



25 februarie 2015

Dj-8 nr. 52

A V I Z

**la proiectul de lege cu privire la statutul de
neutralitate permanentă a Republicii Moldova**

(nr.4 din 21.01.2015)

Direcția generală juridică a examinat, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, proiectul de lege specificat în titlu și expune următoarele considerații.

Proiectul supus avizării a fost înaintat de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Referitor la conținutul propriu-zis al proiectului menționăm că, Republica Moldova are înscris statutul de neutralitate permanentă în art.11 din Constituția sa.

Este necesar de menționat că la Curtea Constituțională, la 26.05.2014, de către un grup de deputați a fost depusă sesizarea nr. 37b/2014, privind interpretarea articolului 11 din Constituția Republicii Moldova și asupra căruia Curtea încă nu s-a pronunțat.

Conceptul sau noțiunea de neutralitate a fost și este des întâlnit în relațiile internaționale. În sine neutralitatea înseamnă: „situație, atitudine a unui stat care nu se amestecă în conflictul dintre două sau mai multe state, care nu participă la pacte sau la alianțe militare și întreține relații pașnice cu fiecare stat beligerant în parte”. Totuși considerăm că această noțiune poate fi catalogată drept învechită.

Neutralitatea poate fi declarată unilateral de către o anumită țară, dar poate fi și consecința unui tratat internațional încheiat între alte țări. În cazul Republicii Moldova, este o neutralitate permanentă declarată unilateral și consfințită în Constituție. Este de menționat că, istoria neutralității permanente a statului nostru este relativ scurtă, datînd cu adoptarea și intrarea în vigoare a Constituției Republicii Moldova din 29 iulie 1994.

Progresul pe care l-au înregistrat relațiile internaționale și arta diplomatică permite interpretarea acestei noțiuni în diferite moduri. Spre exemplu statele din UE cum ar fi Austria, a obținut statut de neutralitate permanentă în octombrie 1955, cînd Parlamentul a votat Legea Constituțională asupra neutralității permanente a statului austriac, care a fost recunoscută de cele patru mari puteri (Anglia, Franța, SUA și Uniunea Sovietică) printr-un acord încheiat între acestea și Austria. Ulterior, statutul

de neutralitate a fost recunoscut și de către alte state. Acest fapt nu a împiedicat Austria să fie din ce în ce mai mult implicată în afacerile europene și internaționale, bucurându-se de o stabilitate internă.

Ar mai fi de menționat faptul că, vitalitatea neutralității Austriei se datorează inclusiv recunoașterii acestui statut de alte state ale lumii. În această 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, pînă 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 a recunoscut statutul de neutralitate permanentă a Turkmenistanului și a cerut statelor membre ale O.N.U. să-l respecte și să-l sprijine), considerăm că și țara noastră ar trebui să depună eforturi pentru a-și consolida neutralitatea prin recunoașterea acesteia. În condițiile unei neutralități permanente recunoscute pe plan internațional se vor crea condiții favorabile pentru fortificarea stabilității interne, depășirea tendințelor separatiste (inclusiv vor fi create condiții favorabile pentru soluționarea diferendului transnistrean), dezvoltarea economică prin atragerea investițiilor străine, consolidarea statutului țării pe arena internațională și diminuarea tendințelor naționaliste din partea oricărui alt stat.

Avînd în vedere prezența armatei a 14 pe teritoriul autoproclamatei Republici Transnistrene, putem concluziona că RM nu are o neutralitate, care să îi ofere o securitate și o stabilitate internă. Statutul de neutralitate a RM poate fi clasat la același nivel cu statutul de „independență” a Transnistriei, ce nu e recunoscut la nivel internațional.

Referitor la statele care au adoptat legi interne privind neutralitatea acestora menționăm că atît Austria, cît și Turkmenistanul, au stabilit statutul de neutralitate prin legi constituționale, iar aceste legi au fost adoptate și au intrat în vigoare doar după ce neutralitatea acestor state a fost recunoscută pe plan internațional.

În cazul Republicii Moldova ar fi mai binevenită completarea prevederii constituționale existente deja (pentru comparație: Legea Austriei ca volum nu este cu mult mai mare decît prevederea din Constituția Republicii Moldova) cu trăsăturile lipsă a statutului de neutralitate permanentă a statului, decît 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 ca atît, se presupune adoptarea unei legi organice, iar practica internațională ne arată că statele pe plan intern au adoptat legi constituționale, ceea ce de fapt la noi există acum, neutralitatea fiind consacrată în art.11 din Constituție.

Chiar și în cazul inițierii revizuirii Constituției, această revizuire 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.

Conform art.11 din Constituție, Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă, ceea ce înseamnă că statul a făcut alegerea în orientarea politicii sale

externe, pornind pe calea instituirii principiului neutralității permanente ca obiectiv de realizare plenară în cadrul relațiilor internaționale. În practica și doctrina relațiilor internaționale este susținută larg ideea, că neutralitatea este considerată un mijloc de asigurare a independenței și o garanție că nu se vor produce intervenții din afară. Statutul de neutralitate contribuie considerabil la independența în politica externă și cooperarea avantajoasă cu toate statele lumii.

Decizia adoptării de către Republica Moldova a statutului de neutralitate permanentă considerăm că, a fost determinată la momentul respectiv de o serie de factori, principalii fiind: necesitatea de a consolida suveranitatea în condiții politice complexe și lipsa tradițiilor de statalitate. Stabilitatea, absolut necesară pentru realizarea reformelor, implica retragerea din teritoriul statului a trupelor militare străine (rusești), detensionarea situației politice interne, definitivarea perspectivelor și direcțiilor de dezvoltare a țării. De aceea, pentru moment, această opțiune a fost cea mai rezonabilă.

Consfințită prin Constituție, neutralitatea permanentă a Republicii Moldova și-a căpătat expresie în Concepția politicii externe a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.368-XIII din 08.02.1995 pentru aprobarea Concepției politicii externe a Republicii Moldova. Astfel, în cadrul Secțiunii III (principiile politicii externe), s-a stabilit că *Republica Moldova promovează o politică de neutralitate permanentă, angajându-se să nu ia parte la conflicte armate, la alianțe politice, militare sau economice care au ca scop pregătirea războiului, să nu folosească teritoriul său pentru amplasarea bazelor militare străine, să nu dețină, să nu producă și să nu experimenteze arma nucleară. Totodată, țara noastră susține toate activitățile de menținere a păcii în lume, respectând acordurile internaționale de neproliferare a armei nucleare, de control asupra armamentului, sprijinind eforturile îndreptate spre dezarmare și destindere a încordării.*

În afară de cele menționate, Republica Moldova își va intensifica activitatea în cadrul Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică și în cadrul NATO, susținând transformarea treptată a acestor instituții în elemente ale unui nou sistem de securitate europeană. În acest scop, țara noastră atribuie o importanță deosebită, din punct de vedere al consolidării securității naționale, regionale și internaționale, activității în cadrul programului "Parteneriatul pentru Pace".

Neutralitatea permanentă a Republicii Moldova și-a căpătat expresie și în Concepția securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Legea nr.112-XVI din 22.05.2008. Potrivit pct.1.1 din Concepția respectivă „Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil. Teritoriul ei este inalienabil. În conformitate cu art.11 din Constituție, Republica Moldova proclamă **neutralitatea sa permanentă**, ceea ce presupune că țara noastră **nu este parte la blocuri militare și nu admite dislocarea de trupe militare sau de armamente ale altor state și ale blocurilor militare pe teritoriul său.**

Statutul de neutralitate permanentă reprezintă principiul de bază, piatra de temelie a conceptului securității naționale. Astfel, toate acțiunile desfășurate de

întregul sistem de securitate națională al Republicii Moldova, îndreptate spre asigurarea securității naționale, se bazează pe acest principiu.

În acest sens, Republica Moldova **depune eforturi pentru asigurarea respectării neutralității sale permanente de către subiectele de drept internațional**".

La pct.2.2 din aceeași Strategie se menționează că Republica Moldova participă activ la activitățile specifice desfășurate pe linia Procesului de Cooperare în Sud-Estul Europei (SEECPE), Inițiativei de Cooperare în Sud-Estul Europei (SECI), Inițiativei Central Europene (ICE) etc., care urmăresc sporirea stabilității regionale și consolidarea stării de securitate în Europa.

Totodată, neutralitatea permanentă a Republicii Moldova a fost concretizată, în vederea asigurării securității naționale, în doctrina militară a Republicii Moldova, adoptată de Parlament prin Hotărârea nr.482-XIII din 06.06.1995, care prevede că: *„doctrina militară a RM este determinată de politica ei externă, de neutralitatea permanentă /.../, poartă caracter exclusiv definitiv*". Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova nr. 595-XIV din 24.10.1999, stabilește expres că: *„Nu se admite ratificarea, adoptarea, aprobarea sau aderarea la tratatul internațional care limitează caracterul suveran, independent și militar al statului, precum și care aduce atingere neutralității sale permanente*".

Din cele expuse, deducem 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 noastră.

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 obligații, 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 drepturilor statului neutru îi corespund obligațiile altor state care rezultă din neutralitatea acestuia și invers.

Pornind de la prevederile art. 11 din Constituție, de la principiile fundamentale ale dreptului internațional public și practica internațională în materia neutralității permanente, considerăm că Republica Moldova:

- este obligată să realizeze toate măsurile, inclusiv militare, pentru a-și apăra integritatea teritorială, inviolabilitatea frontierelor și statutul său de neutralitate permanentă;
- este obligată să renunțe la război în calitate de instrument și mijloc de politică externă, cu excepția războiului de autoapărare. Să nu ia parte la conflictele armate care pot avea loc între statele lumii.
- să nu contribuie la formarea forțelor armate destinate participării la un conflict armat, precum și să nu permită activitatea birourilor străine de recrutare pe teritoriul său;

- să interzică orice formă de tranzit prin teritoriul său al trupelor militare străine, care sunt îndreptate pentru agresarea altor state;
- să nu accepte nici un angajament bilateral sau multilateral, care conține clauze juridice de natură să afecteze statutul său de neutralitate și să antreneze statul în alianțe, blocuri, alte organizații cu caracter militar, ce au drept scop agresiunea altor state;
- să nu admită dislocarea trupelor militare ale altor state pe teritoriul său, ce au drept scop agresiunea altor state;
- să sprijine activ eforturile comunității internaționale în vederea menținerii păcii și securității internaționale. Printre acestea se înscrie participarea contingentelor militare ale statului la operațiunile internaționale de menținere a păcii;
- să exprime poziția oficială a statului în vederea calificării acțiunilor părților implicate într-un conflict armat.

Așadar, neutralitatea permanentă, neadmiterea de trupe militare străine pe teritoriul statului nu numai se proclamă, ci necesită un mecanism real de asigurare, de garantare, de recunoaștere a statutului de neutralitate permanentă de comunitatea statelor, de organisme internaționale.

Cu regret, în perioada care s-a scurs de la adoptarea Constituției, statutul de neutralitate al Republicii Moldova nu a fost recunoscut oficial și expres pe plan internațional de nici un stat și de organizațiile internaționale, membru al cărora este Republica Moldova. Cauza principală, considerăm că o constituie, diferendul din stînga Nistrului și prezența trupelor militare ruse în această zonă, trupe care nu au fost retrase în ciuda faptului că Federația Rusă și-a asumat acest angajament prin documente semnate cu Republica Moldova, neglijînd astfel prevederile constituționale.

Neutralitatea Republicii Moldova, exemplul de compatibilitate a statutului de neutralitate cu sistemul universal de securitate colectivă, conține date privind participarea contingentelor armate ale Republicii Moldova la operațiunile realizate sub egida O.N.U. în vederea menținerii păcii și securității în „zonele fierbinți”.

Legea nr. 1156/26.07.2000 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii, stabilește la art.5 alin.(1) și (2) că, *hotărîrea privind trimiterea contingentului militar al Republicii Moldova peste hotare pentru participare la o operațiune internațională de menținere a păcii se adoptă de către Parlament, la propunerea Președintelui Republicii Moldova, Comandant Suprem al forțelor armate. Propunerea, înaintată spre examinare Parlamentului de către Președintele Republicii Moldova, va conține date privind teritoriul unde va acționa contingentul militar detașat, sarcinile și efectivul acestuia, genul și compunerea armamentului din dotare, subordonarea, termenul de aflare în misiune și modalitatea de prelungire a acestuia, ordinea de rotație a efectivului și condițiile revenirii în țară.*

Legea nr. 345/25.07.2003 cu privire la apărarea națională, stabilește la art.33 alin.(2) că, *folosirea Armatei Naționale în soluționarea problemelor ce nu țin*

nemijlocit de apărarea statului se efectuează în exclusivitate în temeiul hotărîrii Parlamentului, iar în situații extreme, prin decretul Președintelui Republicii Moldova. Drept exemplu, aducem la cunoștință adoptarea de către Parlament a următoarelor hotărîri:

- Hotărîrea nr.268/01.11.2013 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunea internațională de menținere a păcii din Kosovo;
- Hotărîrile nr.189/10.07.2008; nr.95/05.04.2007; nr.175/15.06.2006; nr.310/02.12.2005; nr.57/27.02.2004; nr.276/03.07.2003 cu privire la participarea militarilor Armatei Naționale la operațiunile internaționale postconflict cu caracter umanitar din Irak.

Accentuăm că nota informativă a proiectului nu corespunde cerințelor art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, care prevede că, împreună cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară. Plus la aceasta, în conformitate cu art.23 lit.d) din Legea privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, proiectul urmează să fie avizat și consultat public conform cerințelor art. 21 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, iar în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Este necesar de a remarca argumentarea insuficientă de către autor a necesității adoptării unei legi organice privind neutralitatea Republicii Moldova.

Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Trebuie să menționăm, că nota informativă nu conține asemenea referințe. Această necesitate reiese și din perspectiva intențiilor Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană și armonizarea legislației la aquis-ul comunitar. Astfel, autorul nu face referire și nu argumentează în nici un fel prevederile proiectului de lege prin

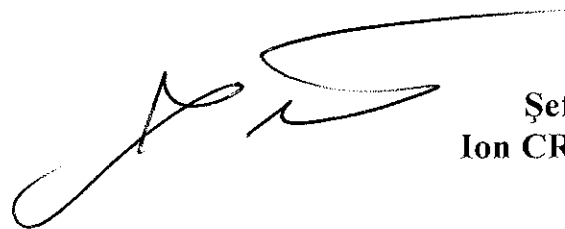
prisma Politicii Externe si de Securitate Comună (PESC) și Politicii Europene de Securitate si Apărare (PESA), ca parte a PESC, ca unul din pilonii Uniunii Europene, stabilite în actele normative de bază europene. Tot în acest sens trebuie de remarcată lipsa referințelor în nota informativă și proiect la standardele internaționale în domeniu și existența unui șir de acte, tratate internaționale, la care și Republica Moldova face parte, referitor la anumite angajamente militare ce nu contravin statutului de neutralitate. Totodată, Republica Moldova cooperează cu NATO încă din 1994, în cadrul Parteneriatului pentru Pace, care ne oferă un șir de mecanisme de cooperare politică, în domeniul securității și al științei. Aspectele cooperării RM cu NATO sunt redate în Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului. Tot aici am putea evidenția exemplele altor state, care și-au declarat neutralitatea, dar la fel participă la acțiunile de menținere a păcii și fortificare a securității internaționale prin ONU, NATO, OSCE și anume: Suedia, Elveția, Austria etc.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. În acest sens notăm inexistența unei analize economico-financiare și respectiv nu cunoaștem dacă realizarea prevederilor proiectului de lege necesită sau nu cheltuieli.

Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, iar adoptarea legii cu privire la statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova va necesita revizuirea unui șir de acte legislative în domeniu. În conformitate cu prevederile art.23 alin.(2) lit.f) din Legea privind actele legislative, dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ trebuie să cuprindă lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ. În acest sens notăm inexistența unei asemenea liste, iar autorul proiectului de lege face doar referire în nota informativă la necesitatea revizuirii unor acte legislative, invocînd doar 2 exemple.

Menționăm de asemenea că, proiectul de lege nu conține reglementări cu referire la acțiunile statului în caz de agresiune militară externă.

Asupra oportunității adoptării acestui proiect de lege urmează să se pronunțe Parlamentul în ședința plenară.



**Șef Direcție
Ion CREANGĂ**

ex: S. Sidor
tel. 270