

# CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,  
Chișinău MD 2004,  
Republica Moldova

## SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin.(1) lit. g) din Legea nr. 74 din 10 aprilie 2025 cu privire la Curtea Constituțională

**pentru controlul constituționalității *a priori*  
a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.8/2005 cu privire la  
Portul Internațional Liber „Giurgiulești”**

14:25

|  |     |      |
|--|-----|------|
| CURTEA CONSTITUȚIONALĂ<br>A REPUBLICII MOLDOVA |     |      |
| Intrare Nr.                                    | 59a |      |
| " 12 "   | 03  | 2026 |

## I – AUTORUL SESIZĂRII

Igor DODON, Petru BURDUJA, Bogdat ȚÎRDEA

Deputați în Parlamentul Republicii Moldova  
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,  
Chișinău 2073

## II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect controlul constituționalității *a priori* a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.8/2005 cu privire la Portul Internațional Liber „Giurgiulești”, adoptat în prima lectură la 6 martie 2026<sup>1</sup>.

## III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

La 6 martie curent, Parlamentul a adoptat în primă lectură proiectul cu nr.56 pentru modificarea Legii nr.8/2005 cu privire la Portul Internațional Liber „Giurgiulești”, astfel vom puncta în privința normelor care prezintă riscuri de neconstituționalitate primate în mod individual, cât și vom expune critici de neconstituționalitate referitoare la proiect în înambulu.

În mod prioritar vom evidenția argumentele în privința solicitării controlului *a priori* a proiectului criticat prin faptul că potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.4/2019: „58. Astfel, controlul constituționalității legilor înainte de promulgare se integrează, în mod indisolubil, unui mecanism juridic de natură să contribuie la protecția preventivă efectivă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

59. Urmând raționamentele exprimate în practica sa anterioară, Curtea reține că exercitarea controlului constituționalității unei legi, în sensul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, poate interveni atât înainte de promulgare, cât și după intrarea în vigoare prin îndeplinirea procedurilor cerute de lege.

69. În același context, Curtea reține că, potrivit articolului 135 alin. (2) din Constituție, își desfășoară activitatea din inițiativa subiecților prevăzuți de lege. Prin urmare, Curtea consideră că oricare dintre subiecții cu drept de sesizare poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial, în condițiile legii, la fel ca în cazul contestării unei legi publicate în Monitorul Oficial. Având în vedere această constatare, Curtea consideră necesară reglementarea mecanismului de notificare de către Parlament a tuturor subiecților cu drept de sesizare despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele sau, după caz, de Vicepreședintele Parlamentului, motiv pentru care va formula o adresă în acest sens Parlamentului.”

Astfel, proiectul nr.56/2026 prevede:

a. „Articolul 1<sup>1</sup>. Regimul juridic al terenurilor Portului Internațional (1) Teritoriul Portului Internațional este compus din terenul cu suprafața de 9,5748 ha (nr. cadastral 9420102061) și terenul cu suprafața de 45,6547 ha (nr. cadastral 9420102070), precum și

<sup>1</sup><https://www.parlament.md/agenda-item-votings-md.nsp?votingDefinitionId=a0eedfc3-02c5-49f3-b7d3-473e8df27aec&agendaItemId=4d0c3297-61ce-4378-adf6-6d12327e0039>

din terenurile transmise pentru extinderea portului, a căror suprafețe și numere cadastrale vor fi stipulate în contractul de suprafață. Terenurile pentru extinderea portului sunt transmise Investitorului General în condițiile prevăzute în **contractul de suprafață** după finalizarea procedurilor de expropriere aferente legislației Republicii Moldova cu privire la exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

(3) Toate terenurile menționate la alin. (1) sunt bunuri ale domeniului public al statului, asupra cărora se constituie dreptul de suprafață, în favoarea Investitorului General, **până la data de 31 decembrie 2075, în baza contractului de suprafață încheiat cu Guvernul, în condițiile legislației civile.**

În acest sens, utilizarea de către legiuitor în textul normei a „condițiilor prevăzute de contractual de suprafață” deși aparent vine să asigure și se confere securitatea raporturilor juridice civile pe de o parte, însă pe de altă parte în dependență de clauzele contractuale poate genera riscuri în raport cu interesele statului precum: lipsă de transparență – normele contractului de suprafață pot fi negociate în disproporție cu interesul general al statului astfel încât să ofere beneficii investitorului, incertitudine juridică – interpretarea subiectivă a clauzelor contractului de suprafață și contestarea acestuia în instanță pentru obținerea interpretării sau a deciziei judiciare favorabile, avantaje nejustificate pentru investitor și cel mai important pierderea controlului asupra resursei funciare.

În aceeași manieră acționează și norma care stabilește expres **termenul până la 31 decembrie 2075**, deși aparent aceste prevederi sunt susținute de prevederile relevante ale Codului Civil, acestea generează riscuri referitoare la termenul real de activitate al investitorului, care ar putea falimenta cu titlu de exemplu mai devreme decât termenul limită, condiții în care contractul de suprafață își va continua efectul juridic, iar obiectul strategic PILG va stagna pentru motivul inutilizării efective.

**b. alineatul (6) va avea următorul cuprins:** „(6) Portul Internațional este un obiectiv de infrastructură portuară **strategică** a Republicii Moldova. În scopul dezvoltării complexe a acestui obiectiv, Guvernul transmite în suprafață Investitorului General terenurile pe care este amplasat Portul Internațional, în condițiile stipulate în contractul de suprafață conform legislației Republicii Moldova”;

Apreciem respectiva normă de modificare, drept fiind una cu dedicație, sau așa cum este formulat în practica constituționalismului european (o normă cu dedicație sau *ad personam*). Or, este absolut evident cine este „investitorul general” - Compania Națională Administrația Porturilor Maritime Constanța (Portul Constanța), or, BERD<sup>2</sup> a semnat Contractul de vânzare-cumpărare de părți sociale (SPA) la 31 decembrie 2025 pentru vânzarea a 100% din părțile sale sociale deținute în capitalul ÎCS Danube Logistics, operatorul PILG, către Compania Națională Administrația Porturilor Maritime Constanța (Portul Constanța).

Giuseppe Grimaldi<sup>3</sup>, șeful BERD în Republica Moldova, a declarat: „BERD a colaborat îndeaproape cu guvernele Republicii Moldova și României pe tot parcursul tranzacției și apreciază cooperarea lor constructivă, care a fost esențială pentru finalizarea cu succes a acestei tranzacții de referință în regiune. A fost, de asemenea, o plăcere

<sup>2</sup><https://www.ebrd.com/home/news-and-events/news/2026/ebd-to-exit-giurgiulesti-international-free-port--gifp-.html>

<sup>3</sup> <https://gifp.md/ro/news/berd-se-retrage-din-portul-international-liber-giurgiulesti-pilg/>

colaborarea cu conducerea Danube Logistics în ultimul deceniu în dezvoltarea acestui port strategic. Această tranzacție marchează un punct de referință pentru dezvoltarea economică a Moldovei și integrarea în rețelele comerciale regionale și globale. De asemenea, demonstrează încrederea tot mai mare a investitorilor în potențialul Moldovei și importanța sa strategică în calitate de nod logistic și de transport pentru regiunea extinsă. Ca partener pe termen lung al Moldovei, BERD salută această dezvoltare și rămâne dedicată sprijinirii proiectelor de infrastructură care sporesc conectivitatea, competitivitatea și creșterea economică durabilă.”

c. Modificarea referitoare la art.3,

„(1<sup>1</sup>) Nu pot fi rezidenți ai Portului Internațional persoanele fizice care fac obiectul unor măsuri restrictive internaționale sau persoanele juridice care au în calitate de administrator, fondator sau beneficiar efectiv persoane care fac obiectul unor măsuri restrictive internaționale, în sensul Legii nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale.”

Apreciem că norma respectivă este lacunară și nu cuprinde normativ condiții exprese (criterii de eligibilitate) prin prisma căror un agent economic poate deveni rezident al PILG. Or, prin prisma formulării normative „decidentului” i se crează condiții optime pentru a „decide” (*a favoriza, a defavoriza, a ajuta, a suține, a beneficia de ceva*) cine va fi sau nu va putea fi rezident PILG.

la alineatul (7), literele b) și c)

„c) din inițiativa Reprezentantului Guvernului, cu condiția informării Guvernului și cu acordul prealabil al Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, în situația în care rezidentul a încălcat prevederile legislației, a prezentat informații neconforme realității sau nu a îndeplinit cerințele Reprezentantului Guvernului în limitele competenței sale și nu a înlăturat încălcările în termen de 180 de zile de la data primirii notificării scrise a Reprezentantului Guvernului.”

Norma respectivă prezintă riscuri de neconstituționalitate din perspectiva nerespectării condițiilor tehnicii legislative, or, în textul normativ se operează cu sintagmă ambiguă precum: „neconforme realității”. Or, **claritatea și previzibilitatea sunt elemente sine qua non ale constituționalității prin prisma art.23 din Constituție.**

d. La articolul 6: alineatul (3) va avea următorul cuprins:

„(3) Reprezentantul Guvernului este funcționar public și exercită următoarele atribuții: a) asigură executarea prezentei legi și **acordă asistență** Investitorului General în procesul de realizare a investițiilor;

„Acordarea asistenței” reprezintă o formulare ambiguă, afectată de claritate și previzibilitate.

Cu titlu de drept comparativ, sunt elocvente legile adoptate cu dedicație<sup>4</sup> în timpul guvernării lui Silvio Berlusconi, cele mai relevante fiind Legea „imunității” sau renumita „Lodo Alfano” valabilă între 2008 și 2009, care acorda imunitate de urmărire penală celor mai înalte patru funcții politice din Italia (președintele Republicii Italiene, cei doi președinți ai Parlamentului italian și prim-ministrul Italiei).

<sup>4</sup> <https://www.libertaegiustizia.it/2011/11/09/lelenco-delle-leggi-ad-personam/>

A fost declarată neconstituțională în 2004, care a fost considerată de critici o lege care viza în principal oprirea proceselor care îl implicau pe atunci pe prim-ministrul italian Silvio Berlusconi. Ulterior legea numită generic „Lodo Alfano” a fost la fel declarată neconstituțională de Curtea Constituțională italiană în octombrie 2009.

Tot aici, pertinent fiind cazul Portului Grecesc Pireu concesionat companiei chineze COSCO SHIPPING unde deși nu a fost constatată neconstituționalitatea concesiunii în sine, Curtea Constituțională (Consiliul) a atestat neconstituționalitatea altor acțiuni premergătoare concesionării, în special studiul din perspectiva economică, ecologică și strategică.

Astfel, rezumînd criticile de neconstituționalitate, remarcăm faptul că, Înalta Curte a relevat de nenumărate ori că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, se află **principiul legalității**. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică (art. 7 din Constituție).

Dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție consacră principiul statului de drept, ale cărui exigențe privesc scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce este numit domnia legii, sintagmă ce implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare ale structurilor etatice.

Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și a tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi ce exprimă voința generală. Statul de drept consacră o serie de garanții, inclusiv jurisdicționale, care asigură respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor prin autolimitarea statului, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului.

**Principiul legalității are drept consecință obligativitatea respectării legilor inclusiv de către forul legislativ suprem al statului**, această exigență fiind impusă nu doar indivizilor sau persoanelor juridice private, ci autorităților și instituțiilor publice. În măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, este important ca aceștia să acționeze în limita atribuțiilor care le-au fost acordate.

O trăsătură esențială a statului de drept este subordonarea rigidă a tuturor, inclusiv a instituțiilor statale, normelor clare, previzibile și prestabilite ale dreptului. Principiul preeminenței dreptului, caracteristic unui stat de drept, impune obligația respectării legii cu precădere de către cel care a edictat-o.

Înalta Curte a menționat că „legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiții de procedură privind edictarea normelor juridice. **Comportamentul legal vizează atât activitatea de legiferare a Parlamentului**, cât și stabilirea normelor interne de organizare și funcționare, care au o conexiune directă cu procesul legiferării”.

Curtea a afirmat că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, stă principiul legalității, care presupune că respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept (HCC nr. 12/2020).

Componentele securității juridice „pot fi definite ca incluzând următoarele elemente: caracterul public, precizia, consecvența, stabilitatea, neretroactivitatea și caracterul definitiv și obligatoriu al deciziilor”.

**Securitatea juridică** îndeplinește mai multe funcții: ea contribuie la păstrarea păcii și la menținerea ordinii într-o societate, dar și la ameliorarea eficienței juridice,

permițându-le tuturor să aibă o cunoaștere suficientă a legii, astfel încât să poată să se conformeze cu aceasta. De asemenea, ea le oferă persoanelor mijloace pentru a stabili dacă exercitarea puterii publice este arbitrară. Ea ajută persoanele să-și organizeze viețile, permițându-le să facă planuri pe termen lung și să aibă așteptări legitime.

Complementar, apreciem incidența *articolului 23 din Constituție, condițiile de calitate a legii*, subliniem faptul că potrivit art.1 alin.(3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept și democratic, iar în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.

Totodată, Înalta Curte cu titlu de principiu remarcă faptul că, exigențele statului de drept presupun *inter alia* asigurarea legalității și a certitudinii juridice, opinie similară conținându-se și în Raportul Comisiei de la Veneția privind preeminența dreptului 2011.

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrarului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legisfeze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (Busuioc v. Moldova<sup>9</sup>, Guțu v. Moldova<sup>10</sup>). Astfel, în cauza Guțu v. Moldova, §66 (Guțu v. Moldova nr.20289/02, 7 iunie 2007): "...expresia "prevăzută de lege" nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea Half ord v. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49). Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea Domenichini v. Italy, Reports 1996-V, p.1800, §33)"

Totodată, CtEDO în jurisprudența sa a menționat că nu poate fi considerate „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (Amman vs. Elveția 2000).

În Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți

sintactice și pasaje obscure.

Prin urmare, destinatarii trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică sau prin aplicarea actelor subordonate acestui act.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Astfel, legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă să prevadă elementele ce disting particularitățile lor.

Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Complementar, apreciem că prin adoptarea normelor criticate legiuitorul acționează contrar prevederilor art. 126 alin. (2) lit. c) și e) din Constituție potrivit cărui Statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, e) exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale.

Statul este obligat să-și onoreze, prin intermediul instituțiilor, instrumentelor și pârgurilor legale, funcțiile stipulate clar în art. 126 din Constituție.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 5/2011, Înalta Curte a statuat că: Principiul protejării interesului public, național în activitatea economică, financiară și valutară este un principiu primar și prevalează asupra interesului particular sau al unei categorii de beneficiari. Favorizarea subiectivă a intereselor de grup duce la violarea principiului priorității interesului social și național.

**În concluzie**, apreciem că normele criticate prin prisma efectului juridic pe care îl vor produce odată cu intrarea în vigoare sunt în contradicție cu art.126 din Constituție, or, statul are obligația de a proteja economia națională și resursele strategice. Concesionarea unui port internațional unic al țării poate fi văzută ca o cedare a controlului asupra unui element vital pentru comerț și securitate. Portul Giurgiulești este singurul port maritim al Republicii Moldova, ceea ce îl face infrastructură critică. Concesionarea lui pe termen lung către entități private sau străine poate fi interpretată ca o diminuare a suveranității economice. Concesionarea unui obiectiv strategic fără garanții de transparență și control public ar putea afecta securitatea economică și chiar securitatea națională. Concesionarea PIGL ar crea un monopol privat asupra comerțului exterior. Iar complementar, norma criticată prezintă riscuri de neconstituționalitate prin prisma art.23 din Legea Supremă.

## V – CADRUL CONSTITUȚIONAL

### Constituția Republicii Moldova

#### Articolul 1

##### Statul Republica Moldova

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

#### Articolul 7

##### Constituția, Lege Supremă

**Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă.** Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

#### Articolul 23

##### Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) **Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle.**

**În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.**

#### Articolul 126

##### Economia

(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

**c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;**

d) stimularea cercetărilor științifice;

**e) exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale;**

f) refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;

g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții;

h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.

## IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art. 1, 7, 23 și 126 din Constituția Republicii Moldova, articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin.(1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională.

### **Solicit Înaltei Curți:**

1. Admiterea spre examinare a prezentei sesizări;
2. Declararea neconstituțională a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.8/2005 cu privire la Portul Internațional Liber „Giurgiulești”.

### **V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII**

Obiectul prezentei sesizări nu a fost anterior obiect al constituționalității sau al interpretării Constituției.

### **VI - LISTA DOCUMENTELOR**

### **VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA**

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.