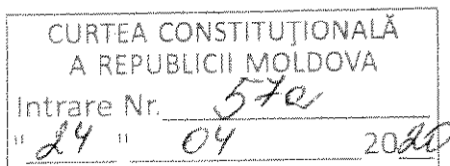




Deputat în Parlamentul Republicii Moldova



Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
mun. Chișinău, str. Al. Lăpușneanu, 28,

SESIZARE

**privind controlul constituționalității unor prevederi ale Acordului dintre
Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea
Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar, semnat la
Moscova, la 17 aprilie 2020**

I. AUTORIZAREA

Sergiu Litvinenco – deputat în Parlamentul Republicii Moldova,
mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect *exercitarea controlului constituționalității unor prevederi ale Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar, semnat la Moscova, la 17 aprilie 2020 (articolul 3 punctul 3 și articolul 7 punctul 2).*

Pe data de 13 martie a.c., Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea Guvernului nr.169 prin care, pe de o parte, s-a luat act de proiectul Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, iar, pe de altă

parte, s-au inițiat negocierile asupra acestui Acord. Trebuie de menționat că ședința respectivă a executivului nu a fost transmisă on-line, precum și nu a fost emis vreun comunicat de presă pe marginea ei. Actele aferente – proiectul Acordului – nu a fost făcut public.

La 17 aprilie 2020 a avut loc semnarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

Ulterior, Acordul de împrumut a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat nr. 252 din 21 aprilie 2020.

Ulterior, acordul a fost ratificat prin Legea nr.57/2020 privind ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 23.04.2020.

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova sunt următoarele:

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(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 sunt garantate.

Articolul 2

Suveranitatea și puterea de stat

(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

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 8

Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.

Articolul 66

Atribuțiile de bază

Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;

[...]

d) aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului;

[...]

f) exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;

g) ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;

h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;

i) exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;

[...]

Articolul 96

Rolul

(1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

(2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.

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.

Articolul 129

Activitatea economică externă

(1) Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine.

(2) Guvernul asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb sau politica protecționistă, pornind de la interesele naționale.

Articolul 134

Statutul

(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Articolul 135

Atribuțiile

“[...]

(1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și **a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;**

[...]”

2. Prevederile relevante ale Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova.

Articolul 1. Domeniul de aplicare

(1) Prezenta lege se aplică tratatelor internaționale ale Republicii Moldova și determină modul de inițiere, negociere, semnare, intrare în vigoare, aplicare, suspendare, denunțare sau stingere a acestora.

(2) Inițierea, negocierea, semnarea, intrarea în vigoare, aplicarea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale ale Republicii Moldova se exercită în conformitate cu principiile și normele dreptului internațional, cu Convenția cu privire la dreptul tratatelor (Viena, 1969), Constituția Republicii Moldova, prezenta lege, precum și în conformitate cu prevederile tratatelor.

Articolul 4. Exprimarea consimțământului Republicii Moldova de a fi legată printr-un tratat internațional

(1) Consimțământul Republicii Moldova de a fi legată printr-un tratat internațional se exprimă prin semnare, schimbul instrumentelor care constituie un

tratat, ratificare, acceptare, aprobare sau aderare la acesta ori prin oricare alt mijloc convenit de confirmare formală a consimțământului.

(2) Actul cu privire la consimțământul Republicii Moldova de a fi legată printr-un tratat internațional se adoptă de către autoritățile abilitate ale Republicii Moldova în conformitate cu atribuțiile acestora, stabilite prin Constituția Republicii Moldova și prin prezenta lege.

Articolul 5. Elaborarea textelor tratatelor internaționale

(1) Textele tratatelor internaționale se elaborează de organele centrale de specialitate ale administrației publice a Republicii Moldova, care au inițiat încheierea tratatelor internaționale în limitele competenței stabilite de legislație. Textele se elaborează, pornindu-se de la interesele Republicii Moldova în domeniul respectiv, în conformitate cu prevederile legislației interne, în limba de stat, cu traducere într-o limbă de circulație internațională în care vor fi purtate negocierile.

(2) Textele tratatelor internaționale pot fi elaborate de parteneri oficiali străini, din inițiativa acestora. În acest caz, organul central de specialitate al administrației publice a Republicii Moldova poate prezenta un proiect de alternativă, elaborat conform prevederilor alin.(1) al prezentului articol.

(3) Textele tratatelor internaționale pot fi elaborate în cadrul conferințelor internaționale sau în cadrul organizațiilor internaționale.

Articolul 7. Inițierea negocierilor

(1) Propunerile cu privire la inițierea negocierilor în vederea încheierii unui tratat internațional se prezintă:

a) Președintelui Republicii Moldova – în cazul tratatelor care urmează a fi încheiate în numele Republicii Moldova;

b) Guvernului Republicii Moldova – în cazul celorlalte tratate.

(2) Președintele Republicii Moldova sau Guvernul Republicii Moldova adoptă decizia cu privire la inițierea negocierilor. În cazul tratatelor internaționale specificate la art.11 alin.(1) și art.13 alin.(1) lit.d), adoptarea deciziei cu privire la

inițierea negocierilor este precedată de consultarea Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului. În acest scop, Comisiei i se prezintă solicitarea de aviz consultativ, însoțită de argumentarea necesității încheierii tratatului internațional, cu specificarea eventualelor consecințe de ordin politic, financiar-economic sau de altă natură pe care le implică încheierea tratatului internațional, proiectul acestuia în limba de stat și, după caz, în limba străină, avizul Ministerului Justiției privind compatibilitatea proiectului tratatului internațional cu prevederile Constituției Republicii Moldova și cu legislația națională, avizele altor ministere și autorități administrative centrale de specialitate vizate.

(3) Propunerea cu privire la inițierea negocierilor este prezentată de către organul responsabil pentru încheierea tratatului, de comun acord cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și prin intermediul acestuia. Propunerea conține argumentarea necesității încheierii tratatului internațional, cu specificarea eventualelor consecințe de ordin politic, financiar-economic sau de altă natură pe care le implică încheierea tratatului internațional, proiectul acestuia în limba de stat și avizele ministerelor și ale altor autorități administrative centrale de specialitate privind oportunitatea încheierii tratatului internațional. Ministerul Justiției prezintă avizul privind compatibilitatea proiectului tratatului internațional cu prevederile Constituției Republicii Moldova și cu legislația națională. Organul responsabil pentru încheierea tratatului asigură traducerea și prezentarea către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene a textului proiectului tratatului internațional în limba în care se va negocia, în scopul transmiterii acestuia partenerului de negocieri. Organul responsabil pentru încheierea tratatului este responsabil de exactitatea traducerii proiectului tratatului internațional.

(4) Inițierea negocierii unui tratat internațional se efectuează prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, în baza decretului Președintelui Republicii Moldova sau a hotărârii Guvernului Republicii Moldova.

Articolul 8. Delegațiile pentru negociere

(1) Negocierea unui tratat internațional, cu excepția tratatelor specificate la art.13 al prezentei legi, se efectuează de către delegațiile oficiale, desemnate și împuternicite în acest scop prin decret al Președintelui Republicii Moldova sau prin hotărâre a Guvernului Republicii Moldova.

(2) Organul responsabil pentru încheierea tratatului internațional asigură, în strânsă cooperare cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, participarea la pregătirea și negocierea tratatului a specialiștilor de calificare corespunzătoare, în particular, în domeniul dreptului tratatelor.

Articolul 8¹. Aprobarea semnării

(1) După finalizarea negocierilor se adoptă decizia cu privire la aprobarea semnării tratatului internațional. În cazul tratatelor internaționale care urmează a fi încheiate în numele statului, decizia se adoptă prin decret al Președintelui Republicii Moldova, iar în cazul celorlalte tratate internaționale – prin hotărâre de Guvern.

În cazul tratatelor internaționale specificate la art.11 alin.(1) și art.13 alin.(1) lit.d), dacă textele negociate ale acestora conțin diferențe de fond (diferențe care țin de obiectul de reglementare, de subiecții, drepturile și obligațiile acestora) față de textele asupra cărora au fost inițiate negocierile, semnarea tratatului internațional este precedată de consultarea Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului. În acest scop, Comisiei i se prezintă solicitarea de aviz consultativ, însoțită de documentele menționate la alin.(2) al prezentului articol.

(2) Propunerea cu privire la aprobarea semnării tratatului internațional este prezentată Președintelui Republicii Moldova, în cazul tratatelor internaționale care urmează a fi încheiate în numele statului, sau Guvernului Republicii Moldova, în cazul celorlalte tratate internaționale, de către organul responsabil pentru încheierea tratatului, de comun acord cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și prin intermediul acestuia.

Propunerea include textul tratatului internațional negociat, în limba de stat și, după caz, în limba de referință convenită de părți, nota informativă care conține referiri la procesul și rezultatele negocierilor, aspectele esențiale ale tratatului care

au fost modificate și/sau completate în urma negocierilor, eventualele consecințe de ordin politic, financiar-economic sau de altă natură pe care le implică încheierea tratatului internațional. În cazul în care textul tratatului internațional negociat conține diferențe de fond față de textul asupra căruia au fost inițiate negocierile, la propunere se vor anexa avizele repetate ale ministerelor și ale instituțiilor de resort privind oportunitatea încheierii tratatului internațional, inclusiv avizul Ministerului Justiției privind compatibilitatea proiectului tratatului internațional negociat cu prevederile Constituției Republicii Moldova și cu legislația națională. Propunerea va conține referiri privind nivelul și funcția persoanei care va semna tratatul internațional.

(3) În caz de urgență a semnării tratatului internațional și doar dacă există temeiuri suficiente să se considere că proiectul tratatului propus spre semnare nu va conține diferențe de fond față de proiectul inițial al tratatului, se poate emite o singură decizie cu privire la inițierea negocierilor și aprobarea semnării tratatului, respectându-se procedura prevăzută la art.7. În acest caz, Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului va emite un singur aviz cu privire la oportunitatea inițierii negocierilor și semnării tratatului internațional.

Articolul 9. Depline puteri

(1) Deplinele puteri se eliberează de către ministrul afacerilor externe și integrării europene conform deciziei privind inițierea negocierilor și conform deciziei privind aprobarea semnării tratatului internațional.

(2) Ministrul afacerilor externe și integrării europene eliberează deplinele puteri pentru participarea delegațiilor guvernamentale la reuniuni internaționale, dacă este necesar potrivit regulilor de procedură ale reuniunii sau organizației respective.

(3) Procedura solicitării și perfectării deplinelor puteri este stabilită de legislația Republicii Moldova.

Articolul 11. Tratatul internațional prezentat Parlamentului spre examinare

(1) Parlamentul Republicii Moldova decide asupra ratificării, acceptării, aprobării sau aderării Republicii Moldova la:

a) tratatele internaționale încheiate în numele Republicii Moldova;

b) tratatele internaționale care sînt semnate la nivel de guvern și se încadrează în una din următoarele categorii:

- tratate de pace;

- tratate politice sau care implică un angajament politic;

- tratate cu caracter militar, care vizează capacitatea de apărare a Republicii Moldova, problemele dezarmării sau ale controlului internațional asupra armamentului, asigurarea păcii și securității;

- tratate cu privire la teritoriu;

- tratate care fac necesară adoptarea unor legi noi sau revizuirea legilor în vigoare, cu excepția tratatelor privind acordarea asistenței externe nerambursabile;

- tratate care vizează participarea Republicii Moldova în organizațiile internaționale;

- tratate care implică un angajament financiar;

- tratate care vizează statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului;

- orice tratate a căror ratificare este specificată în dispozițiile acestora.

(2) Dacă tratatul internațional prezentat Parlamentului Republicii Moldova spre examinare implică adoptarea unor legi noi sau modificarea legilor în vigoare, proiectul legii privind ratificarea, acceptarea, aprobarea sau aderarea la tratatul internațional și proiectele legilor privind modificările în legislație se prezintă concomitent.

(3) Nu se admite ratificarea, acceptarea, aprobarea sau aderarea la un tratat internațional care limitează caracterul suveran, independent sau unitar al statului, precum și la cele care afectează neutralitatea permanentă a statului, exprimate, în particular, prin cedare sau schimb de teritoriu, transfer al competenței naționale în favoarea unei structuri supranaționale sau aderare la organizațiile de securitate colectivă, decât după examinarea problemei în cadrul unui referendum republican.

Articolul 19. Respectarea tratatelor internaționale

Tratatele internaționale se execută cu bună-credință, în conformitate cu principiul *pacta sunt servanda*. Republica Moldova nu poate invoca prevederile legislației sale interne ca justificare a neexecutării unui tratat la care este parte.

Articolul 20. Aplicarea tratatelor internaționale

Dispozițiile tratatelor internaționale care, după modul formulării, sînt susceptibile de a se aplica în raporturile de drept fără adoptarea de acte normative speciale, au caracter executoriu și sînt direct aplicabile în sistemul juridic și sistemul judiciar ale Republicii Moldova. Pentru realizarea celorlalte dispoziții ale tratatelor, se adoptă acte normative corespunzătoare.

Articolul 21. Interpretarea tratatelor internaționale

(1) Interpretarea tratatelor internaționale urmează a fi efectuată în conformitate cu normele și principiile dreptului internațional, astfel încît să se evite eventualele contradicții dintre prevederile legislației Republicii Moldova și dispozițiile tratatului.

(2) Poziția părții moldovenești față de interpretarea tratatului internațional, în cazul eventualelor contradicții dintre părțile la tratat, se determină luîndu-se în considerare opinia altor ministere și altor autorități administrative centrale sau altor instituții abilitate de atribuțiile cărora ține obiectul tratatului, precum și opinia Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova.

Articolul 22. Examinarea compatibilității prevederilor tratatelor internaționale cu Constituția Republicii Moldova

(1) Curtea Constituțională, sesizată în conformitate cu legislația, exercită controlul constituționalității prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte sau al unor dispoziții ale acestora.

(2) Tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, recunoscute de Curtea Constituțională ca incompatibile cu Constituția Republicii Moldova, nu sînt puse în vigoare și nu sînt aplicate.

3. Prevederile corespunzătoare ale Legea nr. 419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat sunt:

Articolul 1. Domeniul de reglementare

(1) Prezenta lege definește datoria sectorului public, reglementează raportarea datoriei sectorului public, stabilește scopul, modul de contractare, debursare, rambursare, înregistrare și administrare a datoriei de stat, de acordare a garanțiilor de stat și de recreditare din contul mijloacelor obținute din împrumuturi de stat.

(2) Prezenta lege reglementează datoria contractată, în numele Republicii Moldova, de Guvern prin intermediul Ministerului Finanțelor, datoria întreprinderilor de stat/municipale, a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public și a unităților administrativ-teritoriale cu termenul de scadență de un an și mai mare, precum și valorile mobiliare de stat, indiferent de termenul lor de scadență.

(3) Prevederile prezentei legi nu sînt aplicabile procurărilor de valută străină de către Banca Națională a Moldovei, precum și contractării creditelor de către Banca Națională a Moldovei de la Fondul Monetar Internațional sau de la alți creditori nerezidenți.

Articolul 5. Administrarea datoriei de stat și a garanțiilor de stat

(1) Datoria de stat și garanțiile de stat sînt administrate de Ministerul Finanțelor. În acest scop, Ministerul Finanțelor:

a) elaborează Programul anual al împrumuturilor de stat, în care se includ toate împrumuturile de stat interne și externe care urmează a fi contractate, precum și cele care au fost contractate în trecut și sînt în vigoare la momentul elaborării Programului, care este parte componentă a Cadrului bugetar pe termen mediu;

b) evaluează condițiile financiare ale împrumuturilor și/sau ale emiterii valorilor mobiliare de stat;

c) examinează condițiile contractelor privind împrumuturile de stat și garanțiile de stat, evaluează posibilitățile de împrumut și condițiile de finanțare pe piețele internaționale;

d) analizează oportunitățile și condițiile de contractare a mijloacelor necesare pentru dezvoltarea țării și pentru refinanțarea datoriei de stat și supraveghează ca impactul net al noului împrumut să nu depășească limitele datoriei de stat, stabilite în legea bugetului de stat pe anul respectiv;

e) pregătește și înaintează Guvernului proiectele de acte legislative și normative necesare pentru îndeplinirea obligațiilor și atribuțiilor de administrare a datoriei de stat și a garanțiilor de stat;

f) efectuează emisiunea primară a valorilor mobiliare de stat pe piețele financiare interne și externe;

g) determină volumul total al valorilor mobiliare care vor fi emise pe parcursul anului bugetar pentru plasare pe piețele financiare internă și externă, în limitele stabilite de legea bugetului de stat pe anul respectiv, și propune modificări la aceste limite în funcție de necesitățile financiare și de situația pe piețele financiare;

h) determină planul plasării interne și externe a valorilor mobiliare de stat la începutul fiecărui an bugetar, precum și modifică acest plan în funcție de necesități;

i) coordonează cu instituțiile financiare specializate emiterea valorilor mobiliare de stat care vor fi plasate pe piețele externe;

j) acumulează informația și monitorizează situația cu privire la datoria sectorului public;

k) evaluează situația privind datoria de stat și determină necesitatea căutării unor noi forme de reducere a datoriei, inclusiv restructurarea, refinanțarea, operațiunile de răscumpărare, swap și scutirea de plată a datoriei, precum și implementează aceste forme în limitele drepturilor prevăzute de prezenta lege;

l) evaluează și monitorizează riscurile financiare aferente portofoliului datoriei de stat;

m) primește, analizează și înaintează Guvernului recomandări în privința tuturor cererilor de emitere a garanțiilor de stat, ține evidența garanțiilor de stat;

n) comunică și coordonează chestiunile referitoare la administrarea datoriei de stat cu instituțiile financiare internaționale, agențiile guvernamentale, băncile străine și orice creditori interni sau externi;

o) reprezintă Guvernul în chestiunile referitoare la administrarea datoriei de stat;

p) colaborează cu agențiile de evaluare (rating) pentru calcularea riscului de țară pentru Republica Moldova;

q) elaborează programul “Managementul datoriei de stat pe termen mediu”;

r) stabilește obiectivele administrării datoriei de stat și a garanțiilor de stat.

(2) În scopul deservirii datoriei de stat, Ministerul Finanțelor supraveghează și asigură rambursarea datoriei de stat, calculează și achită dobânda și alte plăți aferente, înregistrează toate achitățile efectuate.

Articolul 14. Destinația mijloacelor obținute din împrumuturile de stat

Mijloacele obținute din împrumuturile interne și externe de stat sau din plasarea valorilor mobiliare de stat, în limitele bugetelor anuale, vor fi utilizate pentru:

a) sprijinirea dezvoltării economiei țării și activității investiționale;

b) promovarea exporturilor;

c) crearea de noi locuri de muncă și îmbunătățirea condițiilor sociale și ecologice în țară;

d) lichidarea consecințelor calamităților naturale și ale altor situații excepționale;

e) rambursarea anticipată, rambursarea, refinanțarea și restructurarea obligațiilor existente și a garanțiilor;

f) finanțarea deficitului bugetar și acoperirea necesităților decalajului temporar de casă al bugetului de stat.

Articolul 33. Cazurile de acordare a garanțiilor de stat

Garanțiile de stat interne și externe sînt emise în cazuri excepționale, și anume:

a) pentru garantarea împrumuturilor interne sau externe destinate realizării proiectelor finanțate din surse externe sau interne care prezintă o importanță majoră pentru economia națională;

b) pentru împrumuturile menite achitării înainte de termen a împrumuturilor garantate anterior cu garanții de stat, cu condiția ca noile împrumuturi să aibă un cost financiar mai mic;

d) pentru exercitarea competențelor prevăzute în Legea privind redresarea și rezoluția băncilor;

e) pentru garantarea creditelor acordate persoanelor fizice în conformitate cu Legea privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat “Prima casă”.

Articolul 34. Procedura de acordare a garanției de stat

(1) Parlamentul adoptă hotărîrea privind acordarea garanției de stat pe baza propunerilor și proiectelor înaintate de Guvern.

(2) Persoanele juridice interesate care solicită acordarea unei garanții de stat în favoarea unui creditor trebuie să înainteze Ministerului Finanțelor o cerere, la care se anexează următoarele documente:

- a) actul de constituire a solicitantului;
- b) certificatul de înregistrare de stat a solicitantului;
- c) extras din Registrul de stat al întreprinderilor și organizațiilor cu privire la solicitant;
- d) bilanțul contabil al solicitantului pentru o perioadă de activitate de cel puțin 2 ani precedenți;
- e) certificatul privind lipsa datoriilor solicitantului față de buget;
- f) informația privind datoriile solicitantului față de creditori;
- g) copiile de pe toate documentele relevante privind proiectele care urmează a fi implementate;

h) planul de afaceri unde se indică destinația împrumutului pentru care se solicită garanția de stat, prognoza privind profitul și distribuirea acestuia în perioada de garanție;

i) proiectul contractului de împrumut pe care îl va încheia cu creditorul, unde se indică denumirea și adresa creditorului, suma împrumutului pentru care se solicită garanția de stat, condițiile de creditare, mijloacele de garantare a rambursării împrumutului, altele decât garanția de stat;

j) informația privind activele care urmează a fi gajate.

(3) Creditorul care oferă împrumutul și debitorul care beneficiază de împrumut (solicitantul) sînt responsabili de corectitudinea și executarea planului de afaceri.

(4) Ministerul Finanțelor va decide în ce privește corespunderea cererii de solicitare a garanției de stat în termen de 30 de zile lucrătoare de la data depunerii acesteia și a documentelor anexate conform alin.(2), anunțînd solicitantul despre decizia adoptată.

(5) Garanția de stat nu poate fi acordată solicitantului garanției de stat dacă:

- a) situația financiară a solicitantului este nesatisfăcătoare;
- b) solicitantul nu are o altă garanție reală sau personală de executare a obligațiilor, suficientă pentru achitarea împrumutului și dobînzilor aferente;
- c) solicitantul are datorii scadente neachitate (datorii restante);
- d) solicitantul este implicat în vreun proces judiciar în calitate de pîrît sau inculpat ori este subiect al procedurii de insolabilitate;
- e) proiectele prezentate nu sînt satisfăcătoare din punct de vedere economico-financiar.

(6) Solicitantul (debitorul garantat), în termen de 10 zile lucrătoare, informează Ministerul Finanțelor despre orice schimbare referitoare la informația prezentată la depunerea cererii, survenită fie înainte, fie după acordarea garanției de stat.

Articolul 43. Datoria întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public

(1) Datoria contractată de întreprinderile de stat/municipale și de societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public nu constituie datorie de stat sau datorie a unităților administrativ-teritoriale.

(2) Contractele de împrumuturi interne sau externe prin care întreprinderilor de stat/municipale și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public li s-au acordat cu împrumut mijloace în monedă națională și/sau în valută străină, precum și deciziile acestor întreprinderi și societăți comerciale cu privire la emisiunea publică de obligațiuni ori contractele cu privire la vânzarea-cumpărarea de obligațiuni proprii investitorilor nerezidenți urmează a fi înregistrate la Ministerul Finanțelor. Modalitatea de înregistrare a contractelor/deciziilor este stabilită de Guvern.

(3) Guvernul nu poartă răspundere pentru datoria persoanelor juridice menționate în prezentul articol.

IV. EXPUNEREA ÎNCĂLCĂRILOR CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

1. Context

Întru examinarea completă, multiaspectuală și obiectivă a circumstanțelor cuprinse în prezenta sesizare, consider oportun a expune succint și în ordine cronologică argumentele pertinente și utile speței ce vor fi în măsură să susțină incompatibilitatea normelor contestate cu Constituția Republicii Moldova din actul criticat.

Astfel, despre contractarea unui credit din Federația Rusă au fost vehiculate anterior mai multe versiuni, inclusiv aspecte ce țin de cuantumul acestui împrumut.

La 17.04.2020, în plină pandemie și în ajunul Paștelui, pe pagina personală de pe o rețea de socializare, Președintele Republicii Moldova, Igor Dodon, a publicat o fotocopie a Acordului de împrumut contestat, specificând că este rodul înțelegerilor din decembrie 2019 cu Președintele Federației Ruse, Vladimir Putin.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 252 din 21 aprilie 2020 a fost aprobat proiectul de lege pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

În aceeași zi – 21 aprilie 2020 – în cancelaria Parlamentului Republicii Moldova este înregistrat proiectul de Lege cu solicitarea Guvernului privind examinarea în mod prioritar a inițiativei legislative.

În ziua imediat următoare, 22 aprilie 2020, practic la aceleași ore au loc ședințele Comisiilor permanente ale Parlamentului organizate în mod diferit (online sau cu prezența nemijlocită a deputaților), iar până la organizarea acestora, majoritatea deputaților nu au primit, în mod oficial, textul acordului. În cadrul Comisiilor nu au fost prezentate date concrete despre echipa de negociere și modalitatea în care a fost negociat Acordul de împrumut, precum și alte date relevante sau explicațiile de rigoare în raport cu conținutul ambiguu și clauzele abuzive din acord. Problemele enunțate nu au fost elucidate nici în rezultatul dezbaterii parlamentare în cadrul ședinței plenare.

În paralel, tot la 22 aprilie 2020, ora 13.00, este convocată ședința Biroului permanent al Parlamentului, unde s-a decis convocarea ședinței în plen a Parlamentului pentru 23 aprilie 2020, ora 10.00.

Ținem să precizăm că pe ordinea de zi au mai fost incluse suplimentar spre examinare doua acorduri de finanțare și cinci proiecte de acte legislative cu un conținut normativ imens, iar unele din reglementări au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

Întru respectarea formală a drepturilor deputaților privind înaintarea amendamentelor, în dimineața zilei de 23 aprilie a.c. a fost organizată suplimentar o ședință a Comisiei sesizate în fond (și anume Comisia economie buget și finanțe), unde au fost respinse, fără a intra în esență, toate amendamentele înaintate de opoziție, iar, în paralel, a fost convocată o ședință a Comisiei politică externă și integrare europeană unde au fost avizate în regim accelerat acordurile de finanțare.

Proiectul de Lege privind ratificarea acordului a fost aprobat în două lecturi în aceeași ședință în ordine consecutivă devenind, astfel, Legea nr.57/2020.

2. Principalele prevederi ale Acordului de împrumut

Acordul conține mai multe prevederi neconstituționale și abuzive, între care remarcăm art.3 pct.3 și ale art.7 pct.2.

Conform art.3 pct.3:

„Partea Moldovei, în interesul extinderii relațiilor economico-comerciale între cele două țări, va depune efort pentru a asigura implementarea proiectelor comune pe teritoriul Republicii Moldova de către companiile rusești. În acest scop companiile, rusești vor avea acces să participe la procedurile competitive pentru achizițiile de bunuri și servicii, stabilite în Republica Moldova, în condiții nu mai puțin favorabile decât cele oferite companiilor din Moldova și altor companii.”

Conform art. 7 pct. 2:

„În cazul dacă datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă pentru oricare din obligațiile Părții Moldovei pentru împrumuturile de stat oferite de către Partea Rusă sau pentru creditele acordate, cu acordul Părții Moldovei, de către băncile rusești debitorilor moldoveni și asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către societatea pe acțiuni „Agenția rusă pentru asigurarea creditelor de export și investiții”, nu sunt rambursate în termen de 180 de zile calendaristice de la data apariției restanțelor, Partea Rusă are dreptul să consolideze întreaga sumă a datoriei restante conform prezentului Acord, inclusiv suma principală, dobânda pentru împrumut și dobânzile pentru datoria restantă (în continuare – datoria consolidată) și să declare datoria consolidată către plata urgentă. Dobânzile, indicate în punctul 1 din prezentul articol se calculează la datoria consolidată, începând cu data apariției datoriei consolidate pînă la data rambursării complete a acesteia inclusiv (în continuare – dobânda la datoria consolidată).”

Prin art.3 pct.3, în esență, companiile rusești urmează a fi declarate câștigătoare la licitațiile care vor fi organizate din banii respectivului acord și, astfel,

vor lua contractele de prestări servicii sau de lucrări. Or, dacă ar fi fost contrariul, o astfel de clauză nu ar fi existat, întrucât legislația Republicii Moldova nu prevede că companiile rusești nu ar fi în condiții de egalitate cu companiile naționale sau alte companii din alte state.

Trebuie de menționat și că, potrivit legislației rusești (art.122 alin.2, 3 și 4 din Codul bugetar al Federației Ruse – Бюджетный кодекс Российской Федерации) –, Guvernul federal acordă două tipuri de credite statelor străine: (i) credit de export și (ii) credit financiar.

Creditul de export este acela potrivit căruia banii se dau cu condiția că cei care iau creditul se obligă să cumpere produse/servicii de la companii rusești. Și asta se indică expres în contractele de credit. De exemplu, astfel de clauze le regăsim în contractele de credit în cazul Serbiei (contract din 2019), Bangladeshului (contract din 2016), Cubei (două contracte din 2015), Ungariei (două contracte din 2014), Bangladeshului (contract din 2013), Serbiei (contract din 2013), Armeniei (contract din 2013), Belarusului (contract din 2011), toate acestea fiind disponibile pe pagina web oficială a Ministrului Afacerilor Externe din Federația Rusă www.mid.ru.

În cazul creditelor financiare, banii se dau pe conturile băncilor centrale fără existența vreunor prevederi cu referire la companiile rusești sau a altor țări. A se vedea, de exemplu, contractele de acordare a creditelor financiare în cazul Belarusului (contract din 2017, contract din 2015, două contracte din 2014) și în cazul Ciprului (contract din 2011).

Spre deosebire de toate contractele de acordare a creditelor financiare semnate de Federația Rusă cu alte state, în cazul acordului cu Republica Moldova se conține clauza specifică contractelor de credit de export.

Conform art.7 pct.2 din Acord, dacă agenții economici din Republica Moldova, au datorii față de băncile rusești în condițiile în care aceste credite au fost ”cu acordul părții moldovenești” (согласовано с молдавской стороной), datoriile respective devin datorii ale statului Republica Moldova.

În primul rând, pe pagina web a Ministerului rus de externe (www.mid.ru) sunt plasate textele acordurilor de credit atât financiare, cât și de export încheiate de

Guvernul Federației Ruse. Nici în unul din ele – fie că e vorba de Bielarus, Serbia, Venezuela, Bangladesh, Cuba sau Indonezia – nu se regăsesc prevederi conform cărora datoriile agenților economici din aceste state ar deveni datorii ale statului.

De asemenea, nu este clar de ce statul în general trebuie să răspundă pentru datoriile agenților economici. Unde mai există așa gen de obligații? Pentru cine sunt făcute aceste prevederi? Ce companii pot să ia împrumuturi, dar statul, adică cetățenii din impozite și taxe, trebuie să le plătească?

Nu este clar nici ce înseamnă ”acordul părții moldovenești ” (соглашение с молдавской стороной)? Unde este prevăzută procedura de oferire a acestui ”acord” (în ce act normativ)? Or, este logic să existe așa ceva câtă vreme ”acordul” automat înseamnă preluarea datoriei de către statul Republica Moldova. Care sunt criteriile pentru a obține ”acordul” creditului? Semnătura ambasadorului Moldovei la Moscova, de exemplu, pe vreun contract de împrumut luat de compania X de la o bancă rusească înseamnă ”acordul părții moldovenești”? Sau a unui funcționar de la vreun minister?

Prevederile vagi ale acordului creează condiții pentru ca Partea Moldovenească să ofere astfel de garanții pentru companiile private într-un mod netransparent și abuziv.

În rezultatul dezbaterii proiectului de Lege privind ratificarea Acordului în comisiile parlamentare nu au fost elucidate aspectele ce țin de identificarea eventualilor debitori moldoveni cu datorii la băncile rusești, precum și care ar fi tangența datoriilor contractate de acești debitori cu împrumutul contractat de stat, inclusiv nu a fost și nici nu poate fi explicat faptul de ce statul urmează să ramburseze aceste datorii.

Pe lângă faptul că Federația Rusă poate include și alte împrumuturi, inclusiv private, la datoria consolidată a Republicii Moldova, prevederile art.7 pct. 2 din acord permit Federației Ruse să aplice o penalitate de 2% anual x 150% la întreaga datorie, inclusiv dobânzi și penalități calculate la celelalte împrumuturi. Calcularea dobânzilor din dobânzi este un act ilegal potrivit legislației civile din Republica Moldova.

Precum s-au expus mai mulți experți în domeniu, de regulă suma penalităților este plafonată la o anumită cotă din datoria totală (spre exemplu, în contractul de procurare a gazelor încheiat de Moldovagaz cu Gazprom, suma penalităților este limitată la 5% din datoria totală). Acordul de împrumut nu include asemenea prevederi. Mai mult ca atât, prioritatea plăților stabilită în art.8 pct. 2 din Acord prevede mai întâi achitarea penalităților la datoria consolidată, restituirea datoriei consolidate, plata penalităților și dobânzilor la datoria de bază și tocmai în ultimul rând restituirea împrumutului propriu-zis. În același context prevederile menționate a Acordului de împrumut creează posibilități de majorare multiplă a datoriei consolidate a Republicii Moldova în raport cu Federația Rusă. Acceptarea unor asemenea condiții va submina securitatea economică și va spori dependența Republicii Moldova de Federația Rusă.

De asemenea, Acordul de împrumut nu prevede clauze privind jurisdicția unde vor fi judecate eventualele litigii privind restituirea datoriei, iar includerea datoriilor unor companii private garantate de „Agenția rusă pentru garantarea creditelor externe și investițiilor” în datoria consolidată a Republicii Moldova va crea dificultăți într-un eventual litigiu internațional contra Federației Ruse. Dacă Rusia va pretinde că agenția respectivă, în calitate de creditor al Moldovei, este o entitate separată de Guvernul rus, Republica Moldova va trebui să demonstreze în fața unei instanțe internaționale că toate acțiunile acestui creditor în raport cu datoria Moldovei sunt dictate de Kremlin.

Deși suntem conștienți de faptul că Republica Moldova are nevoie de susținere financiară, indiferent cât de complicată ar fi situația, este inadmisibilă ratificarea unui Acord care presupune riscuri majore de îndatorare a țării și care creează posibilități de corupție, întrucât este totalmente absurd ca statul să-și asume responsabilitatea pentru datorii pe care nu le-a contractat.

În același context, specificăm că un risc major comportă și faptul că, potrivit Acordului, mijloacele financiare contractate nu vor fi transferate către Banca Națională a Moldovei, așa cum este regula, ci la o bancă pe care o va stabili Guvernul după semnare. Implicit, rezultă logic întrebarea: care interese sunt

protejate în cazul în care banii destinați bugetului public național ajung în alte conturi decât cel al Ministerului Finanțelor și despre ce bancă este vorba și care este tangența cu banii statului?

Este evident că prin Acord se stabilesc niște relații netransparente și ilegale de protecționism în situația în care în conținutul acestuia sunt stabilite clauze privind acordarea, indirectă, a dreptului preferențial în coraport participarea companiilor rusești – în situația în care este vorba, formal, de sprijin bugetar.

Or, în mod normal, în situația în care este contractat un împrumut bănesc, mijloacele financiare urmează să fie direcționate către salarii, pensii, pentru susținerea companiilor autohtone care au mare nevoie de suport la moment, dar nu prin formulă viceversă – contractarea unui împrumut la costuri înalte și în condiții dubioase, iar, în final, să fie promovate și susținute întreprinderi din alte state.

3. Neconstituționalitatea prevederilor Acordului de împrumut

A) Prevederile art.3 pct.3 și ale art.7 pct.2 din Acordul de împrumut contravin Declarației de Independență și articolului 1 din Constituție care privesc orientarea spre spațiul valoric democratic european în calitate de element definitoriu al identității constituționale a Republicii Moldova

Așa cum a statuat Curtea Constituțională în Hotărârea nr.24/2014, orice text constituțional este rezultatul anumitor condiționări istorice, sociale și economice, care conferă Constituției o anumită identitate.

Prin aceeași hotărâre, **Curtea a reiterat că Declarația de Independență constituie actul prin care Republica Moldova s-a proclamat ca stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric și etnic al devenirii sale naționale.**

Prin Hotărârea nr. 36/2013, Curtea a reținut că *„Declarația de Independență, fiind parte integrantă a Preambulului Constituției, are valoare de text constituțional și face corp comun cu Constituția”*. Prin Declarația de Independență, Republica Moldova și-a exprimat dorința de a stabili relații politice, economice, culturale și în

alte domenii de interes comun cu țările europene, cu toate statele lumii, fiind gata să procedeze la stabilirea de relații diplomatice cu acestea, potrivit normelor de drept internațional și practicii existente în lume în această materie.

La fel, Republica Moldova a declarat că este gata să adere la Actul final de la Helsinki și la Carta de la Paris pentru o nouă Europă, solicitând, totodată, să fie admisă cu drepturi egale la Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa și la mecanismele sale.

Prin Carta de la Paris (ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.707-XII din 10 septembrie 1991 privind aderarea Republicii Moldova la instrumentele juridice internaționale referitoare la drepturile omului), statele s-au angajat în favoarea democrației întemeiate pe drepturile omului și libertățile fundamentale; prosperitate prin libertate economică și echitate socială; securitate egală pentru toate țările. Carta cheamă popoarele să se asocieze la crearea unei noi Europe și consfințește următoarele: „Europa liberă, formând un singur tot, reclamă o nouă relansare. Chemăm popoarele noastre să se asocieze la această măreață operă.”

În Declarația de Independență sunt incluse elementele care au fost considerate esențiale în definirea identității constituționale a noului stat și a populației acestuia: aspirațiile de libertate, independență și unitate națională, identitatea lingvistică, democratizarea, statul de drept, economia de piață, istoria, normele de morală și de drept internațional, orientarea europeană, asigurarea drepturilor sociale, economice, culturale și a libertăților politice tuturor cetățenilor Republicii Moldova, inclusiv persoanelor aparținând grupurilor naționale, etnice, lingvistice și religioase.

Declarația de Independență a marcat ruptura cu spațiul valoric totalitar sovietic și reorientarea noului stat independent spre spațiul valoric democratic european. Aspirațiile Republicii Moldova de a stabili relații în toate domeniile de interes comun cu țările europene și orientarea spre spațiul valoric democratic european au fost consfințite în actul de constituire a statului.

Prin urmare, în sensul Declarației de Independență și articolului 1 din Constituție, **orientarea spre spațiul valoric democratic european este un element definitoriu al identității constituționale a Republicii Moldova.**

Prin art.7 pct.3 din Acordul de împrumut se stabilesc mai multe beneficii majore de ordin economic pentru Federația Rusă din partea Republicii Moldova. Realizarea Acordului și majorarea semnificativă, urmare acestui fapt, a datoriei Republicii Moldova față de Federația Rusă fără că statul Republica Moldova de facto să se folosească de resursele financiare care sunt trecute ca datorie de stat transformă Republica Moldova într-un stat dependent de Federația Rusă. Or, majorarea datoriei de stat pe baza creditelor luate de companiile private de la noi de la băncile rusești va face ca datoria de 200 de milioane să se majoreze, astfel încât atât suma care trebuie restituită urmează să crească, cât și povara asupra bugetului public național (care este format din contribuțiile cetățenilor) va fi mai mare. Întrucât Federația Rusă este succesoarea de drept a fostei URSS de la care ne-am distanțat odată cu adoptarea actului de constituire a statului Republica Moldova [care a marcat ruptura cu spațiul valoric totalitar sovietic și reorientarea noului stat independent spre spațiul valoric democratic european], apropierea de aceasta vine în contradicție cu Declarația de Independență și articolul 1 din Constituție așa cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

B) Prevederile art.3 pct.3 și ale art.7 pct.2 din Acordul de împrumut contravin articolului 11 din Constituție coroborat cu articolele 1 alin.(1), 3 și 8 din Legea Supremă așa cum acestea au fost interpretate prin Hotărârea Curții Constituționale nr.14/2017

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr.14/2017, s-au statuat următoarele:

”180. Articolul 11 din Constituție prevede că “Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă”. Deși în paragraful al doilea al articolului este specificat că “Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său”, din timpul ocupației sovietice a actualului teritoriu al Republicii Moldova (1944-1991) până în prezent în partea estică a țării mai sunt

dislocate trupe de ocupație ale Federației Ruse. Practic, ocupația sovietică/rusească nu a încetat în partea estică a țării nici astăzi, cu toate că a fost proclamată independența Republicii Moldova. Federația Rusă a recunoscut-o, dar și-a retras armata numai din partea vestică a teritoriului moldovenesc (au mai rămas sub ocupație 11% din suprafața Republicii Moldova).”

Faptul că Federația Rusă nu și-a retras trupele sale de ocupație din estul țării, ci, dimpotrivă, și-a consolidat prezența militară în partea transnistreană a Republicii Moldova, constituie o încălcare a prevederilor constituționale referitoare la independența, suveranitatea, integritatea teritorială și neutralitatea permanentă a Republicii Moldova, precum și a dreptului internațional.

În același act al Curții Constituționale [Hotărârea nr.14/2017], s-a reținut că neutralitatea și independența sunt interdependente: independența este atât ceea ce neutralitatea încearcă să protejeze, cât și, deoarece statul trebuie să poată lua decizii în mod liber, o condiție *sine qua non* a neutralității. Pentru a fi credibil, un stat neutru permanent trebuie să dovedească un grad suficient de independență reală față de alte țări. Numai atunci va fi în măsură să reziste presiunilor la care ar putea fi expusă în momente de criză și să își îndeplinească obligațiile ca stat neutru.

Curtea Constituțională a mai reținut că, „[...] *cu cât Republica Moldova rămâne sub ocupație militară, cu atât mai relativă este independența și autonomia pe care statutul său de neutralitate trebuie să le implice*” [paragraful 183 din Hotărârea nr.14/2017].

Și Curtea Europeană a recunoscut „jurisdicția” de facto a Federației Ruse asupra teritoriului separatist. Instanța de contencios al drepturilor omului a considerat că **regimul separatist nu ar fi putut supraviețui fără sprijinul continuu de natură militară, economică și politică din partea Federației Ruse**. A se vedea în acest sens Ilașcu și alții v. Moldova și Federația Rusă, hotărârea Marii Camere a CtEDO din 8 iulie 2004; Ivanțoc și alții v. Moldova și Federația Rusă, hotărârea din 15 noiembrie 2011, Catan și alții v. Moldova și Federația Rusă, hotărârea Marii Camere a CtEDO din 19 octombrie 2012.

În aceeași hotărâre nr.14/2017, s-a specificat că dislocarea pe teritoriul Republicii Moldova a oricăror trupe sau baze militare, conduse și controlate de către state străine, este neconstituțională.

Coroborând, pe de o parte, beneficiile acordate Federației Ruse prin art.3 pct.3 și art.7 pct.2 din Acordul de împrumut cu realitatea referitoare la prezența în partea estică a Republicii Moldova a trupelor de ocupație ale Federației Ruse, constatăm o incompatibilitate evidentă. Or, este inadmisibil ca Federația Rusă să beneficieze de condiții privilegiate la contractarea de lucrări și servicii achitate din bugetul public național al Republicii Moldova, cât și să-și crească datoria Republicii Moldova față de ea din contul agenților economici din Moldova care se vor împrumuta în mod netransparent de la bănci rusești atâta timp cât nu respectă ordinea constituțională a Republicii Moldova, actele Curții Europene a Drepturilor Omului, dar și rezoluțiile forurilor internaționale.

C) Încălcarea principiului statului de drept statuat la art.1 alin.(3) din Constituție

Potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție *„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 sunt garantate”*.

În dezvoltarea principiului statului de drept, Curtea Constituțională, în Hotărârea nr. 24 din 27 iulie 2017 privind controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național (referendumul republican consultativ) a remarcat, în paragrafele 78 și 79, că *„principiul legalității este parte componentă a principiilor statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție” și că „[...] respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept”*. Aceleași considerente se regăsesc și în Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 16 iulie 2015 [§ 50-51], Hotărârea Curții

Constituționale nr. 3 din 9 februarie 2012 [§31], Hotărârea Curții Constituționale nr. 30 din 8 decembrie 2015 [§ 37], Avizul Curții Constituționale nr. 1 din 22.09.2014 [§ 84].

Astfel, în lumina principiului legalității, **controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională privește nu doar corespunderea unui act supus controlului constituționalității nemijlocit cu textul Constituției, ci și respectarea, la adoptarea acesteia, a unui act normativ cu valoare infraconstituțională**, situație care, în ipoteza în care se confirmă, se convertește într-o veritabilă clauză de neconstituționalitate prin raportare la art. 1 alin. (3) din Legea Supremă.

Altfel spus, în măsura în care actul normativ nu respectă prevederile legii, aceasta echivalează cu nerespectarea principiului statului de drept consacrat la art. 1 alin. (3) din Constituție și, pe această cale, conduce la neconstituționalitatea acestuia.

Obiter dictum, în paragraful 80 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 4 din 22 aprilie 2013 s-a statuat că „[...] **statul de drept nu este o ficțiune, care are doar natură declarativă. Funcționarea statului de drept trebuie să se manifeste prin acțiuni practice**”. *Per a contrario*, în măsura în care încălcarea legii nu ar echivala cu încălcarea principiului statului de drept, s-ar putea deduce că statul de drept este, în esență, „o ficțiune” și că acesta are „caracter declarativ”.

Potrivit clauzei de adoptare a Hotărârii de Guvern nr.169/2020, aceasta este adoptată în temeiul art. 3 din Legea nr. 419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. În acest sens, alin. (2) al articolului citat stipulează expres că „*Contractele de împrumuturi de stat externe și hotărârile de acordare a garanțiilor de stat se aprobă de Parlament [...]*”.

Inițierea, negocierea, semnarea, intrarea în vigoare, aplicarea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale ale Republicii Moldova se exercită în conformitate cu principiile și normele dreptului internațional, cu Convenția cu privire la dreptul tratatelor (Viena, 1969), Constituția Republicii Moldova și Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova nr. 595/1999. Art. 11 alin. (1) din Legea în referință enumeră tratatele internaționale ce urmează a fi ratificate,

acceptate sau aprobate de Parlamentul Republicii Moldova, **inclusiv tratatele care implică un angajament financiar.**

În paralel, art. 7 din Legea menționată stabilește **condițiile obligatorii prealabile** privind inițierea negocierilor în vederea încheierii unui tratat internațional.

Astfel, alin. (2) al normei citate stipulează expres că Președintele Republicii Moldova sau Guvernul Republicii Moldova adoptă decizia cu privire la inițierea negocierilor. În cazul tratatelor internaționale specificate la art. 11 alin. (1) și art. 13 alin. (1) lit. d), adoptarea deciziei cu privire la inițierea negocierilor **este precedată de consultarea Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului.** În acest scop, Comisiei i se prezintă solicitarea de aviz consultativ, însoțită de argumentarea necesității încheierii tratatului internațional, cu specificarea eventualelor consecințe de ordin politic, financiar-economic sau de altă natură pe care le implică încheierea tratatului internațional, proiectul acestuia în limbă de stat și, după caz, în limbă străină, avizul Ministerului Justiției privind compatibilitatea proiectului tratatului internațional cu prevederile Constituției Republicii Moldova și cu legislația națională, avizele altor ministere și autorități administrative centrale de specialitate vizate.

Implicit, norma enunțată stabilește niște **condiții prealabile obligatorii** până la semnarea acordului contestat, iar la inițierea negocierilor, semnarea Acordului contestat, adoptarea de către Guvern a Hotărârii 169/2020 nu a fost solicitat **avizul consultativ al Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului.**

Consultarea prealabilă a Parlamentului este o procedură obligatorie, iar prin faptul că Guvernul sau altă persoană publică **neidentificată** și-a arogat acest drept din numele Parlamentului și cu ignorarea acestuia, care în fond exprimă voința poporului, **reprezintă un abuz și un atentat la statul de drept**, iar Hotărârea de Guvern contestată este neconstituțională prin raportare la principiul statului de drept statuat la art. 1 alin. (3) din Constituție.

Neconstituționalitatea Hotărârii de Guvern nr.169/2020 are ca efect și neconstituționalitatea Legii adoptate în acest sens în virtutea **principiului relativ al subsecvenței efectelor juridice**.

D) Nerespectarea exigențelor standardului calității contrar art.23 din Constituție

Un alt aspect important ce ține de obiectul prezentei sesizări îl constituie faptul că urmează a fi elucidat, în esență, ce reprezintă angajamentele financiare internaționale ale statului.

Exercitarea abuzivă și arbitrară de către reprezentanții statului a atribuțiilor conferite manifestate prin contractarea unor împrumuturi dolosive în defavoarea intereselor Republicii Moldova **are efecte directe** asupra drepturilor și intereselor ocrotite de lege a tuturor cetățenilor Republicii Moldova, care, prin propriile contribuții, sub formă de taxe și impozite, urmează să restituie împrumuturile contractate.

În acest sens, este cert că angajamentele financiare internaționale vizează direct drepturile și interesele cetățenilor, întrucât normele acordurilor internaționale devin norme de drept intern, or, conform art. 20 din Legea nr. 595/1999, dispozițiile tratatelor internaționale care, după modul formulării, sunt susceptibile de a se aplica în raporturile de drept fără adoptarea de acte normative speciale, au caracter executoriu și sunt direct aplicabile în sistemul juridic și sistemul judiciar ale Republicii Moldova.

Implicit, în privința tratatelor internaționale, sunt aplicabile aceleași norme ce reglementează condițiile de calitate a actelor normative, printre acestea numărându-se accesibilitatea, previzibilitatea și claritatea.

Curtea Constituțională în cadrul mai multor Hotărâri a evidențiat și sancționat caracterul arbitrar al legiuitorului, în special în cazul actelor legislative ce nu întrunesc condițiile de calitate a legii.

Astfel, potrivit pct. 40 din Hotărârea nr. 2 din 30.01.2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art. 10 pct. 4 din Legea nr. 845/1992 cu

privire la antreprenoriat și întreprinderi (Sesizarea nr. 154g/2017), Curtea a subliniat faptul că dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale, consacrat în art. 23 alin. (2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare.

Cu referire la Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, în pct. 41 din Hotărârea menționată, Curtea a specificat faptul 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.

Mai specifică Curtea – în pct. 42 și 43 din aceeași Hotărâre –, dar cu referire la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, că în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe, cu precizarea că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

În Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea a reținut că, la elaborarea unui act normativ, legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. 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.

Cu titlu de concluzie, în pct. 45 din Hotărârea nr. 2 din 30.01.2018, Curtea a specificat că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică.

Potrivit art. 22 alin. (1) din Legea nr. 595/1999, Curtea Constituțională, sesizată în conformitate cu legislația, exercită controlul constituționalității prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte sau al unor dispoziții ale acestora, iar potrivit alin. (2) al aceluiași articol, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, recunoscute de Curtea Constituțională ca incompatibile cu Constituția Republicii Moldova, nu sunt puse în vigoare și nu sunt aplicate.

Precum a fost învederat mai sus, prevederile art.3 pct.3, dar și ale art.7 pct.2 din Acordul de împrumut nu întrunesc condițiile accesibilității, previzibilității și clarității, **fiind, urmare acestui fapt, un act generator de insecuritate juridică**. Pe cale de consecință, acestea sunt neconstituționale prin raportare la art.23 din Legea Supremă.

E) Art.3 pct.3 încalcă prevederile art.9 alin.(3) și art.126 alin.(2) lit.b) din Constituție

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut elementele pe care se fundamentează economia – piața, libera inițiativă economică și concurența loială. În privința celei din urmă, Constituția prevede în mod expres faptul că statul trebuie să asigure protecția concurenței loiale [Hotărârea Curții Constituționale nr.24/2014].

De asemenea, Curtea a subliniat că concurența reprezintă un element *sine qua non* al existenței economiei de piață, o adevărată forță regulatorie a acesteia. Ea poate fi definită ca fiind confruntarea dintre agenții economici cu aceleași activități sau activități similare, exercitată în domeniile deschise pieței, pentru câștigarea și conservarea clientelei, în scopul rentabilizării propriei întreprinderi. Libertatea concurenței reprezintă o premisă a dezvoltării relațiilor comerciale și o garanție a progresului. De asemenea, Curtea a menționat că, în desfășurarea relațiilor

comerciale, concurența îndeplinește următoarele funcții importante: de garanție a economiei de piață; de facilitare a liberei circulații a mărfurilor și serviciilor; de stimulare a inițiativei de participare pe piață (Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 din 28 mai 2013, §§ 31-32).

Raportând prevederile art.3 pct.3 din Acordul de împrumut la textele constituționale de la .9 alin.(3) și art.126 alin.(2) lit.b) din Constituție așa cum acestea au fost dezvoltate de instanța de contencios constituțional, deducem că acestea sunt neconstituționale. După cum s-a menționat în prezenta sesizare, indiferent de modul cum este formulat textul normelor contestate, principiul concurenței loiale este nesocotit, întrucât, în esență, prin prisma prevederilor respective, contractele de achiziții publice urmează a fi atribuite agenților economici din Federația Rusă. Anume companiile din Federația Rusă, prin raportare la prevederile contestate, urmează a deveni câștigători și, respectiv, urmează să desfășoare lucrările. Chiar și utilizarea termenului ”proiecte comune” este în măsură să dovedească intenția urmărită la semnarea Acordului de împrumut. Or, dacă nu se intenționa limitarea concurenței între companiile rusești și alte companii, inclusiv cele locale, nu exista nici un raționament de a introduce o astfel de clauză câtă vreme legislația națională stabilește expres că toți agenții economici sunt îndrituiți să participe la licitații în condiții de egalitate, câștigătorul urmând a fi desemnat în funcție de oferta prezentată. Mai mult decât atât, în fond, Acordul de împrumut este unul de credit de export așa cum este reglementat de legislația rusă și nu credit financiar cum este el denumit în mod oficial, acest lucru putând fi dovedit și prin aceea că resursele financiare care fac obiectul acordului nu vin la banca centrală a Republicii Moldova de la banca centrală a Federației Ruse, ci tranzacțiile se fac prin intermediul băncilor comerciale. Or, conform legislației ruse, contractele de credit de export prevăd expres obligativitatea de a cumpăra produse rusești, în acestea indicându-se chiar și procentul concret din volumul total al lucrărilor sau serviciilor, pe când în contractele de credit financiar niciodată nu se face trimitere la companii dintr-o jurisdicție sau alta.

F) Art.7 pct.2 înfrânge prevederile art.126 alin.(2) lit.c) din Constituție

Conform articolului 126 aliniatul (2) lit. c), Statul trebuie sa asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară. Acordul de împrumut – art.7 pct.2 – poate conduce la creșterea datoriei de stat față de un stat străin fără ca Statul sa poată controla această creștere. Acest fapt periclitează securitatea economica a Republicii Moldova și contravine intereselor naționale în sensul art. 126 alin.(2) lit.c).

Astfel, art.7 pct.2 conține câteva elemente importante:

- a) dreptul de a consolida datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă într-o datorie consolidată, cu calcularea dobânzilor ulterioare pe datoria restantă;
- b) dreptul de a include datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă a unor anumiți debitori moldoveni în datoria consolidată suverană a țării;
- c) dreptul de a declara datoria consolidată către plata urgentă;
- d) dreptul de a determina și calcula datoria consolidată și dobânzile la această datorie.

Aceste drepturi comportă riscuri semnificative pentru creșterea exponențială a datoriei externe a țării. În datoria suverană pot fi incluse alte datorii decât datoria de 200 milioane de Euro specificată în acest acord care pot fi semnificative. Acestea pot fi datorii ale unor debitori moldoveni care au accesat credite în băncile rusești asigurate prin garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către societatea pe acțiuni „Agenția rusă pentru asigurarea creditelor de export și investiții”, cu acordul Părții Moldovei. Asemenea credite asigurate pot fi acordate doar unor companii care promovează exportul Federației Ruse¹². Chiar dacă prevederea se referă la debitori moldoveni, aceasta poate presupune doar înregistrarea agentului economic în Republica Moldova, chiar daca este o companie cu capital străin. Nu este clar raționamentul includerii unor datorii care sunt oferite pentru promovarea intereselor altor state în datoria suverană a Republicii Moldova.

¹ http://www.ved.gov.ru/rus_export/financial_measures/state_guarantee/

² <https://www.exiar.ru/>

Unica limitare prevăzută în acord este ca aceste credite să fi fost accesate cu acordul Părții Moldovei, însă modul de obținere a acestui acord nu este definit și poate fi supus interpretării. Astfel, indiferent de prevederile legislației Republicii Moldova, Partea Rusă poate interpreta "acordul Părții Moldovei" ca fiind orice scrisoare de consimțământ semnată de persoane care pot fi considerate ca reprezentând statul cum ar fi, de exemplu, Președintele, Prim-ministru, un membru al Guvernului, sau ambasador. În plus, chiar și deciziile conducătorilor sau ale consiliilor de administrație ale unor companii cu participarea statului, cum ar fi Moldova-Gaz.

În aceste condiții, există riscul ca Moldova-Gaz să acceseze credite asigurate în băncile rusești, însă datoria restantă a companiei pentru Gazprom (estimată la 6,5 miliarde dolari SUA) sau pentru FinansFactoringLtd, companie subsidiară a Gazprom-ului (estimată la 1,2 miliarde dolari SUA)³ să fie inclusă în datoria suverană consolidată a țării. Mai mult decât atât, și alte companii rusești se pot înregistra în Republica Moldova și accesa astfel de credite asigurate. Notăm că acordul Părții Moldovenești este specificat doar pentru accesarea creditelor, nu și pentru includerea datoriilor restante și/sau dobânzilor la datoriile restante în datoria consolidată a țării.

Toate aceste drepturi sunt definite în mod general, fără specificarea procedurii de aplicare, și, astfel, pot fi exercitate în mod unilateral de către Federația Rusă fără participarea sau controlul Statului Republica Moldova. În lipsa unui mecanism de arbitraj sau de soluționare a disputelor pe plan internațional, diferențele de interpretare în aplicarea acestor drepturi pot fi soluționate doar bilateral, prin negocieri cu Federația Rusă. Pe cale de consecință, Federația Rusă poate determina creșterea exponențială a datoriei Republicii Moldova către Federația Rusă. În condițiile în care regulile Fondului Monetar Internațional nu permit acordarea

³ <http://www.viitorul.org/files/Policy%20Paper%202017%20-%20Impunitate%20si%20%20intelegeri%20rentiere%20sectorul%20energetic%20ENG%20II.pdf>

împrumuturilor țărilor care au datorii restante față de alte țări, Federația Rusă ar putea bloca accesul Republicii Moldova la finanțare internațională și utiliza procesul de negocieri pentru restructurarea datoriei pentru a prelua controlul asupra unor obiecte de infrastructură strategică, cum s-a întâmplat în sectorul gazelor naturale. Federația Rusă a utilizat deja astfel de procedee în relațiile cu alte state. De exemplu, în decembrie 2013 Rusia a procurat Eurobond-uri emise de Ucraina în valoare de 3 miliarde de dolari SUA. Ulterior, în 2015 Federația Rusă a amenințat să blocheze finanțarea FMI pentru Ucraina în caz de neplată a sumei contestate de Ucraina în judecata internațională. Aceasta contravine obligației statului de a proteja interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară și slăbește suveranitatea Republicii Moldova.

Obiter dictum, potrivit art. 104 alin. (1) din Constituție, “Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați”. De asemenea, potrivit art. 105 alin. (2), “Guvernul și fiecare din membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebări sau la interpelările formulate de deputați”.

Astfel, reieșind din raporturile constituționale între Parlament și Guvern și a principiului colaborării puterilor, constatăm că Guvernul nu și-a onorat obligațiile constituționale. În acest sens, remarcăm faptul că Prim-ministrul, cât și unii membri ai Guvernului nu au răspuns la întrebările deputaților. Membrii Guvernului nu au oferit un răspuns clar la următoarele întrebări: cine, nominal, a negociat acest tratat internațional din partea Republicii Moldova? de ce nu a fost solicitat avizul Comisiei de Politică Externă? cine din părțile semnatare a acordului a cerut introducerea art.7 pct.2 și care au fost argumentele și raționamentele? Toate aceste întrebări au fost adresate de către deputați atât în cadrul comisiilor parlamentare, cât și a ședinței în plen care a precedat votul de ratificare. Reprezentanții Guvernului nu au oferit răspunsuri la aceste întrebări și, astfel, nu și-au onorat obligația constituțională.

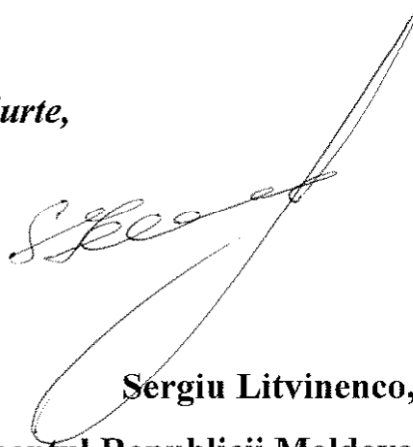
V. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Pe baza considerentelor menționate, în temeiul art.135 alin.(1) din Constituție, a art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codului jurisdicției constituționale, solicităm:

- 1) declararea sesizării ca fiind admisibilă;**
- 2) exercitarea controlului constituționalității a prevederilor art. 3 pct. 3 și a art. 7 pct. 2 din Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, semnat la Moscova, la 17 aprilie 2020.**

Având în vedere situația creată, **rugăm Înalta Curte să examineze prezenta sesizare în regim de urgență.**

Cu cea mai înaltă considerație pentru Onorata Curte,



Sergiu Litvinenco,
Deputat în Parlamentul Republicii Moldova