



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. _____

din _____
Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului asupra
proiectului de lege cu privire la statutul
de neutralitate permanentă a Republicii Moldova**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege cu privire la statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

AVIZ
asupra proiectului de lege cu privire la statutul
de neutralitate permanentă a Republicii Moldova

Guvernul a examinat proiectul de lege cu privire la statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova, prezentat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.4 din 21 ianuarie 2015) de către fracțiunea PCRM a Parlamentului, și expune următoarele.

Cu titlu de observație generală menționăm lipsa obiectivă a unor premise necesare, suficiente și de actualitate majoră, care ar condiționa iminența actului normativ propus. Realitatea momentului indică asupra insuficienței, dacă nu și a lipsei condițiilor și circumstanțelor ce ar constitui, în sens juridic, izvorul material de drept pentru o eventuală lege cu privire la neutralitatea permanentă a țării. Proiectele actelor legislative care vin să reglementeze într-o formă sau alta un concept major, cum este neutralitatea permanentă, legiferată în Constituția țării, înainte de a trece procedurile constituționale de adoptare, urmează a fi supuse dezbatelor pertinente și consultării publice. În cazul proiectului de lege prezentat toate aceste premise lipsesc.

În proiectul de lege supus avizării este promovată o interpretare distorsionată a conceptului de neutralitate. Conceptul de neutralitate permanentă presupune, în primul rînd, obligația statului de a rămîne neutru în orice eventual conflict în raport cu părțile beligerante, iar în al doilea rînd, neutralitatea nu exclude apărarea militară împotriva agresorului și pentru prevenirea oricăror acte incompatibile cu neutralitatea și cu integritatea teritorială a statului. Potrivit legislației și practicii internaționale, neutralitatea constituie o strategie de asigurare a securității țării și un instrument de promovare a intereselor naționale. Statele neutre, la fel, au obligațiunea de a-și dezvolta capacitățile de apărare a teritoriului, populației și valorilor, a contribui la consolidarea păcii și securității pe glob. Prevederile incluse în proiect nu reglementează cum Republica Moldova urmează să-și asigure securitatea și apărarea utilizînd statutul de neutralitate drept strategie de securitate, vin în contradicție cu un șir de prevederi ale tratatelor internaționale în domeniul neutralității, precum și cu prevederile Cartei ONU, cu obligațiunile asumate de Republica Moldova în calitate de membru ONU și altor organizații internaționale.

Abordarea propusă în proiect este total ruptă de actualitate. Evenimentele din ultimul timp au creat o nouă realitate în Europa, caracterizată prin sfidarea principiilor dreptului internațional, anexarea de teritorii, utilizarea forței pentru atingerea obiectivelor politice. Au apărut noi amenințări cu evoluții deloc previzibile. În situația creată toate statele din Europa întreprind măsuri pentru a-și consolida capacitățile de apărare, pe când prevederile proiectului doar le subminează.

Respectarea statutului de neutralitate permanentă a statului vizează raportul dintre garanțiile externe și efortul intern consacrat formării și consolidării sistemului de apărare. Actualitatea economică din țară nu permite alocarea mijloacelor pe măsură în acest scop, fapt ce condiționează importanța garanțiilor externe. Totodată, existența pe teritoriul Republicii Moldova a forței militare străine, precum și nesoluționarea diferendului din raioanele de est ale țării reprezintă un impact considerabil în abordarea subiectului de neutralitate permanentă în forma expusă în proiect.

De menționat un șir de curenți de formă din proiectul documentului supus avizării, care, în cea mai mare parte, face abstracție de la prevederile Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Proiectul actului normativ propus spre examinare conține prevederi care fie contrazic, fie se suprapun sau admit repetări în raport cu prevederile Legii nr.595-XIV din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova și Legii nr.1156-XIV din 26 iulie 2000 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii.

La fel, el conține preponderent norme cu caracter declarativ, lipsite de densitate normativă. Coerența, logica și structura textului documentului propus spre examinare nu corespund cerințelor legislative, absolut necesare unui act normativ al Parlamentului.

Referințele punctuale succinte cu privire la prevederile proiectului de lege propus ar fi:

1. Deși alineatul (1) al articolului 1 „Dispoziții generale” declară următorul lucru: „[...] prezenta lege stabilește bazele politice, militare, economice și umanitare ale statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova [...]”, textul proiectului de lege nu descrie aceste dimensiuni/„baze” ale statutului de neutralitate. Dimpotrivă, proiectul introduce multe confuzii în privința noțiunii de „bază a statutului de neutralitate”. Prima din aceste confuzii se întâlnește chiar în alineatul (1) al articolului 2, care afirmă că, de fapt, „neutralitatea permanentă reprezintă baza politicii interne și externe a Republicii

Moldova”. Prin urmare, se ajunge la o inversare a raportului inițial de cauză-efect în ceea ce privește noțiunea menționată de „bază a statutului de neutralitate” pe care l-a prestabilit primul articol.

2. Noțiunea de „statut juridico-constituțional”, pe care o conține alineatul (2) al articolului 1, are un caracter pleonastic. Odată ce un lucru este constituțional, el este și juridic.

3. Sintagma și, implicit, noțiunea de „statut[ul] internațional al statului suveran Republica Moldova”, din același alineat (2) al articolului 1, este folosită eronat în expunerea conținutului juridico-material al statutului constituțional de neutralitate permanentă. Or, statutul internațional al Republicii Moldova este cel de subiect al dreptului internațional. Calitatea de subiect al dreptului internațional nu implică un automatism în ceea ce privește neutralitatea subiectului de drept internațional în cauză. Statutul de neutralitate ține, în particular, de categoria drepturilor inalienabile ale statului, potențialul său defensiv și cursul politic pe care îl implementează, pornind de la interesele sale naționale sau de la regimul impus din exterior.

4. Alineatul (3) al articolului 1 stabilește obligațiile pe timp de pace ale Republicii Moldova, în virtutea statutului său de neutralitate permanentă, fără să specifice însă care sînt obligațiile statului în caz de război, la care se face referință directă în conținutul acestui alineat, dar și în alineatul precedent al aceluiași articol.

5. Alineatul (2) al articolului 2 în felul în care este formulat implică un automatism illogic din punct de vedere juridic, potrivit căruia Republica Moldova „contribuie la păstrarea stabilității și securității în Europa, promovează o atmosferă prielnică pentru dezvoltarea relațiilor cu statele vecine și alte țări din regiune” în calitatea ei de „stat neutru permanent”. Prin urmare, potrivit textului proiectului de lege, s-ar putea ca activitatea Republicii Moldova în altă calitate decît cea de stat neutru să nu fie condusă de obligația inerentă a statului nostru de a contribui la stabilitatea și securitatea regională.

6. Alineatul (1) al articolului 3 „Inviolabilitatea teritoriului”, menționează că „apărarea teritoriului este una din obligațiunile de bază ale statului”, „în pofida statutului ei de neutralitate permanentă”, iar „asigurarea inviolabilității frontierelor de stat” din alin.(2) se realizează în vederea asigurării „statutului său de neutralitate permanentă”. Astfel, se opun categoriile de „apărarea teritoriului” și „inviolabilitatea frontierelor”, care, în fond, sînt legate organic între ele. Totodată, în realizarea „statutului său de neutralitate permanentă, Republica Moldova”, potrivit proiectului, „întreprinde toate măsurile pentru asigurarea

inviolabilității frontierelor de stat”, inclusiv, folosirea forței, care, este interzisă principal în alin.(1) al art. 3.

7. Cu referire la conținutul articolului 4 „Interzicerea amplasării forțelor militare străine”: în cazul normelor cu caracter prohibitiv, practica juridică, în mod normal, presupune, cel puțin, existența, dar și stabilirea/fixarea/determinarea/indicarea metodelor și mijloacelor cu caracter coercitiv la care urmează să se recurgă în cazul încălcării acestor norme.

8. Nefiind definită în proiectul legii noțiunea „acțiuni militare”, la inserarea prevederilor articolului 5 „Neparticiparea la acțiuni militare”, nu se ia în considerare faptul că participarea militarilor moldoveni din 2003 înapoi în operațiunea din Irak sau în perioada decembrie 2002 – martie 2004 în componența forțelor multinaționale SFOR, KFOR, desfășurate, de altfel, sub egida NATO în Bosnia și Herțegovina și Kosovo, a avut loc în condițiile aceluiași regim constituțional de neutralitate permanentă, care se dorește să fie mai bine descris prin legea respectivă. Or, funcțiile pe care le-au îndeplinit militarii moldoveni în cadrul acestor misiuni nu se încadrează strict în categoria acțiunilor nemilitare.

9. Alineatul (2) al articolului 6 „Neparticiparea la tratate internaționale în domeniul militar” ridică semne de întrebare cu privire la obligațiile Republicii Moldova deja asumate pe plan internațional. Un exemplu în acest sens este cel al Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) RM-NATO lansat încă din 2006. Decizia respectivă cu privire la IPAP a fost luată în condițiile statutului constituțional de neutralitate permanentă.

10. Cu toate că formula din articolul 8 „Demilitarizarea”, potrivit căruia „Republica Moldova [... doar] își rezervă dreptul la demilitarizare totală sau parțială”, fără a se obliga să ia calea demilitarizării (deși este lipsit de sens să-ți rezervi un drept în lipsa intenției de a-l folosi), în cele din urmă este neclar cum, în condițiile survenite în urma implementării dreptului la demilitarizare, vor fi implementate prevederile, cel puțin, ale alineatului (2) al articolului 1 și cele ale articolului 3 al actului normativ.

11. Descrierea discrepanțelor și contradicțiilor pe care le implică prevederile articolului 10 „Asistența internațională” și cele ale articolului 15 „Susținerea sancțiunilor ONU” ar fi una extrem de voluminoasă pentru conținutul prezentului Aviz. Totodată, este necesar să se specifice că prevederile articolului 15 acreditează o situație de paradox juridic, atunci când oferă posibilitatea alinierii Republicii Moldova la sancțiunile ONU sau ale altor organizații internaționale doar cu condiția ca acestea să nu poarte un caracter militar. Deci, Republica Moldova se poate pomeni într-o situație paradoxală în

cazul în care Consiliul de Securitate al ONU, printr-o rezoluție a sa (obligatorie pentru toate statele membre ale ONU, inclusiv pentru Republica Moldova), adoptă sau permite sancțiuni cu caracter militar, stabilind, totodată, și obligații negative – „de a nu face”. După logica propusă de proiectul legii, odată ce rezoluția respectivă permite sancțiuni cu caracter militar, Republica Moldova ar putea să facă abstracție de obligațiile sale negative, spre exemplu de interdicțiile de a livra armament statului pe care îl vizează rezoluția CS ONU și să participe la tranzacțiile cu armament cu țara în cauză.

12. Sintagma „toate măsurile necesare pentru recunoașterea pe plan internațional a statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova” din articolul 16 al proiectului legii, nu explică în nici un fel care ar trebui să fie sarcinile concrete ale Guvernului în vederea asigurării scopului acestui articol.

În contextul celor menționate, dar și ținând cont de faptul că pe rol la Curtea Constituțională se află sesizarea unui grup de deputați în Parlament privind interpretarea art. 11 din Constituția Republicii Moldova, obiectul căreia acoperă și aspectul ce ține de dislocarea pe teritoriul Republicii Moldova a trupelor militare ale unor grupuri de state sau sub mandat internațional, Guvernul consideră inoportună promovarea actuală a proiectului supus avizării în redacția propusă.