beteiligung an Friedenssicherungseinsätzen sein. Das „Defence (Amendment) Act“ von 1993 regelte die irische Beteiligung an Kräften der Vereinten Nationen, die für andere als Friedenssicherungseinsätze vorgesehen sind. Hierbei handelt es sich um die bis heute wichtigste Entwicklung der innerstaatlichen Rechtsgrundlage für eine irische Beteiligung an Kräften der Vereinten Nationen. Dadurch wird die Teilnahme an Operationen der Vereinten Nationen gleich welcher Art ermöglicht, und es verpflichtet alle Angehörigen der Streitkräfte, die nach dem 1. Juli 1993 in die Streitkräfte eingetreten sind, zum Dienst im Rahmen von Erzwingungsoperationen der Vereinten Nationen. Bei den Planungen in bezug auf zukünftige Aufgaben dieser Art ist es jedoch nicht möglich, alle denkbaren Fälle zu berücksichtigen oder ein definitives Rechtskriterium festzulegen, das diese Aufgabe für jede Gelegenheit definiert. Das Ermächtigungsgesetz bietet lediglich den allgemeinen rechtlichen Rahmen für eine irische Beteiligung. Der Begriff „Polizeikräfte“ kann zu einiger Verwirrung bezüglich der genauen Aufgabe der Friedenssicherungskräfte führen, aber bisher ist dadurch die irische Beteiligung an derartigen Kräften in keiner Weise beeinträchtigt worden. Trotz der in letzter Zeit verabschiedeten Gesetze gibt es

jedoch immer noch Aspekte im Hinblick auf eine solche Beteiligung, die unbedingt beachtet werden müssen. Insbesondere muß die Frage der Befehlsgewalt über Angehörige der Streitkräfte überprüft werden sowie die Befugnis von nicht dem irischen Wehrrecht unterliegenden Personen, Inhaftierungen vornehmen zu können.

In Kanada gibt es kein entsprechendes Wehrgesetz, da der „Canadian National Defence Act“ die gesetzliche Grundlage für alle Maßnahmen der kanadischen Streitkräfte bildet.

Im Unterschied zur irischen Praxis der Inkraftsetzung neuer Gesetze und Gesetzesänderungen in Form von Änderungsgesetzen besteht die kanadische Praxis darin, je nach Bedarf den „National Defence Act“ zu überprüfen und zu ändern, ohne dass ein ganz neues Gesetz erlassen wird. Der derzeit gültige „National Defence Act, Revised Statutes of Canada, 1985“ ist eine Gesetzeszusammenfassung aller Änderungen seit 1950. Ein einziges grundlegendes Gesetz ist somit eine umfassende und wirkungsvolle Möglichkeit, die Gesetzgebung auf dem neuesten Stand zu halten und ist der in Irland üblichen unzusammenhängenden und verwirrenden Methode vorzuziehen.

Das „National Defence Act“ des kanadischen Rechts verlangt keine formelle Genehmigung oder Zustimmung des Parlaments zur Entsendung kanadischer Truppen zum Dienst im Ausland. In der Verfassung scheint es keine Bestimmung zu geben, nach der die Entscheidung von der Legislative überprüft werden muß, allerdings sind in bestimmten „verfassungsrechtlichen Praktiken“ Regeln enthalten, die eine Mitwirkung des Parlaments vorsehen. Im Gegensatz zur Situation gemäß irischem Wehrrecht ist die Unterscheidung zwischen Zwangsmaßnahmen und traditionellen Friedenssicherungsaufgaben in Form von Polizei-Einsätzen bezüglich der kanadischen Beteiligung an Operationen der Vereinten Nationen von geringer rechtlicher Bedeutung. Der Militärdienst in Kanada umfaßt Dienst im NATO-Rahmen und im Rahmen der Vereinten Nationen als Teil der normalen militärischen Einsätze. Gemäß dem „National Defence Act“ sind alle kanadischen Truppen zum Dienst außerhalb des kanadischen Hoheitsgebiets verpflichtet, sobald diese Einsätze als rechtmäßig und zum Bestandteil der kanadischen Politik erklärt sind. Obgleich die Dislozierung kanadischer Truppen im Ausland ohne Genehmigung des Parlaments rechtlich zulässig ist, muß das Parlament in Kenntnis gesetzt werden, wenn die Regierung eine politische Kontroverse vermeiden möchte. Trotzdem hat der Bericht des Untersuchungsausschusses Somalia von 1997 (1997 Report of the Somalia Commission of Inquiry) die Notwendigkeit hervorgehoben, die vom Parlament ausgeübte Kontrolle der Einsätze kanadischer Kräfte zu stärken, und eine Gesetzesreform durchzuführen, die die obligatorische Genehmigung des Parlaments bei der Dislozierung von kanadischen Truppen im Ausland vorsieht, was gegenüber der gegenwärtigen Situation besser wäre.

Da alle regulären kanadischen Kräfte bedingt im Stand des „aktiven Dienstes“ sind, ist der Status von geringer Bedeutung. Gemäß Paragraph 31 des Gesetzes ist der „Governor in Council“ berechtigt, die kanadischen Streitkräfte in den „aktiven Dienst“ zu versetzen, und trotz der Tatsache, dass es keine spezielle rechtliche Forderung gibt, ist es seit 1950 parlamentarische Tradition für die Regierung zu bestätigen, dass die kanadischen Streitkräfte im aktiven Dienst sind, wenn besondere Operationen mit Truppen in beträchtlicher Stärke als potentiell gefährlich angesehen werden. Im Gegensatz zur Situation bei den irischen Streitkräften werden kanadische Kräfte nicht als im aktiven Dienst stehend angesehen noch müssen sie in den aktiven Dienst versetzt werden, um an einer Operation teilzunehmen. Gemäß dem „National Defence Act“ ist rechtlich nur eine Entscheidung des „Governor in Council“ erforderlich, um die kanadischen Streitkräfte in den aktiven Dienst zu versetzen. Der Status und die Auswirkungen des „aktiven Dienstes“ gemäß kanadischem Wehrrecht muß noch geklärt werden. Dabei sollte so vorgegangen werden, dass die semantische und rechtliche Verwirrung bei dieser Frage beseitigt wird und die parlamentarische Kontrolle der kanadischen Streitkräfte gestärkt und nicht geschwächt wird.

Das „Defence (Amendment) Act“ von 1993 ist das aktuellste Ermächtigungsgesetz, das in Irland im Hinblick auf die Beteiligung an internationalen Kontingenten verabschiedet wurde, und es ist, insofern dem Gesetz von 1960 ähnlich, als es eher Kann- als Mußvorschriften enthält. Das Gesetz von 1993 skizziert weder die vom Gesetz ins Auge gefaßten Operationsarten, noch werden sie definiert. Es ist lediglich die Definition der „Internationalen Kräfte der Vereinten Nationen“ enthalten, die als „vom Sicherheitsrat oder der Vollversammlung der Vereinten Nationen aufgestelltes internationales Truppenkontingent oder als ein internationales Organ“ bezeichnet werden. Polizeiaufgaben, Zwangsmaßnahmen und „Friedens erzwingung“ werden nicht erwähnt. Es handelt sich um ein sehr kurzes Gesetz, welches tatsächlich die Beteiligung an jeder Art eines internationalen Truppenkontingents der Vereinten Nationen erlaubt und viele Fragen offen läßt. Trotzdem sollte seine Bedeutung nicht unterschätzt werden. Es hat die rechtliche Grundlage für die Beteiligung an der im Auftrag der Vereinten Nationen aufgestellten und von der NATO geführten SFOR-Truppe im ehemaligen Jugoslawien gebildet. Es muß noch abgewartet werden, in welchem Umfang diese Ausweitung der innerstaatlichen Rechtsgrundlage für eine irische Beteiligung an Truppenkontingenten der Vereinten Nationen die Parameter für eine Beteiligung Irlands im allgemeinen erweitert. Es ist offensichtlich, dass all diese Fragen in Kanada gründlicher bedacht worden sind, und Irland könnte aus den bisher in Kanada gemachten Erfahrungen viel lernen.

RESUMEN

Este artículo se propone explorar las bases legales internas de la participación canadiense e irlandesa en las operaciones de las Naciones Unidas y examinar particularmente las leyes que reglamentan la participación en tales operaciones y otros temas relativos al estatuto que propone el derecho interno a los miembros de estas fuerzas armadas respectivas. Canadá e Irlanda poseen en común una larga tradición de participación en operaciones de mantenimiento de la paz. Son completamente distintos los sistemas jurídicos de estos dos países y el fundamento legal interno de la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz y en las operaciones conexas refleja esta desigualdad. Sin embargo, se consta al analizar la situación, que los objetivos y los efectos de ciertas disposiciones de estos dos marcos legislativos pueden presentar unas similitudes. En Irlanda, el funcionamiento y la organización de las fuerzas de Defensa están regulados por las Leyes de Defensa (*Defence Acts*) de 1954 hasta 1998. El funcionamiento de las fuerzas armadas canadienses está basado en un acto legislativo llamado *National Defence Act (Ley sobre la Defensa Nacional)* que entró en vigor en 1950 y ha sido reformado algunas veces.

En Irlanda, la *Constitución de 1937 (Bunreacht na hÉirann)* constituye el origen de derecho primario y todas las leyes y actos legislativos deben ser conformes con las disposiciones de la Constitución. Al contrario de Irlanda, que es un estado unitario, Canadá es un estado organizado en una base federal cuya constitución confiere competencias diferentes al gobierno federal y a los provinciales.

A primera vista, la similitud más evidente entre los marcos legislativos que rigen respectivamente las fuerzas armadas canadienses e irlandesas es que faltan ambas legislaciones la referencia a los objetivos de la política de defensa o de seguridad, o a la verdadera misión de las fuerzas armadas mismas. Ninguna de estos países conoce una real tradición militar y ambos son miembros relativamente recientes del club internacional de los Estados reconocidos. Esto constituye una manera políticamente práctica de regir las cuestiones de defensa visto que cada gobierno puede definir las prioridades y las misiones de sus fuerzas armadas nacionales. El problema que acarrea esta falta de definición, aunque Canadá e Irlanda poseen instituciones democráticas fuertes y bien establecidas, es que deja al partido que está en el poder una libertad de acción más importante de lo que es necesario en una democracia parlamentaria, reduciendo asimismo el control ejercido por el Parlamento sobre las fuerzas armadas. Aunque hay que constatar, que no existe ninguna amenaza seria contra las instituciones democráticas de ambos estados, un control parlamentario máximo de todos los elementos de las cuestiones de defensa y de seguridad sigue sin embargo siendo la marca de una democracia sana. No figura ninguna definición del término defensa en ninguna legislación aplicable, ni tampoco en ninguna de ambas jurisdicciones, de modo que para determinar lo que significa este término hace falta buscarlo en las declaraciones de principio de los gobiernos canadiense e irlandés.

Pese a las diferencias entre los fundamentos legales de la participación en las operaciones de las Naciones Unidas, la decisión de participar o no en operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales o en las misiones de imposición de la paz de estos últimos años es una decisión que en ambos países se toma por el poder ejecutivo. Puesto la similitud entre los sistemas de democracia parlamentaria prevalecientes en Canadá e Irlanda, la consideración práctica más importante es la de saber si los partidos que toman parte en el gobierno disponen de una mayoría suficiente en el Parlamento o el Dail (Parlamento irlandés) para apoyar el proyecto del gobierno. Conforme a la legislación irlandesa en este materia, el Dail debe aprobar todo envío de tropas al extranjero si son más que doce. En la realidad, en Canadá eso significa que en casi todos los casos se necesita la aprobación del Parlamento. Por otra parte, en Canadá donde no existe ninguna disposición constitucional que exija que la decisión sea aprobada por el cuerpo legislativo, la regla no escrita consagrado por los «usos constitucionales» requiere que se consulte al Parlamento sobre este punto.

Cuando se admitió para la primera vez a Irlanda como miembro de las Naciones Unidas, el gobierno de entonces no estimó necesario elaborar una legislación permitiendo a Irlanda participar en todas las acciones de las Naciones Unidas y cumplir con las obligaciones que esta adhesión implicaba. Desde la decisión de la Corte Suprema irlandesa en el asunto *Crotty v. An Taoiseach*, se puso en duda la constitucionalidad de los compromisos de Irlanda en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, es poco probable que se planteen actualmente cuestiones semejantes en el ámbito de la participación en las acciones de las Naciones Unidas, dado que esta participación se hace en base voluntaria. No obstante han aparecido otros problemas constitucionales importantes respecto al mando y a los arrestos de tropas irlandesas en el extranjero por miembros de una Fuerza internacional de las Naciones Unidas que no son ciudadanos irlandesas. Estos problemas se pueden plantear en el futuro en el marco de la participación irlandesa en los acuerdos de seguridad de la Unión europea o de operaciones de mantenimiento de la paz ulteriores.

Los problemas con relación al arresto y la detención de miembros de las Fuerzas de Defensa irlandesas o de los Fuerzas canadienses se plantean cuando estas sanciones las hubieren impuesto los miembros de la policía militar internacional que no forman parte de del contingente irlandesa o canadiense. Ninguno de estos problemas no ha sido estudiado ni en el *Defence (Amendment), Act* de 1993, ni tampoco en el más reciente *Defence (Amendment), Act* de 1998.

La *Defence (Amendment) (nº2), Act* irlandesa de 1960 ha introducido disposiciones legales relativas al servicio fuera del Estado en el marco de una fuerza de policía internacional de las Naciones Unidas. Según esta ley, el Dail tiene que aprobar el envío inicial de miembros de las Fuerzas de defensa en el marco de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Al obtener esta aprobación, se deja sin embargo una libertad de acción considerable al gobierno en lo que se refiere a la importancia de la participación irlandesa. Esta ley establece también que los miembros de los fuerzas de defensa son capaces de servir fuera de los límites del Estado en el marco de fuerzas de mantenimiento de la paz de la Naciones Unidas y que, sirviendo en estas operaciones, se les considera como en servicio activo. En algunas circunstancias, estas disposiciones confieren una jurisdicción ilimitada a una corte marcial y especifican penas más rigurosas para el acusado.

La *ley de 1960* pretendía ser un acto legislativo definitivo con la intención de permitir, una eventual participación de Irlanda en las fuerzas de mantenimiento de la paz bajo la égida de las Naciones Unidas. Se juzgó esta ley tan cómoda que se la mantuvo y a este respecto seguiré sin duda estando el fundamento legal del compromiso irlandesa en las futuras misiones de mantenimiento de la paz. La *Defence (Amendment), Act* de 1993 introdujo disposiciones relativas al compromiso irlandés en las fuerzas de las Naciones Unidas que son fuerzas de mantenimiento de la paz. Actualmente, representa la evolución la más significativa a la cual ha sido sometido el fundamento legal nacional en cuanto a un compromiso irlandés en las fuerzas de las Naciones Unidas. Permite participar en operaciones de las Naciones Unidas de toda naturaleza y autoriza que todos los miembros de las fuerzas de defensa reclutados después del 1 de julio de 1993 sirvan en el ámbito de misiones de imposición de la paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, examinando futuros papeles de esta naturaleza, es imposible tomar en cuenta todos los elementos o especificar un criterio definitivo en relación con lo que tiene que ser este papel en cada caso. La ley de habilitación define sólo el marco legal general del compromiso irlandés. Aunque la expresión carácter de policía pueda suscitar una cierta confusión relativo al papel preciso desempeñado por las fuerzas de mantenimiento de la paz, hasta hoy nunca ha trabado la participación irlandesa en tales fuerzas. No obstante, pese a la legislación reciente, subsisten unos problemas debidos a tal participación y, más particularmente la cuestión del mando sobre los miembros de las Fuerzas de Defensa y de la competencia de arrestar las personas que no son sujetas al derecho irlandés, problemas que hay que examinar con toda urgencia.

No existe ninguna ley canadiense, equivalente, dado que el *Canadian National Defence Act* (Ley sobre la defensa nacional canadiense) constituye el documento de origen y el fundamento legal interno de todas las actuaciones de las Fuerzas canadienses. Al contrario de la práctica irlandesa que consiste en promulgar leyes nuevas y enmendar su legislación existente, bajo la forma de *Amendments Act*, la practica canadiense consiste en revisar y enmendar el *National Defence Act*, considerado como apropiado, sin que se promulgue un nuevo Act (ley). El actual *National Defence Act, Revised Statutes of Canada* de 1985 es un acto legislativo coordinado incluyendo todas las enmiendas promulgadas desde 1950. De esta manera, conservar un solo Act básico es un modo global y eficiente de poner al día la legislación, preferible a la dispersión y a la metodología confusa que prevalece en Irlanda.

Conforme al derecho canadiense, no requiere el *National Defence Act* ninguna aprobación formal por parte del Parlamento, ni tampoco ningún asentimiento previo al envío de fuerzas canadienses para servir en el extranjero. Manifiestamente, ninguna disposición constitucional no exige que la decisión sea examinada por el cuerpo legislativo, aunque las reglas consagradas por ciertos «usos constitucionales» requieran que se consulte al Parlamento. Contrariamente a la situación determinada por el derecho militar irlandés, desde un punto de visto legal, por lo que se refiere a la participación canadiense en las operaciones de la Naciones Unidas, tiene poca importancia la distinción entre operación de imposición de la paz y operación de mantenimiento de la paz de tipo policial tradicional. En Canadá, el servicio militar implica también el servicio dentro de fuerzas de la OTAN y de las Naciones Unidas, formando parte integrante de las actuaciones militares normales.

Siendo declarado legal este servicio, y formando parte integrante de la política canadiense, todas las fuerzas pueden servir fuera de las fronteras canadienses en virtud del *National Defence Act* (ley Sobre la defensa nacional). Aunque el despliegue de las Fuerzas canadienses en el extranjero sea posible desde un punto de vista legal, con el asentimiento del Parlamento, en la realidad, el gobierno tiene que informar al Parlamento si desea evitar toda controversia política. Sin embargo, el *Report of the Somalia Commission Of Inquiry 1997* (Informe de la Comisión de encuesta sobre Somalia de 1997) destaca la necesidad de reforzar el control del Parlamento sobre las actividades de las Fuerzas canadienses y de reformar la ley, con la intención de establecer la obligación de que todo despliegue de las Fuerzas canadienses en el extranjero sea sometido a la aprobación del Parlamento.

Todos las fuerzas canadienses regulares estando de manera casi permanente en estado de «servicio activo», la situación no tiene una gran importancia real. En virtud de la Sección 31 del Act, el Gobierno en Consejo está capacitado a poner las fuerzas en servicio activo y pese a que no exista ninguna exigencia legal específica, una tradición parlamentaria existente desde 1950 requiere que el gobierno reafirme que las Fuerzas canadienses están en servicio activo cuando se consideran como potencialmente arriesgadas las operaciones especiales con un número substancial de tropas. Al contrario de la situación de las Fuerzas de Defensa irlandesa, no se consideran las Fuerzas canadienses en servicio activo y no se tiene que ponerlas en servicio activo para que participen en una operación. En virtud del *National Defence Act*, la decisión del Gobierno en Consejo es lo único que se requiere para poner las Fuerzas canadienses en situación de servicio activo. Se necesita clarificar el estatuto y los efectos del «servicio activo» en el derecho canadiense, lo que se podría concretizar de manera a disipar toda confusión semántica o legal en cuanto a esta problemática y a mejorar en vez de aminorar el control del Parlamento sobre las Fuerzas canadienses.

El *Defence (Amendment) Act* de 1993 es el acto legislativo de capacitación más reciente en Irlanda en lo que se refiere a la participación irlandesa en Fuerzas internacionales y es similar al Act de 1960 en este sentido que sus términos son permisivos más bien que imperativos. El Act de 1993 no proporciona ninguna línea directriz ni tampoco ninguna definición de la naturaleza y los tipos de operaciones contempladas en virtud

del Act. Define sólo la noción de «Fuerzas internacionales de las Naciones Unidas» como una fuerza o un cuerpo internacional instituido por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General de las Naciones Unidas. Silencia las misiones policiales y las acciones de imposición de la paz. Es un acto legislativo muy breve que en la realidad permite una participación en todos los tipos de fuerzas internacionales de las Naciones Unidas dejando un número de problemas sin respuesta. Sin embargo, no se puede subestimar su importancia. Este acto constituye el fundamento legal de la participación en la Fuerza de Estabilización autorizada por las Naciones Unidas pero dirigida por la OTAN (SFOR) en Ex-Yugoslavia. Queda todavía por evaluar la medida en la cual se ampliará esta extensión del fundamento legal interno de la participación irlandesa en las fuerzas de las Naciones Unidas los parámetros del compromiso irlandés en general. Está claro que Canadá examinó de manera más intensa todas estas cuestiones y que Irlanda podría sacar conclusiones importantes de la experiencia canadiense.

RIASSUNTO

Lo scopo di questo articolo è analizzare il fondamento giuridico della partecipazione irlandese e canadese, in base alle rispettive legislazioni nazionali, alle operazioni delle Nazioni Unite. L'obiettivo è quindi rappresentato, in ultima analisi, dall'esame, *Inter Alia*, delle norme che regolano il processo decisionale volto a stabilire la partecipazione in questo tipo di operazioni, e ancora, la definizione dello status dei membri delle rispettive Forze Armate, in base alle rispettive normative interne. Canada e Irlanda hanno in comune una lunga tradizione nel coinvolgimento in operazioni di Peace-keeping. Il sistema giuridico di ciascuno dei due paesi presenta rilevanti elementi di differenziazione e il fondamento giuridico delle normative interne ai fini della suddetta partecipazione riflette tali differenze. Nonostante ciò, sulla scorta di tale analisi, lo scopo e gli effetti di previsioni normative differenti, contenute in due diverse cornici normative, possono risultare identici. In Irlanda, le operazioni e l'organizzazione delle "Forze di Difesa" sono disciplinati dal sono prese su base volontaria. Non di meno, altre serie questioni costituzionali sorgono con riguardo al comando e l'arresto delle truppe Irlandesi all'estero da parte di membri di una Forza Internazionale delle Nazioni Unite che non siano cittadini Irlandesi. Tali questioni potrebbero sorgere anche nel contesto di una partecipazione Irlandese in Accordi di Sicurezza dell'Unione Europea oppure in future operazioni di Peace-Keeping.

I problemi relativi all'arresto e presa in custodia di membri delle Forze di Difesa e delle Forze Canadesi sorgono quando tali attività sono effettuate da personale della polizia militare internazionale non parte dei contingenti Irlandesi o Canadesi. Nessuna di queste questioni è stata affrontata nel Defence (Amendment) Act, 1993, né nel più recente Defence (Amendment) Act, 1998.

Il Defence (Amendment) (No. 2) Act, 1960, ha introdotto disposizioni statutarie nel caso di servizio fuori dallo Stato come parte di una Forza di Polizia delle Nazioni Unite. Sulla scorta delle disposizioni dell'Atto, il Dail deve approvare l'iniziale invio di membri delle Forze di Difesa per le operazioni di Peace-Keeping delle Nazioni Unite, e comunque un considerevole potere discrezionale è lasciato al Governo nel determinare l'estensione del coinvolgimento Irlandese. L'Atto prevede che anche per i membri delle Forze di Difesa debba essere possibile espletare il proprio servizio al di fuori dei confini nazionali con le Forze di Peace-Keeping delle Nazioni Unite e nell'adempiere alla missione debbano essere considerati in servizio attivo. In alcune circostanze ciò conferisce giurisdizione illimitata ad una Corte Marziale e determina la possibilità che gli accusati siano soggetti ad una punizione più severa.

Il "1960 Act" doveva rappresentare la normativa di riferimento per la futura e potenziale partecipazione dell'Irlanda nelle Forze di Peace Keeping delle Nazioni Unite. Tale normativa è stata soddisfacente fino ad oggi e con ogni probabilità continuerà ad essere la base statutaria per il coinvolgimento irlandese in future missioni di Peace-Keeping. Il Defence (Amendment) Act, 1993 conteneva delle previsioni normative sulla stessa materia. Esso rappresenta l'evoluzione più significativa nella normativa interna quadro della materia. Esso infatti rende possibile la partecipazione in qualsiasi tipo di missione ONU e permette a tutto il personale della Defence Forces di far parte, dopo il 1° luglio 1993, anche alle missioni di Peace Enforcement. Comunque, nella pianificazione dei ruoli futuri di questo tipo, è impossibile tener conto di tutto o prevedere un criterio giuridico definitivo per la definizione del ruolo per ogni singola occasione. La normativa prevede il quadro giuridico generale per il coinvolgimento irlandese. Mentre il termine "polizia" potrebbe causare confusione circa il ruolo specifico delle Forze di Peace - Keeping, la questione non ha mai comportato impedimenti alla partecipazione dei contingenti Irlandesi. Comunque, nonostante la recente normativa, ci sono ancora questioni relative la partecipazione che richiedono una attenzione urgente. In particolare la questione del comando dei membri della Defence Force e del potere di arresto di coloro che non sono soggetti alla legge marziale Irlandese.

Il Canadian National Defence Act è il documento sorgente e la base legale statutaria per tutte le attività delle Forze Canadesi. A differenza della prassi Irlandese di emanare nuove leggi ed emendamenti statuari alla legislazione esistente nella forma di Amendment Acts, la prassi canadese è volta a revisionare il National Defence Act, secondo l'opportunità, senza l'emanazione di un nuovo atto. L'attuale National Defence Act, Revised Statutes of Canada, 1985, è un decreto legislativo che incorpora tutti gli emendamenti dal 1950. In questo modo, l'emanazione di un singolo atto è la metodologia comprensiva ed effettiva di mantenere aggiornata la legislazione, ed è preferibile rispetto alla frammentaria e confusa metodologia che prevale in Irlanda.

In base alla legge canadese, il National Defence Act non richiede una autorizzazione del Parlamento ai fini dell'invio di Forze canadesi all'estero. Non c'è quindi alcun requisito costituzionale per l'approvazione della decisione, né prassi costituzionali che esigano la consultazione del Parlamento. A differenza di ciò che accade nel diritto di guerra irlandese, la distinzione tra azioni di enforcement e tradizionali compiti di Peace-Keeping ha rilevanza giuridica minima per la partecipazione delle forze canadesi alle operazioni delle Nazioni Unite. Il servizio militare in Canada comporta prestare servizio con la Nato e con le Nazioni Unite come parte delle normali attività militari. Una volta dichiarate conformi all'ordinamento e alla policy canadese, tutte le Forze Canadesi sono soggette, sotto il National Defence Act, a prestare servizio fuori del Canada. Mentre lo spiegamento di Forze Canadesi all'estero è legalmente possibile, la prassi impone che il Parlamento ne sia informato qualora il Governo intenda evitare una crisi politica. Nondimeno, il Rapporto del 1997 della Commissione d'inchiesta sulla Somalia ha posto in rilievo la necessità di rendere più forte il controllo esercitato dal Parlamento sulle attività delle Forze Canadesi, e riformare la legge per prevedere l'approvazione del Parlamento per il dispiego delle Forze Canadesi.

Visto che tutte le Forze regolari Canadesi si trovano in una situazione di servizio attivo semi-permanente, la determinazione dello status ha un significato relativo. In base alla Sezione 31 dell' "Act", il Presidente del Consiglio ha la potestà di porre le Forze Canadesi in "servizio attivo" ed anche se non c'è alcun obbligo giuridico, una prassi Parlamentare che esiste dal 1950 impone che il Governo riaffermi che le Forze Canadesi siano in servizio attivo quando specifiche operazioni che coinvolgono un numero ingente di truppe sono considerate potenzialmente pericolose. A differenza della situazione delle Forze di Difesa irlandesi, le Forze Canadesi non sono considerate, né è richiesto che siano collocate in servizio attivo per partecipare ad una operazione. In base al National Defence Act, una decisione del Presidente del Consiglio è tutto ciò che viene richiesto sulla base della vigente normativa per portare le Forze Canadesi in servizio attivo. C'è però bisogno di chiarire lo status e le implicazioni del concetto di "servizio attivo" in base alla legge militare canadese. Ciò dovrebbe essere fatto in modo da chiarire la confusione in termini semantici e legali sulla questione e il potenziamento, piuttosto che la diminuzione, del controllo parlamentare sulle Forze Canadesi.

Il Defence (Amendment) Act, 1993 rappresenta la normativa più recente riguardante la partecipazione Irlandese alle forze internazionali ed è simile al 1960 Act che contiene termini più permissivi che ingiuntivi. Il 1993 Act non definisce in maniera chiara la natura e i tipi di operazioni. C'è solo la definizione di "Forze Internazionali delle Nazioni Unite" come "forza internazionale o corpo predisposto dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite". Non è contenuta menzione delle mansioni, della nozione di azioni di enforcement né di Peace-enforcement. E' una normativa di portata alquanto ristretta che in effetti permette il coinvolgimento in qualunque modo ma lascia molte questioni prive di una risposta. Nonostante ciò il suo significato non dovrebbe essere sottovalutato. Esso fornisce la base legale per la partecipazione Irlandese nelle operazioni promosse dalle Nazioni Unite, ad eccezione di quelle condotte dalla Nato, alla SFOR nella Jugoslavia. Il modo in cui l'espansione delle basi legali della normativa interna possa determinare l'espansione dei parametri del coinvolgimento irlandese deve essere ancora visto. Sembra che i Canadesi abbiano condotto un esame più approfondito di tutte le questioni, e l'Irlanda possa imparare un numero significativo di cose dall'esperienza Canadese.