



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ la proiectul de lege privind statutul de neutralitate permanentă (nr.102 din 29.03.2022)

În conformitate cu articolul 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și cu prevederile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică a examinat proiectul menționat prin prisma legislației în vigoare și expune următoarele considerente.

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

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, în corespundere cu prevederile art.72 din Constituție și art.10 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

3. Potrivit Notei informative necesitatea detalierii prin lege a principiului neutralității permanente stabilit în art.11 al Constituției a servit drept temei pentru elaborarea inițiativei legislative înaintate.

4. Conform notei informative implementarea prevederilor proiectului de lege nu implică cheltuieli financiare.

#### **I. OBSERVAȚII DE ORDIN CONCEPTUAL. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ.**

Cadrul legal existent ce reglementează domeniul securității statului are la bază art.11 din Constituția Republicii Moldova, Concepția politicii externe a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.368/1995, Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.153/2011, Legea nr.219/2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale, Legea nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor

restrictive internaționale, Declarația Parlamentului Republicii Moldova cu privire la inviolabilitatea suveranității, independenței și neutralității permanente a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.47/2016, Acorduri bilaterale cu privire la colaborarea militară semnate de Republica Moldova cu un șir de state precum România, Polonia, Ungaria, Federația Rusă și alte acte normative.

Proclamând neutralitatea sa 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 plenară în cadrul relațiilor internaționale, acest fapt fiind susținut și de Curtea Constituțională prin în Hotărârea nr.14/2017.

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

- este obligată să realizeze toate măsurile, inclusiv militare, pentru a-și apăra integritatea teritorială, inviolabilitatea frontierelor și statutul sau 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 și 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.

Neutralitatea permanentă, neadmiterea de trupe militare străine pe teritoriul statului nu numai se proclamă, ci necesita un mecanism real de asigurare, de

garantare, de recunoaștere a statutului de neutralitate permanentă de comunitatea statelor, de organisme internaționale.

## II. DREPT COMPARAT. PRACTICA ALTOR STATE.

- În dreptul internațional, neutralitatea este un concept concret, care se bazează pe Convenția încheiată la Haga în 1907 și statuează că *statele care se declară neutre și care sânt 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 pur de apărare.

Aducem drept exemplu Austria, aceasta a obținut statut de neutralitate permanentă în octombrie 1955, când 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. 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. Dacă e să analizăm practica altor țări, statele care au adoptat legi interne privind neutralitatea acestora, precum Austria, 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 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, 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.*

- Consfințită prin Constituție, neutralitatea permanentă a Republicii Moldova și-a căpătat expresie în Concepția politicii externe a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.368/1995. Astfel, în Secțiunea 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, Republica Moldova 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.*

- *In afară de cele menționate, Republica Moldova își va intensifica activitatea în cadrul Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică în cadrul NATO, susținând transformarea treptată a acestor instituții în elemente ale unui nou sistem de securitate europeană. In 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 " (vezi Secțiunea IV Direcțiile principale ale politicii externe).*

- Neutralitatea permanentă a Republicii Moldova și-a regăsit expresie și în Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.153/2011. Astfel, Strategia securității naționale a Republicii Moldova reglementează în pct. 3.2. *Participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale sub egida ONU, UE și OSCE se va înscrie în contextul contribuției Republicii Moldova la eforturile internaționale de asigurare a securității.*

- **Punctul 3.3. din** Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.153/15.07.2011 conține prevederi privind cooperarea cu Organizația Tratatului Nord-Atlantic (NATO). Astfel, conform acestor prevederi, *relațiile cu NATO se înscriu în limitele Parteneriatului pentru Pace (PfP), ale Consiliului Parteneriatului Euro-Atlantic (EAPC) și se*

*realizează în practică potrivit Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova-NATO.*

- Un alt angajament care îl are Republica Moldova asumat prin actele sale normative este participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale. În acest context, evidențiem Legea nr.219/2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale care 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.

*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, Constituția Republicii Moldova și prezenta lege. 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 participarea contingentului Armatei Naționale în cadrul Forței Interimare a Națiunilor Unite în Liban (UNIFIL) (*Hotărârea Parlamentului nr.184/2021*), despre participarea Republicii Moldova la operațiunea internațională de menținere a păcii din Kosovo (*Hotărârea Parlamentului nr.268/2013*) și despre participarea militarilor Armatei Naționale la operațiunile Internaționale post conflict cu caracter umanitar din Irak (*Hotărârile Parlamentului nr.189/2008; nr.95/2007; nr.175/2006 ș.a.*)

- 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.482/1995, care prevede că: „*doctrina militară a RM este determinată, de politica ei externă, de neutralitatea permanentă ce poartă caracter exclusiv definitiv.*” Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova nr.595/1999, 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, 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 drepturilor statului neutru îi corespund obligațiile altor state care rezultă din neutralitatea acestuia și invers.

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 stingă 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, neglijând astfel prevederile constituționale. În cazul Moldovei, neutralitatea ei, înscrisă în Constituție, e subminată însă de prezența pe teritoriul său, în regiunea transnistreană, a armatei a 14-a a Rusiei. Având în vedere prezența armatei a 14 pe teritoriul autoproclamatei Republici Transnistrene, putem concluziona că RM nu are o neutralitate, care să-i ofere o securitate și o stabilitate internă. Mai nou, în luna martie a.c., Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a votat în unanimitate recunoașterea stării de ocupație a regiunii transnistrene a Republicii Moldova de către Rusia. Astfel, la nivel internațional a fost recunoscut actul de agresiune militară împotriva Republicii Moldova și respectiv ocuparea regiunii sale transnistrene.

### **III. CONSTATĂRILE CURȚII CONSTITUȚIONALE.**

- **Finalitatea și definitivarea noțiunii de neutralitate permanentă a fost conturată de către Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.14 din 02.05.2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă).** Astfel, Curtea Constituțională reiterează ideea că:

**164.** Drepturile statului neutru se rezumă - Dreptul la independență, suveranitate și integritate teritorială, pe care și le asigură utilizând mijloacele apropiate, toate acestea fiind în conformitate cu principiile aplicate de către comunitatea internațională.

- Statul permanent neutru exercită drepturile ce decurg din personalitatea sa internațională (dreptul de a fi parte la tratate, de a participa la conferințe internaționale).

- Statul neutru are dreptul să-și protejeze resortisanții pe teritoriul statelor beligerante.

- Statul neutru are dreptul la respectarea bunurilor sale.

- Statul permanent neutru va susține activ eforturile comunității internaționale în sfera dezarmării, fortificării încrederii și cooperării interstatale

- 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.

Curtea reține că **Constituția nu poate fi un “pact sinucigaș”** (*“The Constitution is not a suicide pact”*). Astfel, în cazul **unei amenințări în adresa unor asemenea valori fundamentale constituționale, precum independența națională, integritatea teritorială sau securitatea statului, autoritățile Republicii Moldova sunt obligate să ia toate măsurile necesare, inclusiv de ordin militar, care i-ar permite să se apere eficient împotriva acestora.**

**192.** [...] statutul de neutralitate nu este opozabil statului agresor, deoarece **statul nu se poate abține când este agresat.** Neutralitatea creează drepturi și obligații speciale, care, de regulă, nu există în timp de pace și care iau sfârșit odată cu încheierea ostilităților sau în momentul în care războiul izbucnește între statul neutru și unul din beligeranți. Statul neutru are **dreptul la legitima apărare** (individuală și colectivă) împotriva unui atac armat îndreptat contra suveranității și integrității teritoriale a statului.

**204.** Articolul 11 din Constituție trebuie să fie văzut ca un instrument de protecție, și nu ca un obstacol în protecția independenței, democrației și altor valori constituționale ale Republicii Moldova.

**207.** Participarea la un sistem colectiv de securitate, care, asemenea sistemului de securitate al Națiunilor Unite, ar impune sancțiuni colective împotriva agresorilor și infractorilor de drept internațional, nu este în contradicție cu statutul de neutralitate. Măsura în care un sistem sau altul de securitate sau alianță sunt contrare statutului de neutralitate trebuie evaluată în fiecare caz în parte, neexistând o interdicție general aplicabilă. Decizia se va baza în principal pe răspunsul la întrebarea dacă participarea la sistemul de apărare regional va proteja țara și populația mai eficient decât neparticiparea.

#### **IV. RESPECTAREA PROCEDEELOR TEHNICII LEGISLATIVE SI CERINTELOR PRIVIND ÎNĂINTAREA INITIATIVEI LEGISLATIVE.**

- În vederea respectării prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative atenționăm asupra calității legii, care constituie o condiție vitală pentru menținerea securității raporturilor juridice și ordonarea eficientă a relațiilor sociale (a se vedea HCC nr. 21 din 22 iunie 2016, § 55). În opinia Direcției generale juridice inițiativa legislativă nu întrunește exigențele de accesibilitate, previzibilitate și claritate - elemente caracteristice calității unui act normativ.

- Este imperioasă examinarea chestiunii neutralității permanente prin prisma elementelor și procedeele aplicate recunoașterii acestora la nivel internațional.

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

- Este de remarcat că proiectul de lege nu conține reglementări cu referire la acțiunile statului în caz de agresiune militară externă.

- Reamintim asupra necesității respectării art.40 din Legea nr.100/2017 care stabilește expres actele obligatorii ce constituie dosarul de însoțire a proiectului actului normativ. Astfel, proiectul actului normativ este prezentat autorității publice cu competență de adoptare, aprobare sau emitere împreună cu dosarul de însoțire, care conține: nota informativă; avizele și recomandările, în original, recepționate în cadrul avizării și consultărilor publice; rapoartele de expertiză, în original; sinteza obiecțiilor și propunerilor autorităților publice și sinteza recomandărilor reprezentanților societății civile, dacă există, indicându-se acceptarea sau argumentarea respingerii propunerilor, obiecțiilor și recomandărilor și alte materiale, după caz, în baza cărora a fost elaborat proiectul de act normativ. Atestăm lipsa avizelor, recomandărilor și rapoartelor de expertiză.

- Nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Menționăm, că nota informativă nu conține asemenea referințe. Aceasta necesitate reiese și din perspectiva intențiilor Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană și armonizarea legislației la aquis-ul comunitar. Astfel, autorii nu fac referire și nu argumentează în nici un fel prevederile proiectului de lege prin prisma Politicii Externe și de Securitate Comuna (PESC) și Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA), ca parte a PESC, ca unul din pilonii Uniunii Europene, stabilite în actele normative de bază europene.

- Remarcăm lipsa referințelor în nota informativă privind 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. 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.

- Prevederile proiectului sunt 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 alin. (4) al articolului 63 "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."

- Remarcăm necesitatea prelucrării redacționale a proiectului de lege și revizuirii textului acestuia întru ajustarea la exigențele normelor tehnicii legislative, precum și întru prevenirea dispersării normelor cu același conținut și/sau scop în acte legislative.

**Urmare celor menționate mai sus, Direcția generală juridică recomandă autorilor reevaluarea oportunității promovării proiectului de lege.**

 Șeful Direcției generale

**Ion CREANGĂ**

ex.: Viorica Stratiev

tel.: 022.820.584

e-mail.: viorica.stratiev@parlament.md