



Parlamentul
Republicii Moldova

DGJ-01 nr. 218
21 mai 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind statutul de neutralitate permanentă (nr.132 din 25.04.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017, și comunică următoarele.

I. Evaluarea generală a proiectului de lege:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectului de lege are drept scop stabilirea bazei politice, militare, economice și umanitare ale statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova. De asemenea, proiectul de lege definește conceptul neutralității permanente, instituie și reglementează elemente componente ale acesteia.

3. Prin natura reglementărilor promovate, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, astfel, domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art.66 și art.72 din Constituția Republicii Moldova.

4. Atenționăm că, nota informativă la proiectul de lege nu corespunde exigențelor art.34 alin.(1) din Legea nr.100/2017, care prevăd că pentru evaluarea proiectului de act normativ se efectuează expertizele anticorupție și juridică.

Totodată, atenționăm că potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele de acte

normative.

5. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului la proiectul de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului.

În corespundere cu art. 32 alin. (1) și (3) din Legea nr. 100/2017, proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect.

De asemenea, art.58 din Regulamentul Parlamentului reglementează că, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați, se remit spre avizare Guvernului și Centrului Național Anticorupție.

II. Sub aspect procedural:

1. Este de menționat, că un proiect de lege similar celui prezentat spre avizare cu același obiect de reglementare, privind statutul de neutralitate permanentă a fost inclus în procedură legislativă cu numărul de înregistrare 102 din 29.03.2022, însă deoarece nu a fost inclus în ordinea de zi a Parlamentului, în temeiul art.47 alin.(14) din Regulamentul Parlamentului proiectul de lege nr.102/2022 a devenit nul și retras din procedura legislativă.

2. Cu referire la proiectul de lege nr. 102/2022 privind statutul de neutralitate permanentă, amintim că acesta a fost supus examinării în cadrul Direcției generale juridice, concluziile căruia au fost formulate în Avizul DGJ-07 nr.368 din 26.05.2022.

Pe motiv, că proiectul de lege supus avizării are același obiect de reglementare, precum și text cu conținut identic proiectului de lege nr.102/2022, și luând în considerație că autorii nu au ținut cont de recomandările formulate, considerăm că actualul proiect de lege urmează a fi examinat prin prisma obiecțiilor expuse în Avizul DGJ-07 nr.368 din 26.05.2022 care sunt valabile și pentru actualul proiect de lege.

III. Observații de fond:

Analizând prevederile proiectului, este de menționat că încadrarea juridică a statutului de neutralitate permanentă a statului este consfințită în art.11 din Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, care

statuează că: „(1) *Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă. (2) Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.*”

Statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova a fost proclamat oficial, în calitate de mijloc, în vederea atingerii anumitor scopuri de politică externă. De asemenea, în vederea asigurării securității naționale, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea privind Doctrina militară a Republicii Moldova nr. 482/1995, care prevede că: „*Doctrina militară a Republicii Moldova este determinată de politica ei externă și internă, de **neutralitate permanentă proclamată constituțional**, și poartă caracter exclusiv defensiv...*”.

Totodată, art. 11 alin.(3) din Legea nr.595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova stabilește că nu se admite ratificarea, acceptarea, aprobarea sau aderarea la un tratat internațional care limitează caracterul suveran, independent sau unitar al statului, precum și la cele care afectează neutralitatea permanentă a statului, exprimate, în particular, prin cedare sau schimb de teritoriu, transfer al competenței naționale în favoarea unei structuri supranaționale sau aderare la organizațiile de securitate colectivă, decât după examinarea problemei în cadrul unui referendum republican.

Proclamând neutralitatea permanentă în art.11 din Constituție, înseamnă că Republica Moldova a făcut alegerea în orientarea politicii sale externe, pornind pe calea instituirii principiului neutralității permanente ca obiectiv de realizare pleneră în cadrul relațiilor internaționale.

Cu referire la recunoașterea statutului de neutralitate a Republicii Moldova, ținem să menționăm că acest statut pentru Republica Moldova are un caracter unilateral, deoarece nu a fost recunoscut de alte state sau organizații internaționale. Așa cum evidențiază legislația națională, la nivel internațional nu au fost încheiate acte juridice/tratate sau adoptată o rezoluție în cadrul ONU, care ar recunoaște expres acest statut. Până în prezent, Republica Moldova nu a întreprins acțiuni axate strict pe recunoașterea statutului său de neutralitate pe plan internațional. Astfel, nerecunoașterea statutului de neutralitate a statului, lipsește neutralitatea de garanții de securitate din partea actorilor internaționali. Cauza principală, considerăm că o constituie, diferendul din stingă Nistrului și prezența trupelor militare ruse în această zonă, trupe care nu au fost retrase până în

prezent, astfel neglijând prevederile constituționale. În cazul Republicii Moldova, neutralitatea permanentă, înscrisă în art.11 din Constituție, e subminată însă de prezența pe teritoriul său, și anume în Transnistria, a armatei a 14-a a Rusiei. Având în vedere prezența armatei a 14 pe teritoriul Transnistriei, putem concluziona că Republica Moldova nu are o neutralitate, care să-i ofere o securitate și o stabilitate internă. În acest sens, prin rezoluția din 15.03.2022, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a votat în unanimitate recunoașterea stării de ocupație a teritoriului din stînga Nistrului (Transnistria) a Republicii Moldova de către Rusia. Astfel, la nivel internațional a fost recunoscut actul de agresiune militară împotriva Republicii Moldova și respectiv ocuparea regiunii transnistrene.

În acest sens menționăm, că staționarea trupelor străine pe teritoriul Republicii Moldova, contrar voinței sale și a normelor constituționale pune în pericol securitatea și integritatea teritorială a statului.

Astfel, constatăm că neutralitatea permanentă declarată în normele constituționale rămâne a fi doar declarativă, fără a avea efecte juridice.

În acest context, în situația când statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova nu este recunoscută și respectată internațional, o reglementare adecvată a acesteia va fi posibilă după evacuarea trupelor militare străine și recunoașterea acestui statut la nivel internațional.

IV. Dreptul comparat. Practica altor state.

În dreptul internațional, neutralitatea este un concept concret, care se bazează pe Convenția de la Haga, din 1907, pentru reglementarea pașnică a conflictelor internaționale, ce stabilește drepturile și responsabilitățile statelor neutre și statuează că *statele care se declară neutre și care sînt recunoscute internațional se abțin de la intervenții în conflicte militare, chiar dacă acestea au loc la granițele lor*. Neutralitatea nu implică, așadar, în niciun fel, absența forțelor armate, ci presupune un concept politic în care o țară își rezervă dreptul de a avea o armată în scopuri de apărare.

În aceasta ordine de idei, ținem să menționăm că Republica Moldova, deși încă în anul 1994, odată cu adoptarea Constituției și-a declarat statutul de neutralitate permanentă, până în prezent nu a cerut confirmarea lui în cadrul O.N.U. Pornind de la analiza experienței mai multor state în acest domeniu (spre exemplu printr-o rezoluție din 1995 Adunarea Generală ONU a recunoscut statutul de neutralitate permanentă a Turkmenistanului și a cerut statelor membre ale O.N.U. să-l respecte și să-l susțină), considerăm că

și Republica Moldova trebuie să depună eforturi pentru a-și consolida neutralitatea prin recunoașterea acesteia. În cazul Republicii Moldova, este o neutralitate permanentă declarată unilateral și consfințită în Constituție. Este de menționat că, istoria neutralității statului nostru este relativ scurtă, datând cu adoptarea și intrarea în vigoare a Constituției Republicii Moldova din 29 iulie 1994.

Actualmente, considerăm că în cazul Republicii Moldova ar fi mai binevenită completarea prevederii constituționale existente, cu trăsăturile statutului de neutralitate permanentă a statului, decât adoptarea unei legi distincte. Desigur adoptarea unei legi distincte privind neutralitatea este o opțiune politică a Legislativului, însă adoptarea acesteia nu va garanta neutralitatea Republicii Moldova. Mai mult decât atât, se presupune adoptarea unei legi organice pe când practica internațională arată că statele pe plan intern au adoptat legi constituționale, fapt deja efectuat de către Republica Moldova, neutralitatea fiind consacrată în art. 11 din Constituție. Chiar și în cazul inițierii revizuirii Constituției, aceasta urmează a fi supusă referendumului, deoarece art.142 din Constituția Republicii Moldova stipulează expres *că dispozițiile constituționale referitoare la neutralitatea permanentă a statului pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscriși în listele electorale.*

Având în vedere că Republica Moldova prin actele sale normative și-a asumat participarea la misiuni și operații internaționale, cum ar fi: Legea nr.219/2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale ce stabilește cadrul juridic pentru asigurarea îndeplinirii angajamentelor Republicii Moldova asumate în cadrul Cartei ONU, tratatelor încheiate cu Uniunea Europeană, cu alte organizații internaționale și state străine. Astfel, Republica Moldova prin angajamentele sale contribuie la menținerea păcii, securității și stabilității internaționale, la supremația legii, la respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, la dezvoltarea și buna funcționare a statelor.

Menționăm că potrivit art.4 și art.6 din Legea nr.219/2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale, drept temei juridic pentru participarea Republicii Moldova la operații internaționale servesc mandatul Consiliului de Securitate al ONU, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și Constituția Republicii Moldova. Decizia privind participarea contingentelor forțelor sistemului

național de apărare cu armament, muniții, tehnici din dotare și echipament la operații internaționale se adoptă prin hotărârea Parlamentului, la propunerea Guvernului.

Vom reaminti aici Legea nr.345/2003 cu privire la apărarea națională, care stabilește în art.33 alin.(2), că folosirea Armatei Naționale în soluționarea problemelor ce nu țin nemijlocit de apărarea statului se efectuează în exclusivitate în temeiul hotărârii Parlamentului, iar în situații extreme, prin decretul Președintelui Republicii Moldova. În acest sens, aducem la cunoștință despre Hotărârea Parlamentului nr.184/2021 cu privire la participarea contingentului Armatei Naționale în cadrul Forței Interimare a Națiunilor Unite în Liban (UNIFIL) și Hotărârea Parlamentului nr.268/2013 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunea internațională de menținere a păcii din Kosovo și Hotărârile Parlamentului nr.189/2008; nr. 95/2007; nr.175/2006 ș. a. care la fel sunt despre participarea militarilor Armatei Naționale la operațiunile Internaționale post conflict cu caracter umanitar din Irak.

Din cele expuse, concluzionăm că statutul de neutralitate este considerat un instrument de realizare a politicii interne și externe a statului, de asigurare a securității naționale, dar și un scop al politicii externe, care este de o valoare incontestabilă pentru statalitatea Republicii Moldova. Trăsătura specifică neutralității permanente și principala deosebire de celelalte forme de neutralitate constă în faptul că statutul de neutralitate permanentă generează apariția unor drepturi și obligațiuni, întărite prin acorduri multilaterale, atât pentru statul permanent neutru, cât și pentru alte state. Necesită mențiune și reciprocitatea drepturilor și obligațiilor statelor neutre și ale celorlalte state, reciprocitate exprimată prin faptul că drepturile statului neutru îi corespund obligațiile altor state care rezultă din neutralitatea acestuia și invers.

V. Constatările Curții Constituționale ale RM:

Cu referire la neutralitatea permanentă, urmează a se ține cont de jurisprudența Curții Constituționale, care potrivit Hotărârii nr.14/2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă), Înalta Curte a calificat mai multe aspecte ale neutralității permanente și a statuat că:

„161. Dreptul neutralității conferă un anumit număr de drepturi unui stat neutru. De exemplu, interzice orice atac pe teritoriul statului neutru de

către beligeranți sau trecerea oricăror trupe, muniții sau provizii pe teritoriul său în interesul beligeranților. Statul neutru are, de asemenea, dreptul la libera circulație a bunurilor sale economice, iar resortisanții săi sunt liberi să tranzacționeze pe uscat și pe mare cu orice alt stat, indiferent dacă este beligerant sau nu. Pe de altă parte, dreptul neutralității impune și anumite obligații asupra statului neutru. Nu este permis să participe direct la conflictele armate sau să ajute beligeranții furnizându-le trupe sau arme. Este interzisă punerea teritoriului său la dispoziția beligeranților în scopuri militare, indiferent dacă se instalează baze operaționale, se deplasează trupe prin el sau chiar, în prezent, să îl survoleze. Statul neutru este obligat să asigure inviolabilitatea teritoriului său cu o armată echipată corespunzător.

162. Dreptul neutralității nu impune condiții suplimentare care să limiteze politica externă a statului neutru și nici nu definește poziția pe timp de pace a unui stat neutru permanent. În special, practica și doctrina tradițională nu au împiedicat statele neutre să colaboreze cu autoritățile militare străine pentru a pregăti măsuri comune de apărare.

163. Dreptul neutralității acordă o mare libertate de acțiune și limitează luarea de către stat a deciziilor politice doar într-o foarte mică măsură. Neutralitatea nu este o instituție care determină conduita generală a politicii externe. Mai degrabă, este un statut în conformitate cu dreptul internațional public, al cărui conținut esențial îngust oferă o mare libertate pentru formularea unei politici externe adaptată nevoilor momentului și cea care, în practică, trebuie să fie în mod constant dezvoltată pentru a răspunde schimbărilor din scena politică internațională. Singurul principiu neschimbător inerent neutralității este neparticiparea unui stat la conflictele armate între alte state.

164. Dreptul statului neutru se rezumă și la dreptul la **legitima apărare** (individuală și colectivă) împotriva unui atac armat îndreptat contra suveranității și integrității teritoriale a statului.

- **Statul neutru are dreptul să ia parte la operațiunile de menținere a păcii realizate sub egida organizațiilor internaționale.** Practica demonstrează că statele neutre participă activ la acest gen de operațiuni.”

În acest sens, este de menționat că proiectul riscă să lezeze interesele Republicii Moldova în exercitarea angajamentelor asumate prin diversele tratate internaționale, inclusiv angajamente militare, tratate internaționale

la care Republica Moldova este parte. Astfel, spre exemplu, am putea evidenția pe scurt angajamentele Republicii Moldova privind participarea la exerciții militare internaționale (studii, practică, antrenamente), misiuni privind operațiunile internaționale de menținere a păcii sub egida ONU și altor organizații internaționale, precum și alte măsuri. Or, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.14/2017 – participarea Republicii Moldova la sisteme colective de securitate, asemenea sistemului de securitate al Națiunilor Unite, operațiuni de menținere a păcii, operațiuni umanitare etc., care ar impune sancțiuni colective împotriva agresorilor și infractorilor de drept internațional, nu este în contradicție cu statutul de neutralitate. De asemenea, angajamentele Republicii Moldova care reies din tratatele internaționale la care face parte nu pot fi considerate ca angajamente care încalcă prevederile Constituției Republicii Moldova cu referință la articolul 11 din Constituție.

În ceea ce privește securitatea națională și având în vedere că Republica Moldova este stat candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană (UE), Parlamentul a adoptat Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova nr.391/2023, ce urmărește alinierea graduală a Republicii Moldova la prevederile „Busolei strategice pentru consolidarea securității și apărării UE în următorul deceniu”, aprobată de Consiliul Uniunii Europene în cadrul reuniunii sale din 21.03.2022. Cu referire la mediul de securitate, este de menționat că potrivit pct.11 din Strategia menționată, *mediul global și cel regional de securitate se află într-o perioadă de **volatilitate și de transformare accelerată***. *Această dinamică va necesita atenția și reevaluarea constantă din partea instituțiilor statului a politicilor de securitate și apărare în vederea ajustării lor, astfel încât Republica Moldova să poată contracara, în timp real, amenințările și riscurile la adresa ei*. Totodată, la nivel regional tendința-cheie relevantă pentru securitatea națională a unor țări, este renunțarea la neutralitate sau la revizuirea acesteia. Statele vecine cu Federația Rusă, cu o lungă tradiție de neutralitate, renunță la acest statut și aderă la alianța militară NATO pentru a-și garanta securitatea națională în format de apărare colectivă. Totodată, statele neutre din centrul Europei, care nu se confruntă cu o amenințare imediată din partea Federației Ruse, sporesc alocările pentru modernizarea sectorului de apărare și/sau se asociază, în premieră, la inițiative comune de apărare sectorială, cum ar fi

Inițiativa pentru Scutul Cerului European. Agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei este principalul stimulent al acestor procese. (A se vedea pct.13, subpct. 4) din Strategia menționată).

Din aceste dispoziții rezultă, că proiectul de lege urmează a fi analizat prin prisma celor invocate în vederea asigurării eficiente a capacității statului de a întreprinde acțiuni/măsurile care să asigure protecția și securitatea statului. De asemenea, urmează ca prevederile proiectului să fie corelate cu pct. 29 din Hotărârea Parlamentului nr.391/2023 privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova, ce servește drept bază pentru elaborarea, completarea sau modificarea legilor și a altor acte normative în domeniul de securitate și apărare națională.

În concluzie, atenționăm că prevederile proiectului sunt concurente cu prevederile actelor normative menționate mai sus, iar adoptarea legii cu privire la statutul de neutralitate permanentă va necesita revizuirea unui șir de acte normative în domeniu. În acest sens, atenționăm că art.63 alin.(4) din Legea nr.100/2017 prevede că dacă adoptarea, aprobarea sau emiterea unui act normativ presupune modificarea ulterioară a altor acte normative, modificările respective se includ, în ordine cronologică, într-un proiect separat de modificare a cadrului normativ conex, care se prezintă împreună cu proiectul actului normativ de bază, sau se includ în dispozițiile tranzitorii ale actului normativ de bază.

Concluzionând cele expuse, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor invocate, ținând-se cont de constatările punctelor 161, 162, 163, 164, 172, 173, 174, 184, 188, 189, 194, 195 din Hotărârea Curții Constituționale nr. nr.14/2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă).



Ion CREANGĂ
Șef Direcție general

Ex. T. Rotaru
Tel: 820-583