

OPINIE SEPARATĂ

expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.67 din Codul jurisdicției constituționale

1. La 25 octombrie 2011 Curtea Constituțională a adoptat Hotărârea pentru controlul constituționalității prevederilor art.IX pct.2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” și art.20 lit.a), b), d), f) și l) din Legea bugetului de stat pe anul 2011 nr.52 din 31 martie 2011, prin care a recunoscut normele legale contestate ca fiind constituționale.

2. Nefiind de acord cu concluziile Curții privind constituționalitatea art. IX punctele 2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011, îmi expun opinia separată.

3. În ședința plenară a Curții Constituționale reprezentanții Parlamentului și Guvernului au subliniat că modificările și completările efectuate **au scopul de a facilita utilizarea** în termen a mijloacelor din împrumuturi pentru proiecte finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), intrate peste limitele aprobate în bugetul de stat pe anul respectiv, a soldurilor din anii precedenți la granturi, donații, sponsorizări și alte mijloace bănești intrate cu destinație specială, excluzând rectificarea permanentă formală a Legii bugetului de stat, și de a încuraja donatorii interni și externi să investească în economia Republicii Moldova.

4. Este indiscutabil că legiuitorul este în drept să opteze pentru diverse soluții în vederea realizării scopurilor propuse, inclusiv în vederea concretizării și realizării drepturilor economice, pentru instituirea regulilor de administrare și utilizare a resurselor financiare ale statului, însă aceste soluții trebuie să se încadreze în limitele principiilor și normelor constituționale statuate.

5. Consider că la adoptarea Legii nr.48 nu s-a ținut cont de prevederile **imperative** ale art.130 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia formarea, administrarea, **utilizarea** și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate **prin lege**.

De asemenea, au fost ignorate dispozițiile art.129 din Constituție, potrivit cărora Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine.

6. Susținînd opinia Guvernului și Parlamentului, Curtea Constituțională, în hotărîrea sa, a subliniat că normele contestate din Legea nr.847-XIII „vizează exclusiv utilizarea mijloacelor provenite din surse externe doar în baza acordurilor financiare ratificate de către Parlament”. Acordurile de împrumut, fiind tratate internaționale, sînt obligatorii pentru executare, iar destinația și modul de utilizare a mijloacelor financiare sînt consimțite în aceste acorduri.

7. Într-adevăr, conform prevederilor legale, acordurile de împrumut și de finanțare sînt ratificate de Parlament prin lege și sînt transmise Guvernului pentru realizare. În

acest context menționez că deseori în aceste acorduri nu este indicată destinația mijloacelor financiare provenite din surse externe (spre exemplu, legile nr.57 din 25 martie 2010, nr.203 din 16 iulie 2010, nr.125 din 18 iunie 2010), mai mult ca atât, consider că legile de ratificare a acordurilor de împrumut nu se înscriu în cerințele prevăzute de art.130 alin.(1) din Constituție.

8. În Hotărîrea nr.29 din 22 mai 2001 „Privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova” Curtea Constituțională a subliniat: „Rațiunea de stat determină în general competența Guvernului și în special atribuțiile sale în domeniul finanțelor, creditelor, impozitelor, prețurilor și circulației monetare. Dreptul Guvernului de a accepta (sau de a nu accepta) majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor bugetare printr-o propunere legislativă sau amendament, drept care rezultă expres din norma supusă interpretării, este condiționat de dispozițiile constituționale privind sistemul finanțelor publice naționale, formarea, administrarea, utilizarea și controlul cărora, în temeiul art.130 alin.(1) din Constituție, sînt reglementate prin lege.”

9. Astfel, în opinia mea, legile privind ratificarea acordurilor de împrumut (tratate internaționale) nu pot fi considerate drept legi ce reglementează administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale instituțiilor publice.

10. Țin să subliniez că utilizarea, fără rectificarea bugetului de stat, a mijloacelor bănești cu destinație specială, îndeosebi a cheltuielilor din împrumuturi pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), granturi, donații și sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice și **neincluse în bugetul aprobat**, care de fapt sînt surse reale pentru majorarea deficitului bugetar, constituie o derogare esențială de la regulile de gestionare a deficitului bugetar și afectează controlul financiar-bugetar pe care trebuie să-l efectueze Parlamentul.

11. Completînd art.43 din Legea nr.847-XIII cu alin.(2¹), Parlamentul a admis **majorarea deficitului** bugetar în legătură cu intrările și utilizarea peste prevederile aprobate în buget a împrumuturilor pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), precum și în legătură cu utilizarea soldurilor din anii precedenți de la împrumuturi pentru proiecte finanțate din surse externe (ratificate de Parlament) și de la granturi, donații, sponsorizări, intrate în posesia instituțiilor publice, **fără modificarea separată a legii bugetare anuale.**

Care au fost motivele instituirii derogărilor de la regula generală referitoare la deficitul și excedentul bugetar nu este clar.

Consider că prevederile alin.(2¹) art.43 încalcă art.131 alin.(5) din Constituție și art.43 alin.(2) din Legea nr.847-XIII. Potrivit acestui articol din lege, orice modificare a deficitului bugetar în legea bugetară anuală este însoțită de o decizie a Parlamentului privind modificarea altor acte legislative ce țin de modul de finanțare a deficitului majorat, în conformitate cu art.131 alin.(5) al Constituției.

12. Modificările la Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, în opinia mea, afectează grav **principiul universalității bugetare.**

Potrivit acestui principiu, bugetul de stat trebuie să cuprindă toate veniturile și toate cheltuielile bugetare, de unde rezultă că nici un venit și nici o cheltuială bugetară nu trebuie să se realizeze în afara cadrului bugetar.

Este vorba despre o regulă severă și precisă care vizează crearea unui buget integral și are drept scop facilitarea **controlului financiar** asupra serviciilor publice ale statului.

Acest principiu nu se poate aplica în modul corespunzător în cazul bugetelor finanțate și din mijloace extrabugetare, atunci când nu se adoptă legi de rectificare a bugetului de stat anual.

13. Modificările operate aduc atingere și principiului unității, potrivit căruia toate veniturile și toate cheltuielile bugetare trebuie să fie înscrise în bugetul unic de stat.

Principiul unității impune ca „veniturile și cheltuielile bugetare să se înscrie într-un *singur document bugetar*, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice cheltuite”. El are drept scop evitarea dispersării operațiunilor financiare ale statului în multiple documente pentru a asigura pe această cale eficiența controlului exercitat de Parlament și a conferi claritate formării și administrării bugetului. Acest principiu pornește de la regula elementară a transparenței, dând posibilitate legiuitorului să cunoască operațiunile într-o optică globală și completă.

14. În opinia mea, ca urmare a modificărilor operate în Legea nr.847-XIII, Ministerul Finanțelor, căruia îi revine rolul de a sintetiza și coordona procesul bugetar, devine o instituție de legiferare a proceselor și politicilor bugetare, încălcându-se astfel dispozițiile art.6 din Constituție.

15. Modificările criticate încalcă de asemenea dispozițiile art.3 alin.(2) și art.4 alin.(3) lit.a) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 „Privind actele legislative”, potrivit căroră actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei...; la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente. Dispozițiile modificate ale art.9 alin.(2), art.11 alin.(5) lit.b), art.43 din Legea nr.847-XIII vin în coliziune cu alte articole din aceasta lege, care se referă la balanța bugetului, executarea și rectificarea bugetului de stat etc.

16. Astfel, consider că prevederile art.IX pct.2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 contravin art.130 alin.(1) și art.6 din Constituție.

Elena SAFALERU
Judecător al Curții Constituționale

25 octombrie 2011