REPERE CONCEPTUALE ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE PRIVIND STATUTUL DE NEUTRALITATE PERMANENTĂ A REPUBLICII MOLDOVA

CZU: 342.565.2:341.214(478)

Radu MOLDOVANU[1],
Universitatea de Stat din Moldova

ABSTRACT. *This article aims to provide an analysis of the Constitutional Court jurisdiction regarding the interpretation of the constitutional provisions concerning the article 11. "Republic of Moldova - a neutral State".*

Thus, the main objective is to analyze the Constitutional Court approach regarding the proclamation of the Country permanent neutrality.

***Keywords**: Constitutional Court, permanent neutrality, interdiction of the dispersal of foreign military troops on the sovereign territory of Moldova, international recognition of the neutrality, etc.*

Introducere

Subiectul analizei vizează jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova exprimată prin Hotărârea CCM nr. 14 din 2 mai 2017 în materie de interpretare a statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova [1]. Actualitatea subiectului abordat este determinată de consecințele invaziei militare a Federației Ruse în Ucraina, care se desfășoară în momentul de față. Dată fiind escaladarea războiului din Ucraina, proximitatea Republicii Moldova față de teatrul operațiunilor militare și creșterea riscurilor de securitate asupra țării noastre, subiectul privind statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova a devenit foarte prezent în dezbaterea publică.

O parte din elitele actuale au început să pună la îndoială utilitatea și relevanța statutului de neutralitate permanentă. Tot mai mult se vehiculează opțiunea renunțării la neutralitate. Argumentul principal invocat pe direcția acestei opțiuni este acela că statutul de neutralitate nu oferă suficiente garanții de securitate pentru Republica Moldova, fiind o prevedere cu caracter declarativ, iar prezența trupelor străine pe teritoriul țării noastre lipsesc acest principiu de orice conținut relevant. O altă parte a elitelor politice, dimpotrivă invocă principiul constituțional de neutralitate permanentă ca o garanție în fața riscurilor de securitate, fapt care dă posibilitate Republicii Moldova de a nu fi atrasă în conflict.

Pornind de la actualitatea acestui subiect, dar și a complexității sale, acest articol nu-și propune să ofere o analiză exhaustivă a instituției de neutralitate permenentă, care a fost pe larg examinat atât în doctrina juridică internațională, cât și în doctrina juridică autohtonă pe parcursul mai multor ani. Obiectivul principal al acestui articol constă exclusiv în identificarea elementelor esențiale din jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova la acest subiect. Totodată, urmează a fi supusă analizei relevanța Hotărârii CCM în raport cu realitățile geopolitice actuale care vizează Republica Moldova.

Din perspectivă doctrinară, una din cele mai comprehensive descrieri ale instituției de neutralitate a statelor se regăsește în culegerea "*Drept internaţional public. Sinteze pentru examen, Ediţia 5, revăzută şi adăugită. Autori Prof. univ. dr. Adrian Năstase Lector univ. dr. Bogdan Aurescu Lector univ. dr. Cristian Jura. Editura Editura C.H. Beck, Bucureşti 2009.*" [2] În viziunea autorilor, există câteva cerințe față de care un stat neutru ar trebui să corespundă: abţinerea (de a nu participa în niciun fel la ostilităţi); prevenirea (de a împiedica desfăşurarea oricărei operaţiuni pe teritoriul său) şi imparţialitatea (a trata în mod egal părţile în conflict). De asemenea, se menționează că odată cu apariția în secolul al XlX-lea a neutralității permanente, ca opțiune de

[1] Radu MOLDOVANU, doctorand, Școala Doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova, ORCID ID: 0000-0002-1843-1672, E-mail: radumoldovanu84@yahoo.com

durată pe timp de pace şi război, această instituţie presupune şi unele obligaţii suplimentare de comportament faţă de cele trei amintite. În ceea ce priveşte metodele de obţinere a neutralităţii, autorii formulează 2 categorii: acte interne (declaraţii, dispoziţii constituţionale, legi speciale) şi acte internaţionale (tratate de recunoaştere şi garantare). În opinia autorilor, principalul drept al statului neutru este cel de autoapărare individuală şi colectivă, de a cere ajutor şi de a fi ajutat atunci când statutul de neutralitate este încălcat.

O altă caracteristică a neutralităţii, oferită pe platforma Juridice Moldova de către Cristian Rotaru în cercetarea ”*Republica Moldova: clivajul dintre neutralitatea permanentă şi perspectiva NATO,*” invocând doctrina juridică, menţionează că neutralitatea presupune o politică echidistantă a unui stat în raport cu alte părţi beligerante, aflate în conflict, iar în caz de pace, în raport cu blocurile militare. Totodată, există *neutralitate permanentă*, care poate fi asumată de către un stat sau agreată prin intermediul unui acord internaţional. [3]

Introducerea în Constituţie a instituţiei neutralităţii permanente a fost determinată de câţiva factori. În primul rând, a fost o strategie care trebuia să fie utilizată în soluţionarea politică a conflictului transnistrean. În al doilea rând, era o modalitate pentru crearea unor premize juridice, constituţionale pentru retragerea armatei Federaţiei Ruse de pe teritoriul Republicii Moldova.

În opinia expertului Gheorghe Cojocaru, prezenţa prevederilor legate de neutralitatea permanentă era un argument pentru a nu da posibilitate de atragere a Republicii Moldova în proiecte de colaborare militară în spaţiul CSI. [4]

Elemente conceptuale în interpretarea Curţii Constituţionale a Republicii Moldova în raport cu principiul constituţional al neutralităţii permanente a ţării

Prevederile constituţionale care au fost supuse interpretării se referă la art.11 din Constituţia Republicii Moldova: ”*Republica Moldova, stat neutru” prevede: (1) Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă (2) Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său*.” [5]

Autorii sesizării Curţii Constituţionale, în datat de 26 mai 2014 au solicitat Curţii să interpreteze anume articolul 11 din Constituţia Republicii Moldova formulând 3 întrebări legate de acest principiu:

„*1. Sunt aplicabile prevederile art. 11 din Constituţie, având în vedere faptul că, la momentul adoptării şi intrării în vigoare a Constituţiei, pe teritoriul Republicii Moldova erau dislocate trupe militare ale altui stat, aceste prevederi fiind astfel ab initio lovite de nulitate?*

2. Având în vedere raţiunile de existenţă a statului Republica Moldova, este admisă derogarea de la principiul neutralităţii permanente, consfinţite în art. 11 din Constituţie, în cazul în care perpetuarea neutralităţii ar putea duce la dezmembrarea sau chiar dispariţia statului?

3. Dislocarea pe teritoriul Republicii Moldova a trupelor militare ale unor grupuri de state sau sub mandat internaţional contravine prevederilor art. 11 din Constituţie?”

Complexitatea şi importanţa acestui subiect este confirmată şi de durata îndelungată în care Curtea a examinat această sesizare. Din momentul sesizării Curţii şi până în momentul publicării Hotărârii au trecut exact trei ani.

În cele ce urmează sunt prezentate în mod sistematizat principalele argumente şi aprecieri ale Curţii Constituţionale în cadrul acestui exerciţiu constituţional de interpretare. Este important de menţionat că însăşi Curtea a specificat că neutralitatea ţine atât de politica externă a statului, cât şi de securitatea statului.

În cadrul examinării sesizării, Curtea a solicitat opiniile instituţiilor statului cu responsabilităţi directe pe această dimensiune. În aceste sens, referitor la argumentele autorităţilor, Parlamentul şi-a expus poziţia că neutralitatea Republicii Moldova a fost declarată unilateral, nefiind consfinţită printr-un tratat internaţional, aceasta fiind una din orientările de politică externă. În consecinţă, neutralitatea nu implică raporturi cu alte state sau organizaţii care să implice acorduri de respectare a neutralităţii şi a garantării neagresiunii din exterior. Astfel, ”*în lipsa unor recunoaşteri şi garanţii*

internaţionale, efectele neutralităţii permanente nu sunt efectiv opozabile în plan internaţional". Totodată, în viziunea legislativului nu există restricţii pentru Moldova în luarea măsurilor de apărare a suveranităţii, independenţei, integrităţii, inclusiv prin utilizarea forţelor armate din alte state. De asemenea, Parlamentul a menţionat că prevederile constituţionale interzic declanşarea de agresiuni militare precum şi folosirea teritoriului pentru trupe străine care urmăresc agresiunea împotriva altor state.

Guvernul a fost şi mai explicit menţionând că articolul 11 din Constituţie nu conţine ambiguităţi, neclarităţi, fapt pentru care nu necesită a fi interpretat.

În cadrul prezentării informaţiei de către Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene (MAEIE) a fost menţionat faptul că statutul de neutralitate este reglementat doar la nivel naţional, iar sub aspect internaţional nu au fost încheiate acte juridice/tratate, etc. Nici la nivelul ONU nu a fost adoptată vre-o rezoluţie, care ar recunoaşte acest statut. MAEIE a mai specificat că începând cu 1994 nu au fost întreprinse acţiuni îndreptate pe recunoaşterea statutului de neutralitate la nivel internaţional, unicul demers la nivelul statului fiind lansat în iunie 2004 de către Preşedintele ţării şi anume "Pactul de stabilitate şi securitate pentru Republica Moldova." Acest document prevedea semnarea de către mai multe state, printre care Federaţia Rusă, Statele Unite ale Americii, Ucraina, România şi Uniunea Europeană a unui document politic prin care aceste ţări urmau să respecte şi garanteze neutralitatea Republicii Moldova. Iniţiativa urmărea crearea condiţiilor externe favorabile pentru reglementarea conflictului transnistrean, însă discuţiile, în opinia MAEIE au eşuat.

Un moment important consemnat de către MAEIE constă în fatul că recunoaşterea internaţională a neutralităţii nu este o cerinţă obligatorie, ci o opţiune politică, care este promovată de către un stat în cazul în care corespunde intereselor acestuia. Este curios că Preşedintele Republicii Moldova nu a comunicat poziţia instituţiei la subiectul dat.

O bună parte din Hotărârea Curţii se referă la redarea contextului istoric, care este extrem de relevant pentru a înţelege factorii care au determinat elaborarea art.11 în Constituţia Republicii Moldova. În acest sens, Curtea oferă o relatare istorică următoarelor evenimente: destrămarea URSS, separarea Transnistriei şi independenţa Republicii Moldova; conflictul armat din perioada 1991-1992; istoria procesului de reglementare a conflictului transnistrean după faza conflictului militar, aspecte legate de prezenţa armatei Federaţiei Ruse şi a personalului acesteia în Transnistria după acordul din 21 iulie 1992; trupele şi echipamentul Grupul operaţional al Federaţiei Ruse din regiunea transnistreană a Republicii Moldova (GOR); relaţiile dintre autorităţile autoproclamate din regiunea transnistreană şi GOR, relaţiile economice, politice şi de alt gen dintre Federaţia Rusă şi Transnistria, etc. Din lipsă de spaţiu, nu vom prezenta elementele de bază ale acestor relatări.

În ceea ce priveşte instituţia neutralităţii, Curtea menţionează mai multe drepturi şi obligaţii ce rezultă din asumarea neutralităţii permanente. Astfel, printre obligaţii se numără:

- interzicerea oricărui atac atac pe teritoriul statului neutru de către beligeranţi;
- interzicerea trecerii oricăror trupe, muniţii sau provizii pe teritoriul său în interesul beligeranţilor;
- interzicerea participării directe la conflictele armate sau ajutorarea beligeranţilor furnizându-le trupe sau arme;
- interzicerea punerii teritoriului său la dispoziţia beligeranţilor în scopuri militare, indiferent dacă se instalează baze operaţionale, se deplasează trupe prin el sau chiar, în prezent, să îl survoleze;
- obligaţia statului neutru să asigure inviolabilitatea teritoriului său cu o armată echipată corespunzător.

În ceea ce priveşte drepturile statului neutru, acestea în viziunea Curţii sunt următoarele:

- dreptul la legitimă apărare (individuală şi colectivă) împotriva unui atac armat îndreptat contra suveranităţii şi integrităţii teritoriale a statului;
- dreptul la libera circulaţie a bunurilor sale economice;
- dreptul la respectarea bunurilor sale;

- dreptul la protecția resortisanților pe teritoriul statelor beligerante;
- dreptul resortisanților să tranzacționeze pe uscat și pe mare cu orice alt stat, indiferent dacă este beligerant sau nu.

O altă dimensiune a analizei Curții se referă la practica altor state cu statut de neutralitate permanenetă, recunoscut pe plan internațional cum ar fi: Elveția, Luxembburg, Austria, Malta, Laos, Cambogia. De asemenea, a fost invocat și exemplul unicului stat din fosta Uniune Sovietică, Turkmenistan, care a obținut recunoașterea internațională a statutului de neutralitate prin intermediul unei rezoluții din 1995 a Adunării Generale a ONU.

În ceea ce ține de interpretarea articolului 11 din Constituție, Curtea deduce două caracteristici distinctive ale instrumentului de neutralitate. Prima se referă la angajamentul statului de a rămâne neutru în orice conflict din prezent și viitor, indiferent de identitatea beligeranților și de locul și momentul declanșării acestuia. A doua se referă la neadmiterea dislocării de trupe militare ale altor state pe teritoriul său, fapt care nu împiedică Republica Moldova să se folosească de toate mijloacele pe care le are la dispoziție pentru a se apăra în mod militar împotriva oricărui agresor și pentru a preveni orice act incompatibil cu neutralitatea sa, pe care beligeranții îl pot comite pe teritoriul său.

Un moment extrem de important este explicarea art.11 prin prisma contextului istoric și politic. Astfel, Curtea menționează că ”*Neutralitatea Republicii Moldova este strâns legată de contextul său istoric, ocupația militară a zonei de est fiind un factor determinant în proclamarea sa în Constituție. Din punct de vedere istoric și constituțional, neutralitatea nu a fost niciodată un scop în sine, ci mai degrabă un instrument, printre multe altele, care să permită Republicii Moldova să-și atingă adevăratele obiective, printre care se numără retragerea trupelor străine de pe teritoriul său, consolidarea independenței și restabilirea integrității sale teritoriale”*.

O altă concluzie se referă la semnificațiile articolului 11 din Constituție, care în viziunea Curții (pct.204) trebuie privit ca un instrument de protecție, și nu ca un obstacol în protecția independenței, democrației și altor valori constituționale ale Republicii Moldova.

Pornind de aceste aprecieri, Curtea a interpretat luând următoarele hotărâri la nivel de principiu:

- *„Ocupația militară a unei părți a teritoriului Republicii Moldova în momentul declarării neutralității, precum și lipsa recunoașterii și a garanțiilor internaționale a acestui statut, nu afectează validitatea prevederii constituționale referitoare la neutralitate”;*
- *„În cazul unor amenințări în adresa valorilor 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 acestor amenințări”*
- *„Dislocarea pe teritoriul Republicii Moldova a oricăror trupe sau baze militare, conduse și controlate de către state străine, este neconstituțională”*
- *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”*.

Concluzii privind jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova în raport cu principiul constituțional al neutralității permanente a țării

În rezultatul analizei jurisprudenței Curții Constituționale privind interpretarea principiului neutralității permanente, au fost identificate unele concluzii ce țin de înțelegerea și explicarea unui posibil mecanism de aplicare a prevederii constituționale:

1. Hotărârea Curții Constituționale aduce o claritate a principiului privind neutralitatea permamenentă invocând doctrina și practica dreptului internațional public în materia respectivă. Din acest considerent, nu există o noutate în interpretarea CCM în raport cu elementele de bază prevăzute în orice manual de drept internațional. După cum invocau și reprezentanții Guvernului în momentul prezentării opiniilor, textul constituțional nu conține ambiguități sau neclarități. Totodată,

dată fiind multitudinea de critici adusă conceptului de neutralitate permanentă de-a lungul anilor, era necesară o clarificare oferită prin instrumentul jurisprudenței constituționale. Unul din cele mai importante momente este plasarea instituției neutralității într-un context istoric concret, aceasta nefiind un scop în sine, ci mai degrabă un instrument de politică externă pentru a rezolva problema transnistreană;

2. Unul din cele mai relevante elemente ale acestei Hotărâri constă în atribuirea unui caracterul flexibil al principiului neutralității permanente, care permite statelor valorificarea acestor instrumente, cum ar fi: inexistența unor condiții suplimentare, care ar limita politica externă, libertatea de acțiune în politica externă. Totodată, prin interpretarea Curții se infirmă anumite prejudecăți sau mituri legate de neutralitate, care ar limita posibilitățile de apărare. Astfel, există dreptul și chiar obligația, inclusiv al statelor neutre de legitimă apărare (individuală sau colectivă) în caz de atac armat, măsuri de precauție militare în caz de atac, dreptul de a face parte din alianțe defensive în caz de atac, dreptul statului neutru de a lua parte la operațiunile de menținere a păcii realizate sub egida organizațiilor internaționale, etc. Din această perspectivă, Curtea prezintă o marjă semnificativă de flexibilitate a neutralității atât în materie de politica externă a statului, cât și în domeniul legat de securitate;

3. În ceea ce privește limitele sau rigorile impuse de către principiul neutralității permanente, Curtea menționează că unicul element de inflexibilitate a principiului de neutralitate este neparticiparea la conflictele armate între alte state. În acest caz, Curtea, invocând dreptul neutralității dezvoltat la începutul secolului 20, menționează că reglementările internaționale se referă la comportamentul statelor în caz de război și nu menționează măsurile preventive în timp de pace. Deși această interpretare se bazează pe doctrina și dreptul internațional public, Curtea nu a definit exact limitele în care poate acționa statul neutre în raport cu părțile beligerante. În acest sens, mai ales în contextul războiului din Ucraina, pot apărea întrebări legitime cum ar fi: *În ce situații statul, depășește propriul său statut de neutralitate? Care acțiuni, declarații, gesturi, măsuri, poziționări se înscriu în limitele instituției neutralității și care o depășesc?* Este important de menționat că principiul neutralității nu este doar un termen de drept internațional, de drept constituțional ci și un termen geopolitic. În acest sens, dată fiind lipsa unor prevederi cu privire la limitări/restricții ale comportamentului unui stat neutru, mai ales în perioada unui conflict armat, este necesar ca autoritățile politice să formuleze clar un set de principii, cara ar asigura o proporție eficientă a drepturilor și limitărilor statului în condițiile de neutralitate. Din această perspectivă, mecanismul de aplicare a neutralității precum și limitele acestei instituții, în baza Constituției Republicii Moldova, ar putea fi dezvoltat la nivel de politici, strategii precum și sub aspect legal, astfel încât să excludă orice derapaje în aplicare a acestora în practică;

4. Curtea nu invocă necesitatea de consolidare juridică a instituției de neutralitate prin acțiuni îndreptate pe recunoașterea statutului de neutralitate la nivel internațional. Totodată, Curtea nu invocă opțiuni de renunțare sau derogare de la acest principiu. Astfel, după cum este și firesc, doar puterea politică este în măsură de a identifica stategia statului în vederea dezvoltării instituției de neutralitate;

5. Una din concluziile fundamentale ale Curții ține de faptul că statutul de neutralitate nu constituie un obstacol în politica de apărare și în politica externă a statului. Iar acest fapt, în condițiile actuale impune identificarea unei strategii coerente privind valorificarea neutralității permanente pentru a reduce la maxim riscurile de securitate pentru Republica Moldova.

6. În pofida Hotărârii Curții Constituționale de interpretare a statutului de neutralitate, situația politică a confirmat diferența de viziune profundă asupra neutralității din partea principalelor forțe politice din țară, în special a partidului de guvernământ și opoziției. Această diferență de optică s-a accentuat în special după începerea războiului din Ucraina. Astfel, în aprilie 2022 reprezentanții opoziției parlamentare, Blocul Comuniștilor și Socialiștilor au propus un proiect de lege privind statutul de neutralitate permanentă. Pe lângă elementele indispensabile ale neutralității, care se regăsesc în acest proiect, au fost formulate și unele propuneri, care reflectă o viziune mai restrânsă privind neutralitatea: obligația de a nu participa sub nici o formă la acțiuni și exerciții militare în

afara teritoriului său, neparticiparea în programe de cooperare militară îndreptate spre implementarea standardelor de securitate ale statelor participante la uniuni politico-militare; rezervarea dreptului ca stat neutru, la demilitarizare totală sau parțială; abținerea de la susținerea sancțiunilor introduse de Organizația Națiunilor Unite, precum și de alte organizații internaționale, dacă acestea au caracter militar; domeniul de acțiune al legii nu se extinde asupra regiunii transnistrene a Republicii Moldova pînă la soluționarea atotcuprinzătoare și pașnică a conflictului care a apărut pe teritoriul acesteia, obligația statului de a promova o politică de neadmitere a implicării sale în război, de neparticipare la uniuni sau alte asociații militare, de refuz de la orice formă de cooperare cu acestea, de neadmitere a amplasării pe teritoriul său a bazelor militare străine, centrelor de instruire, de cercetare și de alt gen (laboratoare și alte structuri) cu destinație militară și dublă, precum și de a nu încheia tratate care ar favoriza pregătirea economică și politică pentru declanșarea războiului, etc. Pe de altă parte, prin avizul negativ al Guvernului privind acest proiect în data de 18 mai 2022, a fost exprimată și atitudinea partidului de guvernământ față de subiectul neutralității. Astfel, în viziunea Guvernului proiectul 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; omite sincronizarea cu angajamentele asumate de către Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, şi Uniunea Europeană şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi 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). Aşadar, în viziunea Guvernului proiectul promovează o multitudine de limitări/restricții autoasumate, fără a asigura o proporție echitabilă și eficientă a drepturilor și obligațiilor de care beneficiază statul în condiții de neutralitate. Aceste diferențe profunde de viziune arată că instituția neutralității, inclusiv Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 14/2017 este percepută diferit în cadrul clasei politice. Iar acest fapt, reduce din oportunitățile valorificării acestui mecanism constituțional în contextul situației internaționale actuale.

Referințe:

1. https://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=613
2. https://eresursedrept.files.wordpress.com/2020/12/sinteze_pentru_examen.pdf
3. https://juridicemoldova.md/10120/republica-moldova-clivajul-dintre-neutralitatea-permanenta-si-perspectiva-nato.html
4. https://moldova.europalibera.org/a/republica-moldova-istoria-neutralit%C4%83%C8%9Bii-/31946027.html
5. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016&lang=ro#