



CONTROLUL CIVIL DEMOCRATIC AL AUTORITĂȚILOR PUBLICE PENTRU RESPECTAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN TEATRUL DE OPERAȚII MULTINAȚIONALE

DEMOCRATIC CIVIL CONTROL OF PUBLIC AUTHORITIES IN RESPECT TO HUMAN RIGHTS IN MULTINATIONAL OPERATIONS

Drd. Constantin -Florin MITULEȚU-BUICĂ*

În cazul forțelor armate participante la operații de menținere a păcii, misiuni autorizate de către Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, controlul este exercitat, la nivel internațional, de către Organizația Națiunilor Unite. Statele contribuatoare cu forțe armate își păstrează controlul pe probleme disciplinare și dreptul de a-și retrage militarii în orice moment. La nivel regional, instituțiile interparlamentare din cadrul sau legate de organizațiile internaționale, care se ocupă de probleme internaționale de securitate și de apărare, au o putere limitată de control. Adunarea Parlamentară a Organizației Tratatului Atlanticului de Nord apare mai mult ca o legătură între parlamente și Alianță decât ca un organ de control al deciziilor luate de către organismul de luare a deciziilor în cadrul NATO.

In the case of armed forces participating in peacekeeping operations, for missions authorized by the Security Council of the United Nations, control is exerted internationally by the United Nations. Contributing states retain control over disciplinary matters and have the right to withdraw their soldiers at any time. At regional level, inter-parliamentary institutions, within or related to international organizations dealing with international issues of security and defense, have limited power of control. Parliamentary Assembly of the North Atlantic Treaty Organization appears more as a link between parliaments and the Alliance than as a supervisory body of decisions taken by the decision-making body within NATO.

Cuvinte-cheie: control civil democratic; operații multinaționale; Organizația Națiunilor Unite; Curtea Europeană a Drepturilor Omului; Curtea Penală Internațională.

Keywords: *democratic civil control; multinational operations; United Nations; European Court of Human Rights; International Criminal Court; European Security Strategy.*

La nivel internațional, controlul civil pentru legalitatea acțiunilor forțelor armate poate fi efectuat de către organizațiile internaționale la care statele sunt parte și/sau de tribunale juridictionale internaționale.

Utilizarea forței armate la nivel internațional trebuie să fie legitimă. Statele se pot apăra individual sau colectiv, dar pentru ca acțiunile lor să fie legitime, ele trebuie să respecte condiții stricte, care au fost stabilite de dreptul internațional. În conformitate cu legislația internațională se va stabili competența organului internațional de

control. Intervențiile ilegale se referă, în principal, la ocupația de către forțele armate a unui teritoriu străin și la actele ilegale comise de forțele armate într-un teritoriu străin. Acestea vor fi, în principiu, examinate de către instanțele internaționale, respectiv Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), Curtea Internațională de Justiție (ICJ) sau Curtea Penală Internațională (CPI) pentru acele state care au ratificat statutul său. Intervențiile legale, cum ar fi cele care se referă la plasarea forțelor armate la dispoziția unui stat de către un alt stat pentru menținerea păcii sau constituirea de forțe multinaționale, au o anumită caracteristică, deoarece ele au fost decise sau autorizate de către o organizație internațională, pe baza unui tratat

*Universitatea Națională de Apărare „Carol I”
e-mail: florinmituletu@gmail.com



internațional, a unor acorduri speciale sau a altor instrumente, prin care s-au stabilit responsabilitățile și condițiile intervenției militare. Organul care a autorizat sau a decis aceste intervenții va fi, în primul rând, organul de control, deși instanțele internaționale ar putea avea, de asemenea, un cuvânt de spus.

Există diferite tipuri de organizații internaționale a căror misiune este de a proteja și de a contribui la apărarea colectivă internațională, pentru realizarea climatului de securitate și pace. Caracteristica comună este faptul că această competență a lor a fost aprobată de parlamentele naționale, prin ratificare, care au decis modalitățile de control al deciziilor luate la nivelul executiv al organizației.

Organizația Națiunilor Unite are un caracter global și un mandat larg, din partea statelor membre, să autorizeze adoptarea de măsuri colective pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor la adresa păcii internaționale. Consiliul de Securitate al ONU poate decide sau autoriza o intervenție militară; este principalul furnizor de legitimitate a utilizării forței. Adunarea Generală a ONU, care este un for interguvernamental, ar trebui considerat ca organismul de control, deși aceasta nu poate decât să facă recomandări cu privire la aceste aspecte și să aprobe bugetul ONU, în cadrul căruia misiunile și operațiile internaționale sunt finanțate. Chiar dacă acest control ar putea părea marginal, este de menționat faptul că Adunarea Generală a ONU a întărit condițiile de autorizare sau de utilizare a forței prin identificarea a cinci criterii suplimentare de legitimitate, și anume: gravitatea pericolului, scop corespunzător, ultimă instanță, mijloace proporționale și echilibrul consecințelor.

La nivel regional, instituțiile interparlamentare din cadrul sau legate de organizațiile internaționale, care se ocupă de probleme internaționale de securitate și de apărare, au o putere limitată de control. Adunarea Parlamentară a Organizației Tratatului Atlanticului de Nord apare mai mult ca o legătură între parlamente și Alianță decât ca un organ de control al deciziilor luate de către organismul de luare a deciziilor în cadrul NATO.

În Tratatul de la Lisabona, de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, cunoscut și ca Tratatul de la Lisabona sau Tratatul de reformă al UE, în textul Protocolului privind rolul parlamentelor

naționale în UE, se relevă complementaritatea lucrărilor parlamentarilor naționali cu a membrilor Parlamentului European și se reclamă realizarea unei cooperări strânse între aceste instituții. În timp ce protocolul, care este anexat la Tratatul de reformă, deschide posibilități suplimentare pentru dialogul interparlamentar cu privire la politica de securitate și apărare comună, acest instrument juridic este insuficient pentru organizarea de conferințe pentru dialog instituțional. Adunarea, în rapoartele sale și în dialogul cu guvernele statelor membre, promovează interesul legitimității democratice, politica externă, de securitate și apărare europeană, deciziile trebuind să fie supuse unui control democratic al parlamentarilor naționali, reuniți într-o Adunare Europeană interparlamentară.

Instanțele internaționale joacă un rol important în supravegherea forțelor armate. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Curtea Penală Internațională și Curtea Internațională de Justiție au contribuit mult la dezvoltarea și punerea în aplicare a normelor internaționale, cum ar fi cele de protecție a drepturilor individuale ale personalului militar, legalitatea utilizării forței, precum și definirea crimelor internaționale. Cu toate acestea, politica externă și de securitate comună și politica europeană de securitate și de apărare, ca atare, sunt excluse de la jurisdicția Curții Europene de Justiție.

Pentru a înțelege cadrul general de control democratic al forțelor armate este important să se țină cont de dimensiunea internațională a utilizării forței, să fie rezolvate problemele și deficitul inerente în proiectarea mecanismelor de control.

În momentul în care se pune problema dislocării de trupe pentru a participa la misiuni internaționale de menținere a păcii multe probleme de responsabilitate democratică a instituțiilor publice apar inevitabil: stabilirea autorităților și responsabilitatea pentru deciziile politice de a disloca forțele militare naționale, selectarea obiectivelor pentru misiunea de menținere a păcii, suportarea riscurilor și implementarea mandatelor în teatrul de operații militare. Astfel, în scopul de a stabili cu exactitate ce acte și ce probleme ar trebui să fie sub controlul democratic al forțelor armate, este necesar să se analizeze diferite tipuri de prezențe ale forțelor armate pe un teritoriu străin. Pentru identificare, cine – la nivel internațional – ar trebui să exercite acest control, este important să se clarifice statul sau organismul internațional responsabil de



actele forțelor armate într-un teritoriu străin, ținând cont de posibilitatea apariției unor anumite situații juridice specifice și de aplicarea normelor juridice internaționale în fiecare situație. Identificarea statului responsabil, la nivel internațional, este relevantă pentru dimensiunea internă de control, pentru că alocarea responsabilității unui anumit stat dă posibilitatea ca mecanismele interne de control, așa cum sunt descrise mai sus, să fie utilizate în acest scop.

În caz de infracțiuni comise de către membrii forțelor armate ale unui stat în timpul ocupației unui teritoriu străin de către astfel de forțele armate, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis, în mai multe cazuri, că responsabilitatea internațională aparține statului ocupant, sub condiția ca forțele sale armate să exercite controlul total și efectiv asupra teritoriului străin ocupat. Relevante pentru acest tip de prezență militară străină sunt spețele de la CEDO. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reiterat următorul raționament – în cazul actelor comise, în caz de ocupație, de către forțele armate, controlul trebuie să fie exercitat la nivel internațional de către organismele internaționale, precum și de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite și instanțele judecătorești internaționale; la nivel intern de către autoritățile statului ocupant.

Responsabilitatea, în caz de acte ilegale comise de forțele armate într-un teritoriu străin, în alte situații decât ocupație (în timpul unei intervenții militare, într-un teritoriu străin care nu îndeplinește condițiile de autoapărare legitimă) a fost evaluată de către instanțele judecătorești și de tribunalele internaționale. *Inter alia* sunt relevante: cazul judecat de Curtea Internațională de Justiție referitor la activitățile militare și paramilitare în și împotriva Nicaragua (Nicaragua contra Statele Unite ale Americii; Hotărârea din 27 iunie 1986); cazul judecat de Tribunalul Penal Internațional pentru fosta Iugoslavia referitor la Dusko Tadic (Hotărârea Curții de Apel din 15 iulie 1999); cazul judecat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului referitor la Issa și alții contra Turciei. S-a arătat că, în mod natural, responsabilitatea aparține statului intervenient pentru actele forțelor sale armate.

Deci, în astfel de situații, controlul trebuie să fie exercitat la nivel internațional de către foruri internaționale, cum ar fi Consiliul de Securitate și instanțele judecătorești internaționale, iar, la nivel intern, de către autoritățile stat intervenient. În

ceea ce privește situația bazelor militare străine, Comisia de la Veneția a examinat problematica referitoare la obligațiile juridice internaționale ale statelor membre ale Consiliului European în materia facilităților secrete de detenție și transportului interstatat de prizonieri. Responsabilitatea pentru actele forțelor armate dintr-o bază militară străină pe teritoriul statului primitor revine statului trimițător, dar distribuția (dintre cele două state) a competențelor de control este reglementată, în principal, de acordul bilateral dintre cele două state (un acord de cooperare de apărare sau acordul bilateral privind statutul forțelor, în cazul în care un acord multilateral privind statutul forțelor nu este aplicabil).

Situația forțelor armate ale unui stat plasate la dispoziția unui alt stat este acoperită de regula stabilită în articolul 6 din Proiectul de articole privind responsabilitatea statelor, adoptat de către Comisia de Drept Internațional a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite în 2001: „Conduita unui organ pus la dispoziția unui stat de către un alt stat va fi considerată un act al aceluia din urmă stat în conformitate cu dreptul internațional în cazul în care organul acționează în exercitarea elementelor de autoritate guvernamentală ale statului la a cărui dispoziție a fost pus”. În comentariul la acest articol, Comisia de Drept Internațional a subliniat că „simplul ajutor sau asistența oferite de către organele unui stat unui alt organ pe teritoriul celui din urmă nu sunt acoperite de articolul 6. De exemplu, forțele armate pot fi trimise pentru a ajuta un alt stat, în exercitarea dreptului de autoapărare colectivă sau în alte scopuri. În cazul în care forțele în cauză rămân sub autoritatea statului trimițător, ele exercită elemente de autoritate guvernamentală ale statului respectiv și nu ale statului primitor. Situații pot apărea, de asemenea, în cazul în care organul unui stat acționează pe baza unor instrucțiuni comune ale propriului sau altui stat sau poate exista o singură entitate, care este un organ comun al mai multor state. În aceste cazuri, conduita în cauză este atribuită ambelor state în conformitate cu alte articole din acest capitol”.

Deci, în cazul forțelor armate ale unui stat plasate la dispoziția unui alt stat, controlul va fi exercitat, la nivel intern, de către autoritățile statului la a cărui dispoziție forțele au fost plasate, în măsura în care condițiile stabilite prin articolul 6 din Proiectul de articole ale Comisiei de Drept Internațional privind



răspunderea statului sunt îndeplinite. În cazul în care forțele în cauză rămân sub autoritatea statului trimițător, exercitând elemente ale autorității guvernamentale ale acestui stat mai degrabă decât ale statului primitor, controlul va fi exercitat, la nivel intern, de către autoritățile statului trimițător. În cazul în care forțele armate ale unui stat acționează pe baza unor instrucțiuni comune ale propriului stat sau ale unui alt stat, controlul va fi exercitat, la nivel intern, de către autoritățile din ambele state. La nivel internațional, controlul va fi exercitat de către organisme internaționale competente.

Responsabilitatea pentru actele comise de către forțele armate care iau parte la operațiuni de menținere a păcii (sau coaliții multinaționale) decise sau autorizate de către Consiliul de Securitate al Națiunilor Unite a fost examinată de către diferitele foruri internaționale, inclusiv de instanțele internaționale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului își bazează raționamentele sale, în cazul mai sus menționat, pe lucrări ale Comisiei de la Veneția. În avizul cu privire la drepturile omului în Kosovo, cum ar fi posibilitatea stabilirii mecanismelor de revizuire, Comisia de la Veneția a declarat: „Contingentele KFOR sunt grupate în patru brigăzi multinaționale. Trupele KFOR provin de la 35 de state NATO și non-NATO. Deși brigăzile sunt responsabile pentru o anumită zonă de operațiuni, toate acestea cad sub comanda și controlul unificat” (Rezoluția nr. 1.244 a Națiunilor Unite, anexa 2, alin. 4). „Comanda și controlul unificat” este un termen militar, care cuprinde numai o formă limitată de transfer de putere asupra trupelor. Națiunile contribuatoare cu trupe [TCNs], nu au transferat „comandă completă” asupra trupelor lor. Când TCNs contribuie cu trupe la o operație condusă de NATO, de obicei ele transferă numai puteri limitate de „control operațional” și/sau „comandă operațională”. Aceste puteri dau comandantului NATO dreptul de a da ordine de natură operațională comandanților unităților naționale respective. Comandanții naționali trebuie să pună în aplicare astfel de ordine, pe baza propriei lor autorități naționale. Comandanții NATO nu pot da alte tipuri de ordine (de exemplu, cele care afectează statutul personal al unui soldat, inclusiv luarea măsurilor disciplinare), după cum comandanții NATO, în principiu, nu au dreptul de a da ordine individuale militarilor.

În cazul forțelor armate participante la operații de menținere a păcii, misiuni autorizate de către Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, controlul este exercitat, la nivel internațional, de către Organizația Națiunilor Unite. Statele contribuatoare cu forte armate își păstrează controlul pe probleme disciplinare și dreptul de a își retrage militarii în orice moment. În legătură cu problemele de mai sus, întrebarea referitoare la aspectele comenzii străine asupra militarilor sau unităților naționale este una importantă și nerezolvată încă. Subordonarea personalului sau unităților comenzii superioare a forțelor armate străine este o problemă importantă legată de controlul forțelor armate, nedezbătută, din păcate, în profunzime de mediul academic. Mai mult decât atât, în general, statele nu ridică întrebări constituționale în ceea ce privește transferul de autoritate asupra trupelor în cooperarea militară multinațională și în ceea ce privește limitele în exercitarea transferului drepturilor lor suverane în domeniul apărării. În fapt, constituțiile nu au norme cu privire la această problemă. Mai mult, dezbateră permisibilității subordonării forțelor armate unei comenzi străine este, de asemenea, săracă.

Un alt subiect este problematica transferului de competențe de comandă entităților internaționale de securitate colectivă. În cazul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, de exemplu, acest transfer de competențe a fost limitat la anumite competențe de comandă, în funcție de constituția statelor membre. Sistemul juridic german prevede că dacă un militar primește un ordin de la un superior acest ordin este revocabil și limitat în timp și în domeniul de aplicare, dacă ordinul care trebuie îndeplinit vine de la un comandant străin. Problema necesității aprobării unei legislații specifice pentru un transfer general de putere unui comandant străin rămâne deschisă.

Alianțele politico-militare formează baza pentru a răspunde unei varietăți de amenințări regionale sau globale, coalițiile sunt create pentru scopuri limitate și pentru o perioadă limitată de timp. Aceste diferențe impun planificatorilor militari abordări diferite. Planificatorii trebuie să analizeze în profunzime scopurile politice ale fiecărui stat contributor înaintea oricărei planificări detaliate plecând de la următoarele ipoteze-cheie: operațiile militare viitoare sunt susceptibile de a fi din ce în ce mai mult multinaționale în caracter; operația multinațională poate fi efectuată în cadrul



unei alianțe sau prin formarea unei coaliții; este recunoscută nevoia crescândă de a fi mai bine pregătiți pentru operații specifice unei coaliții; în cele mai multe cazuri, operațiile unei coaliții vor fi facilitate prin selecția unei națiuni lider; este imperios necesară existența unei entități sau organizații internaționale recunoscute (de exemplu, Organizația Națiunilor Unite), care să impună sancțiuni și să controleze activitatea coaliției.

Dacă există interese comune, statele vor intra în parteneriate politice, economice și militare. Aceste parteneriate pot apărea atât la nivel regional, cât și global, după cum națiunile vizează oportunități pentru a-și promova interesele sau urmăresc asigurarea reciprocă împotriva amenințărilor de securitate percepute sau reale. Factori de ordin cultural, psihologic, economic, tehnologic, precum și factori de ordin politic influențează împreună constituirea și funcționarea alianțelor sau coalițiilor militare.

S-a avut în vedere o abordare științifică a aspectelor de ordin juridic care trebuie monitorizate pe timpul planificării și desfășurării controlului civil democratic asupra forțelor armate participante la operații multinaționale de menținere a păcii.

Organizațiile umanitare și nonguvernamentale, alături de unele grupuri de cetățeni, pot juca un rol esențial în acordarea de ajutor victimelor violențelor, iar publicitatea făcută evenimentelor poate contribui la reducerea intensității lor. Intervenția pe scară largă pentru managementul eficient al crizelor necesită acțiuni de tipul *peacekeeping*, *peacemaking*, *peace enforcement* sau *peacebuilding*. Acest lucru trebuie realizat cu multă diplomatie, pentru a evita criticile venite din multe direcții, în special pe motiv de legalitate a intervenției militare.

Pacea durabilă presupune restabilirea justiției și a respectului pentru drepturile fundamentale ale individului și, printre altele, are drept obiectiv restabilirea păcii. Gestionarea crizei trebuie direcționată spre găsirea și aplicarea unor soluții durabile, abordând o viziune holistică asupra factorilor implicați. Un răspuns eficient la criză necesită o atitudine comprehensivă a actorilor politici, militari și a celor cu scopuri umanitare, acordând importanța cuvenită responsabilităților, mandatelor și sferelor de competență specifice fiecărei părți. Relațiile de dialog și de complementaritate dintre actori ar trebui să urmărească stabilirea și menținerea sprijinului comun pentru rezolvarea crizei.

Eficiența demersurilor regionale de gestionare a crizelor și conflictelor este afectată de factori, precum: lipsa de resurse logistice și financiare la nivel regional, precum și de expertiză; aspectele negative ale proximității geografice și culturale, legate de lipsa de imparțialitate a actorilor implicați în soluționarea unei crize sau conflict; actorii regionali sunt purtători ai propriilor interese, ceea ce poate atrage lipsa de credibilitate a demersului lor și, în ultimă instanță, criza de legitimitate; relativul vid normativ: deși recunoaște rolul organizațiilor regionale în gestionarea conflictelor în conformitate cu scopurile și principiile Organizației Națiunilor Unite. Carta ONU nu menționează criteriile de respectare a acestor scopuri și principii, care să fie urmărite de organizațiile regionale. Articolul 53 nu face decât să trimită la autoritatea Consiliului de Securitate pentru circumstanțierea acțiunii în cadrul ONU, fără a da organizațiilor regionale instrumentele necesare unei acțiuni autonome.

ONU dorește să își mențină rolul central pentru dialog și acțiune în domeniul menținerii păcii și securității internaționale, cu adaptarea instrumentelor de control specifice instituțiilor internaționale de securitate: concentrarea pe acțiuni de prevenire a conflictelor, adaptarea operațiilor de pace la noile amenințări, întărirea capacității de acțiune a Consiliului de Securitate. În același timp, este necesară dezvoltarea acțiunilor regionale, în baza capitolului VIII al Cartei ONU, prin noile tipuri de parteneriate strategice și de cooperare între ONU și organizațiile regionale.

Ca manageri profesioniști ai mijloacelor violenței armate, militarii sunt instruiți pentru ca acțiunea militară să fie conformă normelor dreptului internațional umanitar.

Cunoașterea și respectarea dreptului internațional umanitar este pentru militari o responsabilitate de ordine și disciplină. Actele normative ale statelor (actele specifice domeniului securității și apărării naționale) precizează că succesul acțiunii militare nu poate fi legal dacă nu se respectă dreptul aplicabil conflictelor armate, că ordinele comandanților nu trebuie să contravină legilor naționale și convențiilor internaționale ratificate de state, că subordonații au dreptul și obligația de a nu executa dispozițiile ilegale ale superiorilor lor.

Răspunderea juridică a statului, a autorităților militare, reprezintă un factor dinamizator în sensul



instituirii unor rezonabile raporturi juridico-militare în domeniul apărării naționale, pentru adaptarea reglementărilor militare interne la imperativele normelor de drept internaționale aplicabile în conflictele armate.

În vederea aplicării normele de drept umanitar pe durata operațiilor de menținere a păcii se va acționa pentru controlul civil democratic din partea instituțiilor publice internaționale și naționale pentru asigurarea respectării legalității în domeniul securității și apărării.

BIBLIOGRAFIE

Legea nr. 121 din 15 .06 2011 privind participarea forțelor armate la misiuni în afara teritoriului statului român, publicată în Monitorul Oficial nr. 242 din 2011, București.

Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară în materie penală.

Dragoman Ion, Militaru C., Panduru C., *Relații internaționale actuale*, Editura Intergraf, Reșița, 2004.

Frunzeti T., *Securitatea națională și războiul modern*, Editura Militară, București, 1999.

Gâlea Ion, *Aplicarea normelor dreptului internațional umanitar în cazul operațiilor antiteroriste*, Editura C. H. Beck, București, 2013.

Haine Jean-Yves, *NATO și construirea păcii*, Revista NATO, 2005.

Gl.lt.prof.univ.dr. Ilie Marin, *Despre operațiile militare internaționale*, Editura Academiei de Înalte Studii Militare, București, 2002.

Iordache Constantin, *Drept Operațional*, Editura UNAp, București, 2003.

Kaldor Mary, *Securitatea umană*, Editura C.A. Publishing, Cluj-Napoca, 2010.

Văduva Gheorghe, *Războiul asimetric și noua filosofie a conflictualității armate*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2007.