



**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 135 alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova,
articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea
Constituțională și articolele 38 alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr.
502-XIII din 16 iunie 1995

Semnatarii sesizării
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova:

Digitally signed by Plîngău Dinu
Date: 2020.04.27 07:53:02 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Data:
26 aprilie, 2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	58a	
"27"	04	2020

Prezenta sesizare este un document juridic și poate afecta drepturile și obligațiile
dumneavoastră

I – AUTORUL SESIZĂRII

1. Numele/Denumirea: **Dinu**
2. Prenumele: **Plîngău**
3. Funcția: **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prin prezenta sesizare, în temeiul prevederilor art. 135 alin. 1) lit. (a) din Constituție, art. 4 lit. (a) din Codul Jurisdicției Constituționale, se solicită exercitarea controlului de constituționalitate în privința:

- Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 169 din 13/03/2020;
- Hotărârii Guvernului nr. 252 din 21/04/2020 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;
- Legea nr. 57/2020 din 23/04/2020 privind ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

Sesizarea în cauză are drept obiect primordial de a examina în detaliu constituționalitatea: prevederilor de la articolele: **2; 3, pct. 3; 7, pct. 2 și art. 11** din Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat. Hotărârii Guvernului nr. 169/2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat; Hotărârii Guvernului nr. 252/2020 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; Legii nr. 57/2020 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

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

A. Circumstanțele de fapt

1. Prin hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 169 din 13.03.2020 (HG 169), în vigoare din data de 14.03.2020, s-a hotărât:
 - inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
 - de a se lua act de Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
 - aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.
 - Necesită a fi observat faptul, că la data când Guvernul Republicii Moldova a inițiat procedura de negociere al Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, proiectul acordului în redacția aprobată de Guvern spre semnare era deja redactat și negociat.
2. Procedura de negociere a acordului, *de facto* a fost lipsă, fapt confirmat de textul HG nr.169.
3. La 17 aprilie 2020 la Moscova, de către A. Neguță, în numele Guvernului Republicii Moldova, a fost semnat în două exemplare, fiecare în limbile moldovenească și rusă, ambele având aceiași putere juridică, Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, (*în continuare "Acord"*).
4. La 21 aprilie 2020, Guvernul Republicii Moldova, prin hotărârea nr. 252 (HG 252), aprobă și prezintă Parlamentului spre examinare 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 din 17.04.2020.
5. La 21 aprilie 2020 prin adresa primului ministru CHICU Ion, înregistrată la secretariatul Parlamentului Republicii Moldova cu numărul 161, este prezentat Parlamentului, spre examinare în mod prioritar, proiectul de lege în limba română, însoțit de HG 252, copia de pe Acord în limba română și argumentarea necesității semnate de PUȘCUȚA Serghei.
6. Potrivit argumentării expuse de PUȘCUȚA Serghei, scopul împrumutului: *implementarea proiectelor investiționale în special proiectelor de restabilire a drumurilor naționale*.
7. Date privind costul total al angajamentului financiar al Republicii Moldova în raport cu Federația Rusă sunt lipsă.
8. Întinderea angajamentului financiar contractat de către Guvern care ține de esența "Acordului" prezentat spre ratificare Parlamentului Republicii Moldova, nu a fost comunicat Parlamentului de autoritatea căreia i-a fost încredințată promovarea politicilor financiare a statului, în speță Ministerul Finanțelor.

9. La 22 aprilie 2020, a fost emis avizul Comisia de control al finanțelor publice, potrivit căreia nu a fost luată o decizie asupra proiectului de lege privind ratificarea acordului.
10. La 22.04.2020 a fost adoptat raportul Comisiei economice, buget și finanțe prin care proiectul de lege privind ratificarea acordului a fost susținut, fără a se indica valoarea totală a angajamentului financiar extern care urmează a fi asumat de către Parlament precum și impactul financiar sub aspectul de riscuri.
11. La 22.04.2020 a fost emis avizul Direcției generale juridice a secretariatului parlamentului, potrivit căruia se fac referiri interpretative la art. 7 alin. (2) din Acord prin prisma prevederilor Legii nr. 419/2006 cu privire la datoria sectorului public.
12. Aparent, riscurile identificate de către direcția generală juridică la art. 7 alin.(2) se încearcă a fi eliminate prin interpretarea acordului în concordanță cu legea națională.
13. În acest sens, necesită a fi reținut că direcția generală juridică a Parlamentului, la pct. 4 din aviz indică *inter alia* că acordul reprezintă un **contract de stat**, motiv din care în conformitate cu prevederile art. 2617 Cod Civil, condițiile de fond ale actului juridic stabilite de acordul internațional sunt guvernate de legea aleasă de părți, alegere care este lipsă în textul acordului, motiv din care interpretarea acestuia nu putea avea loc în baza legii naționale, după cum s-a indicat greșit în avizul direcției generale juridice.
14. În speță, potrivit prevederilor art. 2616 alin. (1), 2618, art. 2625 Cod Civil, art. 41 din Convenția cu privire la asistența juridică în materie civilă, familială și penală, din 22.01.1993 semnată de statele CSI la Minsk, Acordul fiind semnat la Moscova este guvernat de *Legea Federației Ruse*, motiv din care interpretarea acordului în conformitate cu legea națională făcută de Direcția generală juridică a Parlamentului este una evident greșită, reprezentând de fapt o inducere în eroare a Legislativului.
15. La 22.04.2020 a fost prezentat un aviz nemotivat al Comisiei protecție socială, sănătate și familie.
16. La 22.04.2020, deputatul Dumitru DIACOV a propus un amendament la lege privind reglementarea aplicabilității art. 7 alin. (2) din Acord și a drepturilor companiilor autohtone să obțină împrumuturi de la creditorii și/sau asiguratorii ruși sub garanția Guvernului Federației Ruse.
17. Amendamente la lege au fost propuse și de deputatul GROSU Igor, formulând rezerve la art. 3 pct. 3 și art. 7 alin. (2) din Acord.
18. Toate amendamentele au fost respinse în ședința Comisiei economie buget și finanțe din 23.04.2020.
19. La 23.04.2020 a fost emis coraportul formal al Comisiei politică externă și integrare europeană.
20. La 23.04.2020, proiectul de lege privind ratificarea acordului a fost aprobat în două lecturi, în aceeași ședință, devenind astfel Legea nr. 57/2020.
21. Parlamentul Republicii Moldova, ignorând procedura constituțională de încheiere a tratatelor internaționale, prin Legea nr. 57/2020 a ratificat Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

22. Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat conține în textul său, la art. 2; 3, pct. 3, 7, pct. 2 și art. 11, prevederi ce contravin articolelor: 1, 2, 8, 9, 126 și 129 din Constituția Republicii Moldova.

B. Acuzații privind încălcarea prevederilor constituționale

Constatăm că Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, contravine articolelor: 1, 2, 6, 8, 9, 126 și 129 din Constituția Republicii Moldova.

Încălcarea art. 1 combinat cu 2 din Constituția Republicii Moldova:

Potrivit art. 1 din Constituția Republicii Moldova, *„Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil”*. Astfel, articolele contestate vin în contradicție cu principiul suveranității și independenței statului care, potrivit Declarației de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991, care proclamă că: *„Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără niciun amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric și etnic al devenirii sale naționale”*. Aceste prevederi specifică atributul suveranității de a nu fi comandată în relațiile sale externe de către nicio altă putere, indiferent de forma în care puterea publică însăși a consimțit să se limiteze în unele dintre aceste relații externe.

Potrivit art. 3, pct. 3 din Acordul de Împrumut: *„Partea Moldovei, în interesul extinderii relațiilor economice-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”*, iar potrivit art. 7, pct. 2 din același Acord: *„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 plată urgentă...”* Astfel, potrivit textului Acordului de împrumut semnat între Guvernul Republicii Moldova și cel al Federației Ruse, Republica Moldova se obligă să achite nu doar datoriile și dobânzile aferente Acordului de împrumut, dar și cele oferite de către băncile rusești debitorilor moldoveni cu acordul „Părții Moldovei”. Termenul „Partea Moldovei” este foarte ambiguu, care poate fi interpretat în cazul apariției unui litigiu, că orice autoritate din Republica Moldova poate oferi acordul pentru împrumuturi de la băncile din Federația Rusă a companiilor private, care ulterior pot deveni obligatorii de a fi achitate de către Republica Moldova. Luând în calcul că potrivit art. 11 din Acordul de împrumut, modul de soluționare a litigiilor și dezacordurile nu sunt expres menționate, acest fapt poate duce prejudicii atât securității naționale, cât și poate leza în mod direct principiul suveranității consfințit și protejat de Constituția Republicii

Moldova în cazul în care „Partea Rusă” va decide soluționarea litigiilor de către o instanță din Federația Rusă.

Constituția Republicii Moldova la art. 2 stipulează: *„Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct sau prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”, „Nicio persoană sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu...”*.

Exercitarea suveranității poporului se realizează prin organele sale reprezentative. Reprezentative sunt organele în care membrii lor acționează ca mandatar ai poporului, luând decizii în numele celor care le-au acordat mandatul respectiv. Constituția Republicii Moldova consacră ca organ reprezentativ suprem Parlamentul Republicii Moldova (art. 60-76 din Constituție), iar exercitarea suveranității poate avea loc numai în formele stabilite de Constituție. Potrivit art. 66 lit. i) Parlamentul *„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”*. Din textul constituției reiese foarte clar că Parlamentul Republicii Moldova este singura autoritate care poate exercita prin prisma prevederilor constituționale controlul asupra împrumuturilor și creditelor.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 199 din 12 iulie 2013, *„Curtea reține că, potrivit dispozițiilor articolelor 60 și 66 din Constituție, reglementarea activității economice în Republica Moldova este prerogativa exclusivă a Parlamentului”*.

Din textul Acordului de Împrumut acest aspect ce se referă la debitorii moldoveni ce s-au împrumutat de la băncile din Federația Rusă cu acordul „Părții Moldovei” poate fi interpretat de „Partea Rusă” precum „că acest acord poate veni de la Guvernul Republicii Moldova, Ministere sau vreo autoritate publică locală, ceea ce ar contravine Constituției, iar în cazul apariției unui litigiu sau conflict între părți, prevederile neclare din Acord care contravin legislației noastre naționale și însăși textului Constituției ar putea fi folosite cu rea intenție.

Potrivit art. 2 coroborat cu art. 60 și 66 din Constituția Republicii Moldova, reiese că implicarea Parlamentului începând cu procesul de inițiere a negocierilor pe marginea semnării acordului, semnarea acordului, cât și ratificarea acestuia urmează să fie efectuat sub supravegherea Parlamentului. Tot aici apare norma imperativă privind avizarea acordului de către Comisia pentru politică externă și integrării europene a Parlamentului Republicii Moldova la momentul inițierii procedurii de negociere a Acordului, cât și avizarea semnării Acordului cu prezentarea materialelor stipulate în Legea 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova.

Potrivit celor menționate mai sus, pe lângă aspectele de procedură care au fost încălcate în momentul inițierii negocierilor care au fost sau nu, cât și în momentul semnării Acordului, însăși textul Acordului contravine prevederilor Constituției Republicii Moldova. Potrivit art. 3, pct. 3 și art. 7, pct. 2, se conferă posibilitatea altor autorități ale Republicii Moldova de a exercita dreptul suveran al Parlamentului mandatat de poporul Republicii Moldova de a reglementa activitatea economică a statului. În consecință Republica Moldova poate deveni fidejutorul unor debitori ai băncilor din Federația Rusă.

Încălcarea art. 1 alin. (3) și 8 din Constituție combinat cu art. 9 și 24 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor, la care Republica Moldova a aderat prin Hotărârea despre aderarea Republicii Moldova la convențiile internaționale nr. 1135-XII din 4 august 1992:

Pornind de la principiul statului de drept din care derivă principiul legalității (art. 1 alin. (3) din Constituție), de la dreptul suveran al poporului Republicii Moldova **la negocierea și elaborarea tratatelor internaționale la care este parte** (art. 1 alin. (1) combinat cu art. 2 alin. (1) din Constituție, art. 9§1 combinat cu art. 24§1 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor, la care Republica Moldova a aderat prin Hotărârea despre aderarea Republicii Moldova la convențiile internaționale nr. 1135-XII din 4 august 1992), se relevă **încălcarea procedurii constituționale de încheiere a tratatelor internaționale** în cazul încheierii Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, ratificat prin Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020. La fel, reieșind din cadrul legal intern instituit prin Legea organică specială nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, adoptată în vederea dezvoltării normelor constituționale cu privire la dreptul tratatelor internaționale, care prevede expres procedura de inițiere, negociere, semnare, intrare în vigoare, aplicare, suspendare, denunțare și stingere a tratatelor internaționale ale Republicii Moldova, **se relevă încălcarea procedurii legale de încheiere a tratatelor internaționale** în cazul încheierii Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, ratificat prin Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020.

Ab initio, învederăm că potrivit art. 8 alin. (1) din Constituție, *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*, ceea ce înseamnă că Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor și alte tratate, fac parte din blocul (corpul) de constituționalitate al Republicii Moldova, iar în așa mod, potrivit Hotărârii Curții Constituționale din 05.12.2013 „*orice control de constituționalitate sau orice interpretare urmează a avea în vedere nu doar textul Constituției, ci și principiile constituționale din blocul de constituționalitate*”.

În același timp, prin Decizia Curții Constituționale nr. 17 din 7 noiembrie 2013, Curtea stipulează că *regimul juridic al tratatelor internaționale încheiate de către Republica Moldova se reglementează prin Legea nr. 595-XIV din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova*, potrivit art. 1 al Legii nr. 595-XIV, *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, Constituția Republicii Moldova, prezenta lege, precum și în conformitate cu prevederile tratatelor*.

Pe cale de consecință, examinarea constituționalității actelor contestate, urmează a fi exercitată în primul rând prin prisma principiului legalității garantat de art. 1 alin. (3) din Constituție, verificând dacă actele contestate întrunesc condițiile prevăzute de lege, ca exigență a constituționalității acestora în temeiul art. 1 alin. (3) din Constituție. Acest raționament derivă din chintesența statului de drept, care impune obligativitatea respectării legilor, unde

Constituția ocupând primatul în ierarhia legilor, impune liniile directorii constituționale transcrise în legile organice prin care se dezvoltă normele constituționale obligatorii de respectat, atât pentru autoritatea executivă cât și pentru cea legislativă.

Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă a explicat cu valoare de principiu în Hotărârea nr. 3 din 09.02.2012, Hotărârea nr. 22 din 16.07.2015, Hotărârea nr. 30 din 08.12.2015, Hotărârea nr. 24 din 27.07.2017, că: „*principiul legalității este parte componentă a principiilor statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție. Respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept*”.

Astfel, **nerespectarea obligațiilor prevăzute de lege la încheierea Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, **ratificat prin Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020, atrage implicit afectarea principiului statului de drept garantat de art. 1 alin. (3) din Constituție**, fapt inadmisibil într-o societate cu adevărat democratică.

Prin urmare, conform Deciziei Curții Constituționale nr. 17 din 7 noiembrie 2013 se observă că **prin încheierea tratatelor se înțelege succesiunea de etape care trebuie urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și, ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate, astfel încât tratatul să producă efecte juridice. Procesul de încheiere a unui tratat internațional cuprinde mai multe etape distincte: negocierea textului; autentificarea textului; exprimarea consimțământului părților de a încheia tratatul; intrarea în vigoare și înregistrarea tratatului.**

Reieșind din raționamentele enunțate, raportate la normele de drept, se desprinde esența încălcării principiului legalității garantat de art. 1 alin. (3) din Constituție, deoarece textul Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat **nu a fost elaborat cu participarea Republicii Moldova, nu a fost negociat înainte de semnare, aprobare și ratificare, nu s-a solicitat și nu există avizul Comisie politice externe și integrare europeană a Parlamentului și nici avizul obligatoriu al Ministerului Justiției privind compatibilitatea acordului cu legislația internă.** Mai mult ca atât, Guvernul nu a avut și nici nu are o expertiză a acestui acord.

Deși, după natura lui este un acord bilateral dintre două state, care urma să parcurgă toate etapele succesive necesare încheierii acestui tratat prevăzute expres de Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, aceste lucru nu a fost respectat ceea ce a lezat prevederile dreptului intern și însăși a textului Constituției, făcând abstracție de la faptul că unele prevederi din acest Acord pot provoca riscuri majore pentru securitatea națională.

Important este a menționa că potrivit art. 8 alin (2) din Constituție, **intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.** Nu în zadar la art. 7 alin. (3) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova este prevăzută obligativitatea prezentării avizului Ministerului Justiției al Republicii Moldova privind compatibilitatea proiectului tratatului cu legislația internă, unde reieșind din art. 7 din Constituție, **Constituția Republicii Moldova este**

Legea ei Supremă. Nicio lege și niciun alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Scopul normei de la art. 7 alin. (3) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova este de a asigura compatibilitatea proiectelor tratatelor internaționale cu Constituția Republicii Moldova, iar în caz de incompatibilitate, să fie după caz, inițiată procedura de revizuire a Constituției ca poporul în virtutea dreptului său suveran garantat de art. 2 din Constituție, să modifice Constituția înainte de semnarea tratatului internațional sau să se renunțe la un asemenea tratat ce contravine Constituției.

Deci, în acest caz, transpunerea în viață a normei constituționale prevăzute la art. 8 alin. (2) din Constituție, este realizat prin norma organică de la art. 7 alin. (2) și (3) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, în acord cu care, *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, 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. Propunerea cu privire la inițierea negocierilor este prezentată de către organul responsabil pentru încheiere tratatului, de comun acord cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și prin intermediul acestuia.*

În cazul de față, acest Acord a fost ratificat fără a fi respectate normele imperative și ansamblul de proceduri și reguli pentru ca un tratat să poată produce efecte juridice, contrar art. 1 alin. (3) și art. 8 din Constituție și contrar art. 9 combinat cu art. 24 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor.

Concluzia că la încheierea Acordului nu s-a respectat procesul de încheiere a unui tratat internațional care cuprinde mai multe etape distincte și succesive ce nu pot fi omise, pornește de la etapa inițială odată cu aprobarea de către Guvern a Hotărârii nr. 169/2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat și până la ratificarea în Parlament a acestuia prin adoptarea Legii nr. 57/2020.

Din conținutul Hotărârii Guvernului nr. 169/2020 din 13.03.2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, se observă că, **Guvernul la data de 13.03.2020 ia act de proiectul Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat. **Aceasta presupune că proiectul Acordului deja a fost întocmit și prezentat Guvernului până la data de 13.03.2020.** Cu toate acestea, **prin aceeași Hotărâre din data de 13.03.2020, Guvernul hotărăște inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și

Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat. **Ceea ce presupune că textul acestui Acord a fost elaborat de Federația Rusă și astfel, proiectul acestui Acord a fost prezentat de Federația Rusă, iar Guvernul Republicii Moldova abia la data de 13.03.2020 prin această Hotărâre a Guvernului a inițiat procedura negocierilor asupra unui text al Acordului la elaborarea căruia nu a participat partea moldovenească.** Cu totul paradoxal, dar făcând abstracție de la seria de încălcări deja evidențiate, **Guvernul prin aceeași Hotărâre din 13.03.2020 a și aprobat semnarea Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat. **Ceea ce presupune că negocierea textului acestui Acord nu a mai avut loc, deoarece Guvernul Republicii Moldova prin aceeași Hotărâre din 13.03.2020 a aprobat semnarea Acordului în redacția prezentată de Federația Rusă cu un text la elaborarea căruia Republica Moldova nu a participat, pe care Republica Moldova nici nu la negociat, fiind aprobată semnarea directă a acestuia fără a fi respectate etapele succesive necesare încheierii acestui tratat prevăzute expres de Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, condiții legale imperative enumerate anterior.**

Evident că în asemenea condiții, **inițierea negocierii Acordului** prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în baza Hotărârii Guvernului nr. 169/2020 din 13.03.2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului respectiv, contrar art. 7 alin. (4) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, **nu a mai fost posibilă, deoarece prin aceeași Hotărâre a Guvernului s-a efectuat un salt direct la aprobarea semnării acestui Acord.**

La fel, în lipsa negocierilor asupra acestui Acord, nu a mai fost consultată Comisia pentru politică externă și integrare europeană a Parlamentului, înainte de inițierea negocierilor și nici după finalizarea negocierilor, care în mod obligatoriu urma a fi consultată după finalizarea negocierilor și înainte de semnarea Acordului respectiv prin solicitarea de aviz consultativ. Potrivit art. 7 alin (2) și art. 8¹ din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, care vin în coroborare cu prevederile art. 66 lit. i) din Constituția Republicii Moldova, **adoptarea deciziei cu privire la inițierea negocierilor, cât și 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 în lege.**

Totodată, propunerea Ministerului Finanțelor cu privire la inițierea negocierilor urma a fi prezentată de comun acord cu Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, care trebuia să conțină în mod obligatoriu **argumentarea necesității încheierii acestui Acord, cu specificarea eventualelor consecințe de ordin politic, financiar-economic sau de altă natură pe care le implică încheierea Acordului, proiectul acestuia în limba de stat, avizele ministerelor și ale altor autorități administrative centrale de specialitate privind oportunitatea încheierii Acordului, iar în mod special avizul Ministerului Justiției al RM privind compatibilitatea proiectului acestui Acord cu prevederile Constituției Republicii**

Moldova și cu legislația națională. Condițiile imperative menționate mai sus nu au fost respectate, deoarece o asemenea argumentare cât și avizele respective nu se regăsesc.

În ordinea de idei expusă, menționăm că în conformitate cu art. 9 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor, adoptarea textului unui tratat se face prin **consimțământul tuturor statelor participante la elaborarea sa**. La caz, adoptarea textului Acordului respectiv nu poate avea loc dacă Republica Moldova nu a participat la elaborarea textului acestui Acord. Sintagma „**consimțământul tuturor statelor participante la elaborarea sa**” denotă imperativul și obligativitatea participării atât a Federației Ruse cât și a Republicii Moldova la elaborarea textului Acordului, ca etapă anterioară adoptării.

Totodată, în conformitate cu art. 24 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor, *un tratat intra în vigoare la data și după modalitățile ce s-au fixat prin dispozițiile sale sau prin acordul între statele care au participat la negociere*. Din conținutul normei, se conchide că acest Acord nu poate intra în vigoare deoarece **Republica Moldova nu a participat la negocierea acestuia**.

Precondiția elaborării și negocierii textului tratatului de către părțile acestuia, nu are un caracter pur formal, dar ține de substanța dreptului suveran al statului la încheierea oricărui tratat internațional conform intereselor naționale și potrivit unei proceduri succesive ce cuprinde mai multe etape distincte expres prevăzute de lege.

Astfel, Guvernul fără a respecta procedura legală și constituțională a adoptat Hotărârea Guvernului nr. 169/2020 din 13.03.2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, prin care a hotărât că, **se ia act de proiectul Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, **concomitent hotărând pur formal inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, **și imediat, fără a mai parcurge procedura de negocieri a cărei inițiere a hotărât-o, prin aceeași Hotărâre din 13.03.2020 a hotărât aprobarea semnării Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

Încălcarea art. 9 combinat cu art. 126 din Constituție:

Potrivit art. 126 din Constituție, „*economia Republicii Moldova este o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă*”. Totodată, art. 9 din Constituție, intitulat generic „**Principiile fundamentale privind proprietatea**”, reliefează factorii de bază ai economiei, și anume: piața, libera inițiativă economică și concurența loială. Astfel, în vederea transpunerii în practică a principiilor enunțate, legiuitorul constituant, prin art. 126 alin. (2), a instituit obligația statului de a reglementa activitatea economică și s-au stipulat garanțiile transpunerii în practică a principiilor economiei de piață.

Astfel, în respectiva materie, potrivit Hotărârii nr. 199 din 12 iulie 2013, Hotărârii nr. 6 din 18 februarie 2003, Curtea relevă faptul că legiuitorul constituant a pus în sarcina statului mai multe obligații pozitive, precum asigurarea libertății comerțului și a activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorilor tuturor factorilor de producție și protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.

În același timp, în Hotărârea nr. 24 din 21 octombrie 2004 Curtea precizează că: „**art. 126 alin (1) din Constituție statuează că economia Republicii Moldova este o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietate publică, antrenate în concurență liberă. Art. 9 din Constituție consacră principiile fundamentale privind proprietatea, stipulând în alin. (3) că piața, liberă inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei. Curtea consideră însă că aceste prevederi trebuie interpretate în contextul prevederilor constituționale referitor la obligația statului de a asigura reglementarea activității economice în condițiile legii și protecția concurenței loiale – art. 126 alin. (2) lit. a) și lit. b)**”.

Concurența îndeplinește următoarele funcții importante: **funcția de garanție a economiei de piață, funcția liberei circulații a mărfurilor și serviciilor, funcția de stimulare a inițiativei participative pe piață.** Regulile referitoare la concurență au menirea de a garanta că dinamismul competitivității piețelor este menținut, iar monopolizarea sectoarelor pieței este evitat. Concurența eficientă reprezintă motorul care determină agenții economici, ce operează pe o piață, să lupte pentru realizarea unei repartiții optime a resurselor, atât la nivelul propriei afacerii, cât și la nivelul întregii economii.

Raportând prevederile art. 3, pct. 3 din Acordul de împrumut la textul Constituției de la art. 9 și art. 126, observăm foarte clar că textul acordului intră în contradicție cu textul Constituției. Potrivit art. 3, pct. 3 din Acord „**Partea Moldovei, în interesul extinderii relațiilor economice-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.**

Din textul acestui Acord reiese faptul că companiile din Federația Rusă vor suporta un tratament preferențial în procesul licitațiilor efectuate de către Republica Moldova. Respectiv, conform textului acestui Acord reiese că anume companiile din Federația Rusă, contrar **principiului concurenței loiale**, urmează să câștige licitațiile desfășurate de către Republica Moldova și să desfășoare lucrările.

Reiterăm că limitarea concurenței între companiile rusești și alte companii, inclusiv cele locale încalcă grav Constituția Republicii Moldova. Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 199 din 12 iulie 2013 reține că „**un element constituțional inherent economiei de piață funcționale și deschise alături de libertatea de mișcare a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului îl constituie libera concurență. Prin urmare, orice act având scopul de a împiedica, restrânge ori distorsiona concurența va avea drept rezultat funcționarea necorespunzătoare a economiei, crearea de dezechilibru și discontinuități în raporturile economice.**”

În scopul reglementării relațiilor ce țin de protecția, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării intereselor legitime ale consumatorilor, Parlamentul a adoptat Legea nr. 183 din 11 iulie 2012 care stabilește cadrul juridic al protecției concurenței, prevenirii contrarării practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale. Conform prevederilor acestei legi, prin „concurență” se subînțelege *„rivalitatea economică, existentă sau potențială, între două sau mai multe întreprinderi independente pe o piață relevantă, când acțiunile lor limitează efectiv posibilitatea fiecăreia dintre ele de a influența unilateral condițiile generale de circulație a produselor de pe piața respectivă, stimulează progresul tehnico-științific și creșterea bunăstării consumatorilor.”*

Din prevederile acestei legi care vin să întărească prevederile de la articolele 9 și 126 din Constituție, reiese că sunt interzise în mod categoric orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților centrale sau locale care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum stabilirea de condiții discriminatorii sau acordarea de privilegii pentru activitatea întreprinderilor. Anume prin însăși textul Acordului de împrumut unde se menționează că: *„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”*, se încearcă devierea de la normele Constituționale și Legea nr. 183 din 11 iulie 2012, prin acordarea unui privilegiu sau a unui comportament privilegiat față de alte companii, inclusiv cele din Republica Moldova, precum și stabilirea unei condiții discriminatorii.

Prin Hotărârea nr. 199 din 12 iulie 2013, Curtea reiterează că o *premisă fundamentală în vederea realizării transpunerii în practică a principiului liberei concurențe este asigurarea, prin cadrul legal instituit de stat, a egalității de oportunități agenților economici. Aceasta presupune, în mare parte, nefavorizarea unor agenți economici prin acordarea unor avantaje financiare sau de alt tip în comparație cu concurenții lor din sfera de activitate respectivă.*

La fel, Curtea menționează că *„agenții economici nu pot fi privilegiați între ei nici după criteriul dacă statul este sau nu fondator, pentru că din punct de vedere al pieței, indiferent de calitatea fondatorului, aceștia sunt pe picior de egalitate, iar respectivul comportament ar duce atingere principiilor economiei de piață și liberei concurențe.*

Reieșind din faptul că politicile în domeniul concurenței se bazează pe un cadru legislativ comunitar, fundamentat în esență de Tratatul Comunității Europene, iar principiile Tratatului stipulează că statele vor adopta o politică economică bazată pe *„definirea obiectivelor comune și conduse în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă”*. Potrivit respectivului act, *se consideră incompatibil cu piața comună orice ajutor acordat de un stat membru sau din resursele de stat, sub orice formă, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau producția anumitor bunuri atâta timp cât afectează comerțul dintre statele membre”*.

Conform Comisiei Europene și Curții Europene de Justiție o măsură va fi considerată ajutor de stat în următoarele circumstanțe:

1. Implică utilizarea resurselor statului;
2. Conferă un avantaj agentului economic;
3. Este selectiv;

4. Distorsionează sau amenință cu distorsionarea concurenței.

Conceptul de „**ajutor de stat**” include orice ajutor public sau orice ajutor acordat de autorități, iar scopul ajutorului, precum și motivul acordării lui, sunt irelevante. Unicul lucru ce contează este efectul acestui act asupra concurenței.

Respectiv, prin acordarea unor „**unor condiții nu mai puțin favorabile**” prin Acordul de împrumut se distorsionează și se amenință cu distorsionarea concurenței.

Conform art. 126 alin. (2) lit. c), „*Statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară*”. Art. 7 pct. 2 conține prevederi ce pot periclita securitatea economică a Republicii Moldova și ar contravine intereselor naționale în sensul descris de textul Constituției. Potrivit art. 7, pct. 2 se acordă dreptul de a include datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă a unor debitori moldoveni care s-au împrumutat de la băncile din Federația Rusă în datorie consolidată suverană a țării.

Astfel, prin prevederile de la art. 7, pct. 2 din Acordul de împrumut, Republica Moldova va suporta riscul de a-și crește datoria externă, fără a avea posibilitatea suverană de a controla acest proces, prin acordarea dreptului Federației Ruse de a transpune datoriile unor debitori moldoveni care au accesat credite de la băncile din Federația Rusă. Reiterăm că prin debitori moldoveni se presupune doar înregistrarea agentului economic în Republica Moldova, chiar dacă compania este cu capital străin. În consecință Republica Moldova poate deveni fidejursorul unor companii private care pot lua credite cu rea credință de la niște bănci din Federația Rusă, iar datoriile și dobânzile pot fi incluse în datorie externă a Republicii Moldova față de Federația Rusă.

La începutul sesizării am specificat riscul interpretării cu rea credință a termenului „Partea Moldovei”, care poate presupune că un ministru, Președintele, un ambasador, o autoritate publică locală sau un conducător al unei companii de stat poate emite un act de manifestare a consimțământului prin care acordă o garanție fie pentru debitorii moldoveni, fie își asumă în numele statului fidejusiunea pentru datoriile companiilor private.

Luând în calcul cele menționate mai sus, dar și faptul că Moldova-Gaz are o datorie estimată la 6.5 miliarde de dolari SUA, parvine riscul ca Societatea pe Acțiuni Moldova-Gaz să acceseze credite în băncile rusești, iar termenul „Partea Moldovenească” să fie interpretat de către „Partea Rusească” ca și conducerea consiliului de administrarea a Moldova-Gaz și această datorie să fie inclusă în datoria suverană consolidată a țării. Iar lipsa specificării modului de rezolvare a litigiilor din Acordul de Împrumut poate duce la soluționarea acestui diferend de către o instanță din Federația Rusă, în interesul Federației Ruse. Menționăm că, acordul „Părții Moldovei” se solicită numai pentru accesarea creditelor, nu și pentru includerea datoriilor restante și dobânzilor în datoria consolidată a țării.

Încălcarea art. 129 din Constituție:

Prevederile de la art. 7, pct. 3 din Acordul de împrumut care se rezumă la majorarea datoriei de stat pentru creditele persoanelor terțe față de Federația Rusă este o clauză care contravine principiului protejării intereselor naționale în activitatea economică, consfințit în art. 129 din Constituția Republicii Moldova.

Pornind de la ideea și norma imperativă că Guvernul **asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, pornind de la interesele naționale**, acesta urma să facă o analiză exhaustivă asupra impactelor care pot fi cauzate de Acordul de Împrumut semnat între Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova. Această analiză urma să ia în considerație aspectele politice, economice, cât și aspectele juridice ale Acordului a căror prevederi așa cum am menționat mai sus vin în contradicție cu legislația națională. Această expertiză/analiză, cât și toate documentele aferente să fie prezentate Parlamentului care aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor. În procesul negocierii Acordului (care au avut sau nu loc), cât și în momentul semnării Acordului, Guvernul urmează să pornească de la principiul interesului național, care poate fi materializat prin elaborarea unei analize asupra impactelor economice, politice și juridice în cazul ratificării Acordului de către Republica Moldova.

În consecință, Guvernul nu a luat în calcul riscurile majore care pot surveni pentru Republica Moldova din cauza unor prevederi stipulate în Acordul de împrumut în cazul în care aceste prevederi vor fi interpretate cu rea intenție de către „Partea Rusă”, cât și consecințele nefaste asupra securității naționale în momentul în care „Partea Rusă” va solicita recuperarea datoriilor și dobânzilor debitorilor moldoveni creditați de la băncile rusești din contul Republicii Moldova. În asemenea mod, Republica Moldova este lipsită de posibilitatea de a controla anumite procese ce pot transforma anumite datorii în datoria consolidată suverană a țării, unilateral de către Federația Rusă.

Concluzii:

Guvernul fără a respecta procedura legală și constituțională a adoptat Hotărârea Guvernului nr. 169/2020 din 13.03.2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, prin care a hotărât că, **se ia act de proiectul Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, **concomitent hotărând pur formal inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, **și imediat, fără a mai parcurge procedura de negocieri a cărei inițiere a hotărât-o, prin aceeași Hotărâre din 13.03.2020 a hotărât aprobarea semnării Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

Urmând cele expuse, se observă că **Hotărârea Guvernului nr. 169/2020 din 13.03.2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, **este adoptată cu încălcarea principiului legalității și a statului de drept garantate de art. 1 alin. (3) din Constituție, cu încălcarea principiului suveranității naționale a poporului Republicii Moldova garantate de art. 2 din Constituție, cu încălcarea principiilor fundamentale privind proprietatea garantate de art. 9 coroborat cu art. 126 și 129 din Constituție reieșind din obiectul și condițiile Acordului** care în substanță aduce atingere gravă dreptului de proprietate subminând securitatea economiei naționale a Republicii

Moldova, fiind contrară și art.9, art.24 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor.

La fel, **Hotărârea Guvernului nr. 252 din 21.04.2020 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, în condițiile încălcării *ab initio* a procedurii constituționale de încheiere a tratatelor internaționale, inevitabil este contrară principiului legalității și a statului de drept garantate de art. 1 alin. (3) din Constituție, principiului suveranității naționale a poporului Republicii Moldova garantate de art. 2 din Constituție, principiilor fundamentale privind proprietatea garantate de art. 9 din Constituție reieșind din obiectul și condițiile Acordului care în substanță aduce atingere gravă dreptului de proprietate subminând securitatea economiei naționale a Republicii Moldova.

Din moment ce **procedura constituțională de încheiere a tratatelor a fost încălcată la încheierea Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, acest Acord nu mai poate produce efecte juridice în întregime, fapt pentru care urmează a fi declarat neconstituțional în întregime, deoarece este contrar principiului legalității și a statului de drept garantate de art. 1 alin. (3) din Constituție, principiului suveranității naționale a poporului Republicii Moldova garantate de art. 2 din Constituție.

Finalmente, **Legea nr. 57 din 23.04.2020 pentru ratificarea Acordului** dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, **fiind adoptată cu încălcarea normelor constituționale fără a fi respectată procedura constituțională de încheiere a tratatelor este contrar principiului legalității și a statului de drept garantate de art. 1 alin. (3) din Constituție**, fiind contrară și prevederilor art.9 și art.24 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor.

Având în vedere că , **actele contestate au fost adoptate cu încălcarea procedurii legale** prevăzute expres de Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, iar subsecvent, **au fost adoptate cu încălcarea procedurii constituționale** și contravin prevederilor art. 1 alin. (3), art. 2, art. 8, art. 9, art. 126 și 129 din Constituție, inclusiv prevederilor art.9 și art.24 din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor, luând în calcul argumentările ce se referă la neconcordanța textului Acordului cu prevederile Constituție Republicii Moldova, Înalta Curte urmează să satisfacă cerințele sesizării și să declare ca fiind neconstituționale atât prevederile de la art: **2; 3, pct. 3; 7, pct. 2 și art. 11** din Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, cât și actele contestate în întregime.

VI – DATE SUPLIMENTARE

C. Justificarea acuzațiilor de neconstituționalitate prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale

Principii și norme constituționale aplicabile speței

23. În conformitate cu prevederile art. 1, alin. (1), (3) din Constituție, Republica Moldova în numele căreia s-a acționat în circumstanțele speței în raport cu Federația Rusă, este un stat

suveran independent în care democrația și **statul de drept** reprezintă *inter alia* valori supreme.

24. În acest sens, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) din Constituție, **suveranitatea națională** aparține poporului Republicii Moldova care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative în formele stabilite de Constituție.
25. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, în condițiile statului de drept puterea politică aparține poporului. Dacă primele două elemente definitorii ale statului – teritoriul și populația – au un caracter obiectiv-material, cel de-al treilea element esențial – suveranitatea națională – are un caracter subiectiv-volițional și înseamnă că dreptul de comandă aparține poporului (HCC 8/2012 §17).
26. În cazul exercitării suveranității naționale prin organele reprezentative putem vorbi de o guvernare indirectă, sau reprezentativă, a poporului, ceea ce înseamnă că poporul transmite dreptul de comandament unor puteri delegate, care sânt puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească (Idem §19).
27. **Menținerea suveranității** statului implică garanții fundamentale de drept în formele stabilite de Constituție, (HCC 10/2002, pct. 5 alin. 6).
28. Exercițarea puterii de stat de către executiv sau legislativ cu respectarea exigențelor constituționale de menținere a suveranității naționale, impune respectarea garanțiilor fundamentale de drept în formele stabilite de Constituție.
29. Respectarea **principiului legalității** asigură concomitent respectarea celorlalte principii, deoarece *legalitatea este condiția existenței și mijlocul realizării tuturor principiilor constituționale* (HCC 2/2012 §31).
30. Preeminența dreptului care reprezintă o condiție *sine qua non* a menținerii suveranității naționale, în sensul definit de Curtea Constituțională, presupune subordonarea rigidă a tuturor, inclusiv a instituțiilor statale, normelor clare, previzibile și prestabilite ale dreptului (HCC 7/2013 § 31).
31. Una din caracteristicile constituționale ale statului de drept o constituie obligațiunea statului, a autorităților lui publice, a instituțiilor, a persoanelor oficiale de a activa în limitele atribuțiilor lor, stabilite de Constituție și legi (HCC nr. 2 din 19/01/1998).
32. Importanța principiului legalității presupune, așadar, respectarea legilor, această exigență fiind impusă nu doar indivizilor sau persoanelor juridice private, ci și 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 (*Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §42*).
33. Curtea, în jurisprudența sa constantă, reține că principiul *preeminenței dreptului*, caracteristic unui stat de drept, impune obligația respectării legii cu precădere de către cel care a edictat-o (HCC 22/2015 §52-53, §100).
34. Raportând principiile menționate *supra* la circumstanțele speței, pledăm că respectarea caracteristicilor constituționale ale statului Republica Moldova, așa cum sunt definite la art. 1 din Constituție, în procesul exercitării puterii de stat, în speță contractarea unui angajament financiar în raporturile internaționale în care a intrat Guvernul cu Federația Rusă constituie o condiție a **menținerii suveranității** în sensul art. 2 din Constituție,

- motiv din care procedura de angajare a răspunderii financiare a statului cu ocazia semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, urmează a constitui *prima face* obiectul controlului constituțional al respectării principiilor și condițiilor constituționale de exercitare a prerogativelor suverane ale statului în raport cu Federația Rusă, inclusiv respectarea exigenței de menținere a suveranității statului în modul și în formele stabilite de Constituție.
35. Potrivit prevederilor art. 6 din Constituție, în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.
 36. Exercițiul lor armonios presupune că fiecare autoritate are un domeniu separat și special, decupat în puterea publică, înzestrată cu arme defensive în raport cu celelalte puteri. Fiecare dintre aceste autorități este investită cu prerogative strict delimitate, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celorlalte (HCC 35/200 § 5).
 37. Apreciind principiul separației puterilor ca un mecanism de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele, Curții Constituționale prin Hotărârea nr. 10 din 04.03.1997 a ajuns la concluzia că rațiunea ce stă la baza acestui echilibru este atât împiedicarea manifestării hegemoniei unei puteri constituționale, a unui partid, a unui sindicat sau a unei clase sociale în detrimentul altora, cât și evitarea încălcării ordinii constituționale stabilite prin voința neviciată a poporului (idem §5 alin.2).
 38. Suveranitatea statului este menținută prin intermediul mecanismului constituțional de separare a puterilor în stat, mecanism care în finalitatea sa are drept scop asigurarea ordinii constituționale în procesul de exercitare a puterii de stat, fiecare putere în stat având obligația atât de a acționa în limitele stabilite de lege în calitatea sa de manifestare a voinței suverane cât și de a asigura în limita atribuțiilor ce-i revin respectarea voinței poporului materializate în acte legislative adoptate de către reprezentanța directă a poporului ca titular al suveranității naționale, "*puterea legislativă determină regulile de comportament al tuturor persoanelor fizice și juridice în societate*", autoritățile și persoanele oficiale nefiind o excepție în acest sens. (HCC 29/2013 §50).
 39. Puterea executivă este formată de cea legislativă, asigurând executarea legilor, realizarea politicii interne și externe a statului (idem, §51), politici care urmează a fi promovate conform regulilor stabilite în procesul de manifestare a voinței suverane - Legiferarea.
 40. Potrivit prevederilor art. 96 din Constituție, art.4, art. 7 lit. (h) din Legea cu privire la Guvern, art.7, alin. (1) lit. (a), art. 11 alin. 1, lit. (b) din Legea nr. 595, Guvernul este autoritatea responsabilă de inițierea, negocierea și încheierea acordurilor internaționale care implică un angajament financiar.
 41. Astfel, Guvernul, potrivit reglementărilor constituționale menționate *supra*, în temeiul unui mandat constituțional, cu ocazia inițierii negocierilor și semnării Acordului cu Guvernul Federației Ruse a exercitat în calitate de autoritate executivă puterea de stat în domeniul financiar, angajând în sarcina statului obligații financiare. Limitele mandatului Guvernului, acordat în cadrul mecanismului constituțional de separare a puterilor în stat, având în calitate de obiect exercitarea puterii de stat în numele statului Republic Moldova în domeniul financiar care implică angajarea de obligații financiare în raport cu un subiect de

drept internațional - Federația Rusă, precum și modul de exercitare a mandatului constituțional al Guvernului este determinat de actele legislative.

42. În acest sens, potrivit principiilor menționate, mandatul constituțional al Guvernului în domeniul în care a acționat în raport cu Federația Rusă cu ocazia intrării în Acordul internațional privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat de către Federația Rusă, a fost acordat de către reprezentantul titularului suveranității naționale - Parlamentul.
43. Parlamentul, fiind totodată și autoritatea care a stabilit limitele și modalitățile de exercitare a mandatului constituțional de putere executivă în sensul art. 6, art. 60 din Constituție, motiv din care modul de exercitare de către Guvern a atribuțiilor constituționale cu ocazia inițierii negocierilor acordului și semnarea acordului în numele Republicii Moldova, urmează a fi supus controlului constituțional de legalitate.
44. În acest sens, exercițiul puterii de stat de către Guvern în raport cu Federația Rusă, trebuie să fie conformă principiilor constituționale de exercitare a puterii de stat, exigențelor constituționale de menținerea a puterii suverane și respectul față de voința titularului suveranității naționale în procesul de exercitare a puterii de stat în numele Republicii Moldova în cadrul unui mandat constituțional, în sensul prevederilor art. 1, art. 2, art. 6 din Constituție definite de CC în jurisprudența sa de principiu.
45. Potrivit art.2 din Constituției, suveranitatea națională reprezentând puterea absolută și perpetuă a poporului, pe care acesta o exercită prin organele reprezentative ale puterii de stat (HC 16/2001, §3), orice exercițiu a puterii de stat, în fraudă voinței titularului materializată în legi, ridică o problemă de disfuncționalitate a mecanismului constituțional de exercitare a puterii, justificând necesitatea intervenției Curții Constituționale în vederea restabilirii ordinii constituționale.

Neconstituționalitatea procedurii de intrare a Guvernului în Acord de creditare cu Guvernul Federației Ruse, art. 1, art. 2, art. 6, art.8, art.126 alin. 2, lit. (c), art. 129 din Constituție.

46. Guvernul este acuzat de încălcarea principiilor și regulilor constituționale în procesul de exercitare a atribuțiilor constituționale de putere executivă cu ocazia exercitării în numele și pe contul Republicii Moldova a atribuțiilor exclusive de putere executivă privind inițierea procedurii de negociere, negocierea și semnarea la data de **17 aprilie 2020** a Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova, prin intermediul Ambasadorului Extraordinar și Plenipotențial al RM în Federația Rusă, Andrei NEGUȚĂ, în sensul definit de art. 1, art. 2, art. 6, art.126 alin. 2, lit. (c), art. 129 din Constituție.
47. În conformitate cu prevederile art.96, art. 126 alin. (2), art. 129 din Constituție, Guvernul este autoritatea responsabilă de realizarea politicilor economico-financiare, interne și externe ale statului, inclusiv promovarea interesului economic național în raport cu alți subiecți de drept internațional.
48. Potrivit HG 169, Guvernul a inițiat procedura de negociere asupra proiectului Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat în sumă de 200 milioane lei.
49. În conformitate cu prevederile art. 1, art. 7 alin. (1), lit. (b) ale Legii privind tratatele internaționale ale RM, nr. 595 din 24/09/199, atribuțiile constituționale ale Guvernului în

- domeniul politicilor economice externe, având în calitate de obiect angajarea obligațiilor financiare, urmasu a fi exercitate în conformitate cu prevederile legii speciale - Legea nr. 595
50. În conformitate cu prevederile art. 1 din Constituție, subordonarea rigidă a tuturor normelor, inclusiv a instituțiilor statale, constituie una din exigențele constituționale aplicabilă modului de exercitare a puterii de stat și totodată o garanție constituțională a menținerii suveranității de către titularul acesteia în cadrul mecanismului constituțional de exercitare a puterii de stat, controlul constituțional de conformitate al căruia este asigurat de CC în calitatea sa de garant al Constituției și ordinii constituționale în procesul de exercitare a puterii de stat.
51. În accepțiunea Curții Constituționale, *prin încheierea tratatelor se înțelege succesiunea de etape care trebuie urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate, astfel încât tratatul să producă efecte juridice. Procesul de încheiere a unui tratat internațional cuprinde mai multe etape distincte: negocierea textului; autentificarea textului; exprimarea consimțământului părților de a încheia tratatul; intrarea în vigoare și înregistrarea tratatului (HCC 17/2013 §39-40).*
52. Modalitatea de încheiere a acordului este reglementată de legea specială - Legea nr. 595, motiv din care Guvernul potrivit principiilor constituționale menționate *supra* a avut obligația de a se conforma prevederilor legale, pentru a nu aduce atingere principiilor constituționale consfințite la art. 1, art. 2 și 6 din Constituție, în procesul de exercitării a puterii de stat în calitatea sa de putere executivă.
53. Respectarea principiului legalității este o condiție *sine qua non* de menținere a suveranității statului în cadrul mecanismului constituțional de exercitare a puterii de stat.
54. În conformitate cu prevederile art. 7 alin. (2), în cazul tratatelor internaționale specificate la alin.1 art. 11 din Legea 595, în cazul tratatelor internaționale care implică un **angajament financiar**, adoptarea decizie cu privire la inițierea negocierii 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.
55. 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.
56. Procedura de inițiere a negocierii Acordului nu a fost respectată, actele care justifică conformarea de către Guvern a procedurii de inițiere a negocierilor sunt lipsă.

57. Potrivit prevederilor art. 8 din Legea 595, negocierea unui tratat internațional, cu excepția tratatelor specificate la art. 13 al prezentei legi, se efectuează de către delegații oficiale, desemnate și împuternicite în acest scop prin decret al Președintelui Republicii Moldova sau prin hotărâre a Guvernului Republicii Moldova.
58. 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.
59. Astfel, participarea la negocierea acordului privind contractarea unui credit de 200 milioane lei a unui specialist în domeniul finanțelor era obligatorie, potrivit prevederilor art. 3 alin. 1, lit. (a) din Legea nr. 419, angajamentele financiare sunt contractate de către Guvern prin intermediul Ministerului Finanțelor.
60. Potrivit prevederilor art. 8¹ din Legea nr. 595, după finalizarea negocierilor se adoptă decizia cu privire la aprobarea semnării tratatului internațional.
61. 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.**
62. În speță procedura de negociere a Acordului nu a exista, proiectul acordului a fost aprobat și semnat de către Guvern contrar diligenței impuse de lege în vederea asigurării protecției interesului național în activitatea economică și financiară externă, atribuit *inter alia* în conformitate cu prevederile art. 126 alin. 2 lit. "c", art. 129 din Constituție în sarcina Guvernului.
63. Procedura de inițiere a negocierilor și încheierea acordului s-a realizat în lipsa participării unor specialiști în domeniul financiar, nu au fost antrenate la negocierea acordului instituțiile de profil, nu au fost solicitate și prezentate avizele stabilite de lege în vederea manifestării diligenței impuse de lege, Guvernul nu a asigurat interesului financiar-economic în raporturile internaționale, în modul prescris de lege.
64. În conformitate cu prevederile art. 3 alin. 1, lit. (a) din Legea nr. 419, Ministerul Finanțelor este autorizat de a contracta împrumuturile externe în numele Guvernului, motiv din care participarea în conformitate cu prevederile art. 8 alin. (2) din Legea 595 a unui reprezentant al Ministerului Finanțelor la negocierea/semnarea Acordului a fost obligatorie.
65. Potrivit HG 169 Guvernul a acceptat, prin intermediul ambasadorului A. Neguță fără să negocieze proiectul de Acord elaborat de Federația Rusă, aparent lăsând asigurarea interesului constituțional la discreția Federației Ruse.
66. În conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) din Constituție, modul în care urmează a fi protejat interesul național în raporturile internaționale, trebuie a fi decis exclusiv de Guvernul cărui i-a fost încredințat exercitiul puterii de stat în numele RM și în acest sens lăsarea la latitudinea unor Guverne străine a asigurării interesului economico-financiar național sau omiterea în orice alt mod a obligației legale de a întreprinde măsurile impuse de lege în vederea asigurării interesului național în raport cu Guvernele străine, reprezintă o modalitate defectuoasă de exercitare a puterii de stat în fraudă prevederilor **art. 1, art. 2, art. 126 alin. 2 lit. (c), art. 129** din Constituție.
67. **Suveranitatea** exprimă dreptul exclusiv și inalienabil al statului de a-și stabili și realiza de sine stătător politica sa internă și externă, de a-și exercita funcțiile, de a realiza măsurile practice de organizare a vieții sociale interne și a relațiilor sale externe pe baza respectării

- suveranității altor state, a principiilor și normelor de drept internaționale acceptate prin acordul său de voință (HCC 24/2014 §85)
68. Curtea relevă că suveranitatea, fiind un atribut al statului, în relațiile cu alte state, este strâns legată de independență (idem §86)
69. În general, tratatele internaționale trebuie privite ca **mijloc de coordonare a acordurilor de voință** ale diferitelor state, ce reiese din exercitarea suveranității (HCC 24/2014 §99).
70. Potrivit materialelor prezentate de către Guvern și anume HG 169, nu a existat o coordonare a acordurilor de voință în sensul definiției Constituționale a conceptului de suveranitate și independență în raporturile internaționale, dar o acceptare "neinformată" de către Guvern și într-o procedură ilegală a manifestării suverane de voință a Federației Ruse privind acordarea unui împrumut în condiții "dictate" unilateral.
71. În acest context, necesită a fi reiterat că în accepțiunea CC, *prin încheierea tratatelor se înțelege succesiunea de etape care trebuie urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate, astfel încât tratatul să producă efecte juridice. Procesul de încheiere a unui tratat internațional cuprinde mai multe etape distincte: negocierea textului; autentificarea textului; exprimarea consimțământului părților de a încheia tratatul; intrarea în vigoare și înregistrarea tratatului* (HCC 17/2013 §39-40).
72. Guvernul a omis succesiunea de etape care trebuiau a fi urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate, impuse de Legea nr. 595, exercitând prerogativele de suveranitate a statului în raport cu Federația Rusă în scopul angajării obligațiilor financiare, într-o procedură arbitrară.
73. În condițiile mecanismului constituțional de separare a puterilor în stat, Guvernul în calitate sa de putere executivă a avut obligația constituțională de a exercita atribuțiile în modul prescris de lege, întrucât suveranitatea națională - "*puterea absolută și perpetuă a poporului, pe care acesta o exercită prin organele sale reprezentative ale puterii de stat, al cărui titular este*" (HCC 16/2001), motiv din care în condițiile unui stat de drept, Guvernul nu-și poate exercita atribuțiile în alt mod decât cel în care i se prescrie de lege.
74. Dreptul de a decide necondiționat asupra interesului național și de a-l promova în formele stabilite Legea Supremă, aparține titularului puterii suverane (HCC 15/2015 §38), motiv din care Guvernul în cadrul mecanismului constituțional de separarea a puterilor, are obligația de a se supune "rigid" voinței suverane privind în modul în care urmează a fi exercitată puterea de stat de către Guvern.
75. Prevalându-ne de argumentele expuse, pledăm pentru neconstituționalitatea HG 169 ca fiind un act prin care Guvernul cu ocazia inițierii procedurii de negociere, aprobare și semnare, și-a exercitat atribuțiilor executive a putere de stat în fraudă Constituției, neglijând voința suverană privind modul în care urmează a fi exercitată puterii de stat în raporturile financiare internaționale ale statului.
76. În Decizia nr.17 din 7 noiembrie 2013, Curtea a reiterat că la încheierea și executarea tratatelor internaționale Republica Moldova urmează să se conformeze principiilor și normelor de drept internaționale, precum și dispozițiilor constituționale și legale naționale, care guvernează problemele tratatelor, și să le execute cu bună-credință.
77. Dispozițiile constituționale și legale care guvernează tratatele internaționale nu au fost respectate de către Guvern, acordul fiind încheiat contrar procedurii stabilite de legea națională.

Neconstituționalitatea procedurii de legiferare

78. În conformitate cu prevederile art. 1 din Constituție, respectarea principiului legalității în sensul definit de Constituție este esențială realizării mecanismului constituțional de exercitare a puterii de stat în formele și modul stabilit de Constituție
79. Prin HG 252, s-a aprobat și s-a prezentat de către Guvern Parlamentului spre examinare 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.
80. În conformitate cu prevederile art. 73 din Constituție, Guvernul dispune *inter alia* de dreptul la inițiativă legislativă, drept care urmează a fi realizat în conformitate cu reglementările legale în vigoare, de la respectarea cărora nu este exceptată chiar și autoritatea care a edictat-o (HCC 22/2015).
81. Principiile legalității și securității juridice într-un stat de drept reclamă ca toți subiecții procesului legislativ să respecte rigorile dispozițiilor constituționale și normelor legislative ce reglementează acest proces. O lege are putere juridică numai dacă la etapele de elaborare și adoptare au fost respectate normele juridice respective (HCC 38/1998).
82. Acordul ratificarea căruia s-a decis prin HG 252, devenind parte componentă a cadrului legal al RM și norme ale dreptului ei intern (HCC 55/1999), în acest sens trebuie să corespundă atât *ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate la semnare*, potrivit Legii nr. 595 cât și procesului legislativ.
83. În acest sens, HG 252 prin care s-a aprobat și s-a prezentat spre examinare Parlamentului *Acordul dintre Federația Rusă și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar*, urmează a fi declarată neconstituțională prin consecință a neconstituționalității procesului de semnare în numele Republicii Moldova a Acordului, în cadrul unei proceduri defectuoasă de exercitare a puterii de stat, contrar prevederilor constituționale menționate supra, în raport cu Federația Rusă.
84. Per a contrario, ratificarea unui Acord internațional încheiat cu încălcarea procedurii stabilite de lege ar echivala însușirea de către puterea Legislativă a abuzurilor admise de Guvern în procesul de exercitare a puterii de stat.

Neconstituționalitatea Legii nr. 57/2020 privind ratificare Acordului

85. În accepțiunea Curții Constituționale, controlul parlamentar reprezintă o necesitate imperioasă, prin intermediul căreia se evaluează modul în care opțiunea politică se transformă într-o decizie normativă, care se aplică imediat ori treptat în viața socială.
86. Fiind o expresie a funcției Parlamentului în cadrul democrației constituționale, controlul parlamentar se efectuează prin diverse mijloace.
87. Scopul oricărui control parlamentar este de a verifica actele și acțiunile exponenților **puterii executive** sub aspectul conformității cu legea, respectării drepturilor și libertăților omului, precum și al corespunderii cu interesul general al societății.
88. Controlul parlamentar al politicilor economice externe promovate de către Guvern, în materie de tratate internaționale, în conformitate cu prevederile art. 66 lit. (g) din Constituție este asigurat prin procedura de ratificare a tratatelor internaționale.
89. Parlamentul este unica autoritate competentă de a controla și cenzura politicile externe promovate de Guvern în cadrul mecanismului constituțional de realizare a puterii de stat conform principiului separării puterilor.
90. În acest sens, principiului separării puterilor implică nu doar faptul că nici una din ramurile puterii nu intervine în competențele unei alte ramuri, dar și faptul că nici una dintre aceste

ramuri nu își va neglija atribuțiile pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, (HCC 33/2013, §51).

91. La adoptarea Legii nr. 57/2020, Parlamentul, datorită rolului care îi revine în cadrul mecanismului constituțional al exercitării puterii de stat, a avut obligația constituțională de a asigura un control "*real*" și "*eficient*" a legalității exercitării de către Guvern a atribuțiilor în domeniul politicilor financiar-economice externe cu ocazia încheierii Acordului cu Federația Rusă.
92. Potrivit jurisprudenței CC, "fiind expresia suveranității naționale, a voinței poporului – unicul titular al puterii politice, Parlamentului îi revine un rol deosebit în sistemul statal. De aceea și competențele sale trebuie să răspundă imperativului de a crea condițiile necesare exprimării voinței poporului care l-a ales și pe care îl reprezintă direct și nemijlocit.
93. Curtea relevă că, în scopul realizării colaborării și controlului reciproc în procesul exercitării suveranității naționale, Constituția Republicii Moldova stabilește anumite raporturi între Parlament (puterea legislativă), Șeful statului și Guvern (puterea executivă), raporturi ce se manifestă prin interacțiune reciprocă, competențe strict stabilite și limitate de reglementări constituționale....(HCC 30/2013 § 32-33).
94. Cu referire la principiul constituțional al separării și colaborării puterilor în stat, Curtea în Hotărârea nr.23 din 9 noiembrie 2011 privind interpretarea articolului 116 alin.(4) din Constituție, a menționat: "Principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea "checks and balances" (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând "sistemul de frâne și contrabalante"), stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv.
95. Acest sistem de frâne și contrabalante reprezintă condiția *sine qua non* a democrației moderne, împiedicând omnipotența legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului."
96. În contextul celor menționate și apreciind principiul separației puterilor ca un mecanism de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele, Curtea reține că raționamentul care stă la baza acestui echilibru este **împiedicarea hegemoniei unei puteri constituționale în detrimentul altora și evitarea încălcării ordinii constituționale stabilite prin voința neviciată a poporului.**
97. În conformitate cu prevederile art. 77 din Legea nr. 100 privind actele normative, proiectele actelor normative ce țin de încheierea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale sînt supuse unei proceduri speciale, stabilite de Legea nr.595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova și de alte acte normative.
98. Astfel, Guvernul intrînd în Acord internațional cu Federația Rusă contrar prevederilor legale a încălcat "voința poporului" privind modul de exercitare a puterii de stat încredințată Guvernului, Paralemntul avînd obligația constituțională în sensul art. 6 din Constituție de a asigura controlul conformității încheierii Acordului de către Guvern, prevederilor legale și de a cenzura acțiunile arbitrare ale Guvernului în fraudă standardelor constituționale de exercitare a puterii de stat.

99. Astfel, eludarea de către Guvern a procedurii de inițiere, negociere și semnare a Acordului cu Federația Rusă, reprezentând în esență o încălcare a prevederilor art. 1, art. 2, art. 6 din Constituție, în sensul unei neglijențe a atribuțiilor pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, (HCC 33/2013, §51) și implicit încălcarea normelor legale, urma a fi "oprită" de către Parlament în cadrul mecanismului constituțional de exercitare a puterii de stat conform principiului separării puterilor, asigurând menținerea "ordinea" constituțională în procesul de exercitare a puterii de stat.
100. În caz de disfuncționalitate a mecanismului constituțional de realizare a puterii de stat, determinat de "neglijențe de către puterea executivă și cea legislativă a atribuțiilor pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, intervenția CC, în calitatea sa de garant constituțional al supremației Constituției, asigurării realizării principiului separării puterii în stat, (art. 134 alin. 3 din Constituție) în scopul restabilirii ordinii constituționale este iminentă.
101. Încălcarea prevederilor constituționale, poate fi atât o acțiune cât și o inacțiune manifestată în "neglijențe" a atribuțiilor pe care o putere este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, potrivit mecanismului constituțional de realizare a puterii de stat.
102. Astfel, în circumstanțele speței, Legea nr. 57/2020 din 23.04.2020 privind ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, urmează a fi declarată neconstituțională, în temeiul prevederilor art. 1, art.2, art. 6 din Constituție, cu titlu de consecință a neconstituționalității încheierii de către Guvern a Acordului prezentat spre ratificare.
103. Neconstituționalitatea procedurii de semnare a Acordului de către Guvern, nu poate fi "reparată" în cadrul procedurii de ratificare de către Parlament.
104. Parlamentul, nu este autoritatea competentă de a legaliza acțiunile arbitrare ale Guvernului în materie de politici financiare externe, în fraudă principiului legalității și a suveranității și/sau de a excepta Guvernul de la obligația constituțională privind respectarea principiului legalității în sensul art. 1 din Constituție, a modului de exercitare a puterii de stat sau altor principii și reguli constituționale, inclusiv în materie de tratate internaționale.
- Neconstituționalitatea Acordului, în sensul art. 1, art.2, art. 6, art. 8, art. 13, art. 23, art. 126 alin.1, alin. (2), lit. (c), art. 129 din Constituție**
105. potrivit HCC 10/2010 pct. 7, în Republica Moldova dreptul intern și cel internațional reprezintă un tot întreg, o structură unitară. Așadar, în categoria actelor normative se includ și normele internaționale la care Republica Moldova este parte.
106. Tratatelor internaționale ratificate și cele la care RM a aderat sunt parte componentă a cadrului legal al RM și devin norme ale dreptului ei intern (HCC 55/1999).
107. În conformitate cu prevederile art. 8 din Constituție, în sensul definit de CC în jurisprudența sa de principiu, trebuie să fie conforme principiilor și dispozițiilor de drept intern.

108. În conformitate cu prevederile art. 78 din Legea nr. 100, aplicarea normelor de tehnică legislativă proiectelor de acte normative cu privire la încheierea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale este obligatorie.
109. În acest sens, Acordul urmează a fi conform principiilor generale de legiferare stabilite la art. 3 din Legea nr. 100, inclusiv asigurarea transparenței, publicității și accesibilității.
110. În speță, Guvernul la adoptarea proiectului de lege, nu a furnizat suficiente informații pentru a asigura respectarea principiului transparenței și anume informații privind modul în care a fost încheiat Acordul de către Guvern, motiv din care Acordul ratificat de Parlament nu satisface exigențele de transparență.
111. Potrivit jurisprudenței CC, articolul 23 alin.(2) din Constituție pune în sarcina statului obligația de a face accesibile toate legile și actele normative. Deși articolul 23 din Constituție cuprinde expres doar criteriul de accesibilitate și claritate al legii, Curtea Europeană, prin jurisprudența sa, impune ca normele adoptate de autoritățile publice să fie inclusiv suficient de precise, previzibile și să corespundă principiului reglementării specifice. Curtea constată că rigorile impuse de art.23 alin.(2) din Constituție, precum obligația statului de a asigura fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile și de a face accesibile actele normative, includ principiile Convenției Europene și ale jurisprudenței Curții Europene de a asigura precizia, previzibilitatea legii și reglementarea specificativă (HCC 12/13 §99).
112. În conformitate cu jurisprudența CtEDO, însușită de CC, **"Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia** (*Silver și alții v. Regatul Unit*, 25 martie 1983, § 80).
113. În acest sens, Curții Constituționale indică că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca aceasta 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.
114. 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 (HCC 26/2016).
115. În speță, în textul Acordului nu este indicat legea care îl guvernează, motiv din care potrivit prevederilor art. 2616 alin. (1), 2618, art. 2625 Cod Civil, art. 41 din Convenția cu privire la asistența juridică în materie civilă, familială și penală, din 22/01/1993 semnată de statele CSI la Minsk, Acordul fiind semnat la Moscova este guvernat de *Legea Federației Ruse*.
116. Guvernul, responsabil de asigurarea interesului național în activitatea economică externă, acceptând o tehnică defectuoasă de redactare a Acordului, a lăsat la discreția Federației Ruse în calitate de creditor, de a determina întinderea efectelor juridice a Acordului, potrivit cadrului legislativ din propria jurisdicție.
117. În acest sens, prevederile art. 7, pct. (2) din Acord, au un caracter confuz și incert, întrucât efectele acestora sunt guvernate de legea Federației Ruse, lege care nu a fost făcută cunoscută Parlamentului Republicii Moldova.

118. Mai mult decât atât, acordarea Federației Ruse a discreției de a stabili întinderea efectelor prevederilor din acord, în virtutea atribuțiilor suverane de legiferare, sunt contrare exigențelor constituționale de tehnică legislativă și conceptului constituțional de suveranitate în raporturile internaționale, în sensul definit de CC, (vezi § 67-69).
119. De asemenea, Acordul potrivit principiilor de drept privat internațional, lasă la latitudinea exclusivă a Federației Ruse, în calitate de creditor al obligației financiare, contractată de către Republica Moldova, alegerea instanței competente de examina eventualele litigii și procedura de examinare a acesteia, motiv din care "discreția nelimitată" acordată în acest sens Federației Ruse, este contrară tehnicii legislative precum și conceptului constituțional de suveranitate a statului în sensul art. 2 din Constituție.
120. Or, în conformitate cu prevederile art. 11 alin. (3) din Legea nr. 595, nu se admite ratificarea Acordului internațional care limitează caracterul suveran al statului sau atentează la suveranitate.
121. Potrivit definiției conceptului constituțional de suveranitate, discreția acordată Federației Ruse în materie de securitate juridico-financiară, este contrară prevederilor art. 2, art. 8, art. 23, 123 alin.2, lit. (c), art. 129 din Constituție.
122. Or, transferul misiunii constituționale de asigurare a interesului național în materie de politică economică externă creditorilor externi și/sau expunerea nejustificată a interesului național unor riscuri juridico-financiare, întinderea cărora nu a fost stabilită și analizată în cadrul procesului de legiferare de către Parlament, este contrară Constituției și urmează a fi sancționată de către CC prin asigurarea supremației Constituției în raport cu politicile promovate de către Parlament.
123. 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 (HCC 5/2011).
124. În acest sens, Acordul privind acordarea unui împrumut financiar, trebuie să conțină reglementări simetrice, Republica Moldova urmând a intra în raporturi internaționale cu alte state, *"pe principii de egalitate, respectării propriei suveranități și a altor state, a principiilor și normelor de drept internațional acceptate"*, motiv din care angajamentul financiar cu titlu oneros contractat de Republica Moldova nu poate fi condiționat, sacrificării principiilor constituționale ale organizării economiei sau instituirii de "favorizări" nejustificate a unor agenți economici pe baza criteriilor de naționalitate și deținerii de către Republica Moldova a unor obligații financiare în raport cu anumite state, în fraudă Constituției.
125. Angajamentele financiare externe ale Republicii Moldova, nu pot aduce atingeri suveranității statului și nu pot constitui temei de a influența politicile legislative sau de organizare economică a statului, motiv din care angajamentul stabilit la art. 3 pct. 3 di Acord este contrar prevederilor art. 2, art. 8, art. 126 din Constituție.
126. Republica Moldova este un stat suveran și nu acordă favoruri sau promovează politici preferențiale în raport cu alte state, în virtutea raporturilor obligaționale în cadrul cărora deține calitatea de creditor.

127. În raporturile internaționale statele acționează pe poziții de egalitate cu respectarea suveranității, orice favorizări trebuie să fie conformă principiului reciprocității și nu dependenței financiare.
128. În hot. 36/2013, §124 Curtea a constatată că interpretarea coroborată a Preambulului și a articolului 13 din Constituție este în sensul unicității limbii de stat, a cărei denumire este dată de norma primară imperativă din Declarația de Independență. Prin urmare, Curtea consideră că prevederea conținută în Declarația de Independență referitoare la limba română ca limbă de stat a Republicii Moldova prevalează asupra prevederii referitoare la limba moldovenească conținute în articolul 13 al Constituției.
129. Indiferent de natura hotărârilor Curții, fie că sunt de interpretare a Legii Supreme sau de control al constituționalității cadrului normativ subsecvent, ele își produc efectele pe care Constituția și legea le conferă, în raport cu atribuția exercitată de Curte, forța lor juridică neputând fi contestată sau confirmată de nimeni, (HCC 33/2103 § 49).
130. Acordul, constituționalitatea căruia se contestă a fost redactat în două exemplare, în limbile moldovenească și rusă. Or, potrivit prevederilor art. 14 din Legea 595, urma fi prezentat spre ratificare în limba de stat, denumirea căreia potrivit constituției este română, fapt care este menționat și în scrisoarea de însoțire a primului-ministru nr. 31-06-3451 din 3451.
131. De asemenea, potrivit prevederilor art. 54 din Legea nr. 100 aplicat în coroborare cu prevederile art. 77 a aceleiași legi, textul acordului urma a fi redactat în limba română.
132. În speță, Guvernul a prezentat spre ratificare un Acord internațional care nu corespunde prevederilor legale și a art. 13 din Constituție, sfidând prevederile constituționale în raporturile internaționale.
133. Necesită a fi reținut faptul că Federația Rusă în raporturile internaționale cu Republica Moldova operează cu noțiunea de limbă română, din anul 1993, fapt atestat de art. 5 din Tratatul cu privire la asistență juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală, art. 48 din Convenția consulară între Republica Moldova și Federația Rusă din 14.06.1994.
134. În acest sens, Acordul fiind contrar prevederilor art. 13 din Constituție și practicilor internaționale, nu poate fi obiect al ratificării.

V – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

- a. Admiterea prezentei sesizări spre examinare și examinarea sesizării în regim de urgență.
- b. Declararea sesizării admisibilă.

c. Exercitarea controlului constituționalității:

- Hotărârii Guvernului nr. 169/2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- Hotărârii Guvernului nr. 252/2020 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;

- Legii nr. 57/2020 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, ratificat prin Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020.
- A prevederilor de la art. 2; 3, pct. 3, 7, pct. 2 și art. 11 din Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

d. Declaraarea neconstituțională a:

- Hotărârii Guvernului nr. 169/2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- Hotărârii Guvernului nr. 252/2020 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;
- Legii nr. 57/2020 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, ratificat prin Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020, ca fiind adoptate și respectiv ratificat cu încălcarea procedurii constituționale de încheiere a tratatelor internaționale.
- A prevederilor de la art. 2; 3, pct. 3, 7, pct. 2 și art. 11 din Acordul dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

VIII – DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

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

Semnătura:

Dinu Plîngău

Locul: Chișinău, Bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 105, biroul 723, Parlamentul Republicii Moldova.

Data: 26 aprilie, 2020

VIII – DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

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

Semnătura:

Dinu Plîngău

Digitally signed by Plîngău Dinu
Date: 2020.04.27 07:50:02 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Locul: Chișinău, Bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 105, biroul 723, Parlamentul Republicii
Moldova.

Data: 26 aprilie, 2020