



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege
privind statutul de neutralitate permanentă**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind statutul de neutralitate permanentă.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,
ministrul afacerilor externe
și integrării europene

Nicolae POPESCU

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr.

AVIZ
la proiectul de lege privind
statutul de neutralitate permanentă

Guvernul a examinat proiectul de lege privind statutul de neutralitate permanentă, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 102 din 29 martie 2022) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Scopul de bază al proiectului respectiv este de a asigura mecanisme practice de realizare și apreciere a statutului de neutralitate permanentă consfințit la art. 11 din Constituția Republicii Moldova.

Analiza generală a proiectului menționat scoate în evidență faptul că, în esență, acesta:

- ar putea afecta principiul suveranității și integrității teritoriale;
- limitează posibilitățile/oportunitățile de avansare a procesului de reformare și modernizare a sectorului de securitate și apărare națională;
- creează premise pentru izolarea statului de comunitatea internațională și, în consecință, nu contribuie la consolidarea rezilienței Republicii Moldova din perspectiva intereselor naționale și a obiectivelor strategice de dezvoltare;
- instituie o multitudine de limitări/restricții autoasumate, fără a asigura o proporție echitabilă și eficientă a drepturilor de care beneficiază statul în condițiile de neutralitate;
- omite sincronizarea cu angajamentele asumate de către Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014, referitor la dezvoltarea cooperării în domeniul politicii externe și de securitate comună (PESC);
- este în disonanță cu mai multe teze stipulate în Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 14/2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă) (sesizarea nr. 37b/2014):

„**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. Singurul principiu neschimbător inerent neutralității este neparticiparea unui stat la conflictele armate între alte state.”

În ceea ce privește conținutul nemijlocit al proiectului, acesta are o serie de lacune și divergențe semantice care impun necesitatea unei examinări atente atât din punct de vedere conceptual, cât și din cel practic pentru a nu admite

vulnerabilizarea securității statului, precum și limitarea relațiilor de cooperare ale Republicii Moldova cu partenerii străini care au contribuit și continuă să contribuie la dezvoltarea capacităților de securitate și apărare ale statului.

Astfel, necesită a fi specificate următoarele deficiențe esențiale:

1. La art. 1 alin. (3) se propune interzicerea oricărei forme de cooperare a statului cu uniuni/asociații militare. Remarcăm că, actualmente, marea majoritate a țărilor neutre din Europa (de exemplu, Austria, Finlanda, Irlanda, Malta ș.a.) nu consideră că există incompatibilități dintre statutul acestora de neutralitate și posibilitatea de cooperare cu organizații politico-militare în anumite domenii de importanță pentru statele respective (de exemplu, protecția civilă, prevenirea și soluționarea situațiilor de criză, securitate cibernetică, reformele democratice ș.a.).

În cazul Republicii Moldova, limitarea acestei posibilități ar putea să se reflecte negativ asupra unui spectru larg de reforme de securitate și apărare a Republicii Moldova, inițiate împreună cu Alianța Nord-Atlantică în anul 1994, prin Programul „Parteneriatul pentru Pace” și, ulterior, extinse prin Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO, începând cu anul 2006.

Interzicerea cooperării și interacțiunii este de natură să compromită interesele strategice ale statului:

- avansarea procesului de reformare și modernizare a sectorului de securitate și apărare națională;
- dezvoltarea capacităților necesare de abordare a noilor evoluții ale mediului actual de securitate;
- acumularea bunelor practici, dezvoltarea profesională prin implementarea proiectelor de asistență, instruire și suport tehnico-material. În general, practica internațională arată că statele care nu participă la cooperarea în domeniul politicii internaționale de securitate riscă să fie izolate.

2. La art. 3 alin. (3) se propune ca unul dintre principiile neutralității să fie neaplicarea forței. Concomitent, alin. (1) din art. 3 statuează că apărarea teritoriului este una dintre obligațiile de bază ale statului, în pofida statutului permanent de neutralitate. Astfel, se opun două principii în același articol – apărarea integrității teritoriale și nefolosirea forței. Subliniem că acest principiu nu este unul absolut, iar art. 51 din Carta Organizației Națiunilor Unite stipulează dreptul inerent al oricărui stat la autoapărare individuală împotriva agresiunii externe. Același principiu se conține și la pct. 187 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă) (sesizarea nr. 37b/2014), în care se specifică că „în caz că se atentează la componente ale securității sale, statul poate să și le mențină, inclusiv cu ajutorul forțelor armate naționale și internaționale.”

La art. 19 alin. (2), autorii prevăd că legea nu va aduce atingere dreptului la autoapărare individuală în cazul unui atac armat asupra Republicii Moldova însă prevederea în cauză ar trebui să fie inclusă la art. 3 alin. (3). Or, se creează și o mai mare confuzie în ceea ce autorii înțeleg prin „neaplicarea forței”, precum și în

privința situațiilor de excepție exacte când statul poate recurge la aplicarea forței.

3. În proiect nu este inclusă noțiunea „acțiuni militare”. Prin urmare, prevederile art. 5 alin. (1), care interzic participarea statului la acțiuni militare, nu iau în considerare faptul că Republica Moldova a participat/participă cu contingente de militari în operația post-conflict din Irak, în perioada 2003-2008, sau KFOR (în condițiile aceluiași regim constituțional de neutralitate permanentă), care nu se încadrează întocmai în noțiunea de acțiuni nemilitare.

4. Prevederile art. 6 alin. (2) limitează posibilitatea de a consolida capacitățile și standardele de securitate ale statului, deoarece nu admit implicarea în programe de cooperare militară cu țările membre ale unor uniuni politico-militare. Astfel, urmează a fi analizat cu precauție în ce măsură prevederile în cauză corespund intereselor de securitate naționale. Conform pct. 199 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă) (sesizarea nr. 37b/2014), neutralitatea modernă nu exclude cooperarea cu membrii alianțelor sau cu alianțele militare în scopul consolidării capacității de apărare a Republicii Moldova. Un exemplu practic în acest sens este Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO (IPAP), lansat în anul 2006. Decizia cu privire la IPAP a fost luată în condițiile statutului de neutralitate permanentă.

5. Art. 7 alin. (1) prevede că Republica Moldova nu poate face parte din alianțe și alte structuri internaționale, care impun părților obligații cu caracter militar, inclusiv să nu participe la acțiuni de impunere a păcii. La acest capitol, Curtea Constituțională a remarcat că „statul permanent neutru va susține activ eforturile comunității internaționale în sfera dezarmării, fortificării încrederii și cooperării interstatale. În acest sens, statele neutre au dreptul de a participa la activitățile organizațiilor internaționale în vederea asigurării securității colective a statelor. Prin urmare, statul neutru permanent va avea dreptul de a face parte din alianțele defensive, când acesta este atacat. Participarea statului neutru la asemenea alianțe, în anumite condiții, poate deveni o formă a garanției securității sale și a inviolabilității teritoriale.” (conform pct. 164 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă) (sesizarea nr. 37b/2014)).

6. Prevederile art. 8 sunt lipsite de conținut și admit interpretări echivoce, având în vedere că nu sunt oferite definițiile noțiunilor de demilitarizare parțială sau totală. Suplimentar, remarcăm că, în condițiile statutului de neutralitate și neparticipare la uniuni militare, protecția militară, în cazul unui eventual atac militar, ține exclusiv de capacitățile statului respectiv. În consecință, nu este clară logica demilitarizării și vulnerabilizării militare a statului. Exemple în acest sens pot fi forțele militare solide ale Elveției, ale Finlandei, ale Serbiei ș.a. Mai mult decât atât, art. 8 vine în contradicție majoră cu art. 1 alin. (2), care prevede apărarea integrității teritoriale a statului. Acesta contravine și doctrinei militare a Republicii Moldova, care bazându-se pe neutralitatea permanentă, pledează pentru menținerea capacității de apărare a statului la nivelul care asigură securitatea

națională, extinderea cooperării militare reciproc avantajoase bazată pe neamestecul în treburile interne ale altor state.

7. Art. 10 alin. (2), la fel, limitează excesiv atât rolul statului de contribuitor la eforturile internaționale de menținere a păcii, cât și posibilitatea utilizării mecanismelor Organizației Națiunilor Unite pentru sporirea capacităților profesionale ale contingentelor militare de menținere a păcii, deoarece admite participarea Republicii Moldova la misiunile/operațiile respective exclusiv cu personal tehnic și medical.

În acest context, merită a fi menționată experiența importantă a statului nostru de participare în mai multe misiuni internaționale de menținere a păcii sub egida Organizației Națiunilor Unite, înalt apreciată de către partenerii străini. Practica similară există și în alte state neutre din Europa. De exemplu, în anul 2021, Austria participa în cinci misiuni de menținere a păcii sub egida Organizației Națiunilor Unite, cu un efectiv total de circa 800 de persoane, preponderent militari.

8. Art. 11 alin. (1) interzice Republicii Moldova să acorde orice asistență unei părți beligerante. Subliniem că statutul de neutralitate în accepțiunea clasică presupune neparticiparea la conflicte armate. Totodată, acordarea asistenței poate avea loc, de exemplu, în formă de asistență umanitară, de protecție a refugiaților ș.a. Astfel, această prevedere este excesivă și nejustificat de limitativă pentru Republica Moldova, care poate avea repercusiuni negative asupra imaginii țării și cooperării cu statele vecine sau cu alți parteneri străini. De asemenea, urmează a fi ținut cont de obligațiile statelor membre ale Organizației Națiunilor Unite de a respecta măsurile stabilite de către Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite pentru menținerea păcii și securității. Or, conform art. 42 din Carta Organizației Națiunilor Unite, acțiunile respective pot „cuprinde demonstrații, măsuri de blocadă și alte operațiuni executate de forțe aeriene, maritime sau terestre ale Membrilor Națiunilor Unite.”

9. Prevederile art. 13, ce vizează încheierea tratatelor internaționale cu caracter umanitar cu statele beligerante, pot fi interpretate în sensul în care alte tipuri de tratate decât cele cu caracter umanitar statul nostru nu le va putea încheia cu părțile beligerante, ceea ce nu corespunde nici normelor de drept internațional, nici intereselor naționale. Astfel, nu poate fi interzisă încheierea oricărui tratat internațional care are ca scop să descurajeze și să prevină agresiunea din exterior, precum și să garanteze suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova.

10. Conținutul art. 14 nu este unul explicit, or, conform principiilor dreptului internațional, orice stat este obligat să își respecte obligațiile sale prevăzute în tratatele internaționale cu toți partenerii străini, și nu doar cu statele care și-au declarat neutralitatea permanentă.

11. Art. 15 face abstracție de la faptul că măsurile decise de către Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite au caracter obligatoriu pentru toate statele membre. În practică, există situații când sancțiunile respective au caracter

militar sub forma, de exemplu, a interzicerii vânzării/procurării armamentului unui/de la un stat beligerant. Prin urmare, art. 15 prezumă, de fapt, posibilitatea încălcării de către Republica Moldova a sancțiunilor Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite.

12. Prevederile art. 16, care statuează că legea nu va avea efect asupra regiunii transnistrene până la soluționarea conflictului transnistrean, vin în contradicție flagrantă cu principiul neutralității statului consfințit la art. 11 din Constituția Republicii Moldova și, în particular, cu prevederile art. 4 alin. (1) din proiect în speță, care interzice amplasarea forțelor militare străine pe teritoriul țării. Această prevedere este inadmisibilă.

13. Referitor la art. 18, remarcăm că autorii menționează în preambulul proiectului, în speță, caracterul acesteia de „lege organică”, care se adoptă/modifică cu votul majorității deputaților aleși, și nu cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși în Parlament.

14. Conform art. 19 alin. (1) lit. b), Guvernul urmează să solicite Consiliului Europei și Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa recunoașterea și garantarea internațională a statutului de neutralitate permanentă. În acest context, subliniem că Consiliul Europei nu are competențe politico-militare, mandatul acestuia fiind exclusiv direcționat pe trei piloni de bază: drepturile omului, democrația și statul de drept. Totodată, art. 1 alin. d) din Statutul Consiliului Europei prevede lipsa împuternicirilor în domeniul de securitate și apărare.

În ceea ce privește referința la Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, menționăm că dreptul statului la neutralitate este recunoscut prin Actul final de la Helsinki din anul 1975. În aceeași ordine de idei, în cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa, statele participante pot adopta decizii sau declarații, prin consens, care reprezintă angajamente politice, nu produc efecte juridice și nu impun obligații internaționale. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, în calitate de organizație regională, conform documentelor sale statutare, nu dispune de mecanisme în ceea ce privește garantarea statutului de neutralitate.

În concluzie, specificăm că forma și limitele neutralității permanente, prevăzute în Constituția Republicii Moldova, pot fi dezvoltate printr-o lege, astfel încât să excludă orice derapaje de interpretare și de aplicare a acestora în practică, bazându-se pe experiența utilă deja existentă a Republicii Moldova, precum și a altor state neutre din Europa.

Totodată, având în vedere lacunele și divergențele esențiale atât conceptuale, cât și de conținut argumentate *supra*, considerăm inoportună aprobarea proiectului de lege în cauză în formularea prezentată. Eventuala promovare a proiectului pe viitor ar trebui să fie precedată de un studiu cuprinzător asupra tuturor aspectelor ale conceptului de neutralitate permanentă, cu implicarea și consultarea largă a opiniei publice și a experților în domeniu.