


Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză

Chișinău 2021



Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză a fost realizată în cadrul proiectului „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, finanțat de Suedia. Raportul a fost întocmit de doi experți, Zdenka Machnyikova și Ion Beschieru.

Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorilor și nu reprezintă poziții oficiale ale Inițiativei privind Gestionarea Crizelor sau ale Ambasadei Suediei în Republica Moldova.

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză / CMI Martti Ahtisaari Peace Foundation, Gagauzia Dialogue; întocmit de Zdenka Machnyikova, Ion Beschieru. – Chișinău: S. n., 2021 (Imprint Plus SRL). – 128 p. : tab.

Referințe bibliogr.: p. 111-113. – F. f. de tit. – Publicat cu sprijinul financiar al Suediei. – 100 ex.

ISBN 978-9975-3433-5-0.

342.54(478)(047)

A 4

SUMAR EXECUTIV

Prezentul raport privind relațiile instituționale dintre autorități centrale și autonomie a fost elaborat pentru a susține agenda de lucru a Grupului de Lucru Parlamentar privind Găgăuzia (GLP) creat de Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Populară a UTA Găgăuzia pentru a îmbunătăți funcționarea relațiilor și a mecanismelor instituționale dintre centru și autonomie. Raportul a fost elaborat de experta internațională Zdenka Machnyikova¹ și de expertul juridic Ion Beschieru² în cadrul proiectului „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova” finanțat de Suedia și implementat de Inițiativa de Gestionare a Crizelor (CMI), începând cu 2015.

Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia a fost înființat de Parlamentul Republicii Moldova în noiembrie 2015 și este alcătuit dintr-un număr egal de reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova și Adunării Populare a Găgăuziei. CMI oferă din 2015 bunele oficii grupului de lucru parlamentar. Pe tot parcursul procesului de dialog facilitat de CMI în format oficial și informal, membrii grupului de lucru au identificat necesitatea îmbunătățirii mecanismelor existente sau creării unor mecanisme noi pentru clarificarea competențelor autonomiei și pentru prevenirea și soluționarea eventualelor litigii apărute între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia. În scopul susținerii activităților planificate pentru anul 2018 (incluse în Foaia de parcurs adoptată prin Decizia Nr. 12 a GL în 2017), Gru-

¹ Dna Zdenka Machnyikova este expertă în drept internațional și constituțional, care pe parcursul a peste douăzeci și cinci de ani a lucrat cu organizații internaționale, guverne și alți actori de bază în cadrul negocierilor politice, inclusiv a soluționării pașnice a conflictelor, în domeniul reformelor constituționale și legislative, precum și a aranjamentelor și practicilor instituționale și administrative în numeroase țări, inclusiv Georgia, Ucraina, Statele Baltice, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Cipru, Sri Lanka, Irak.

² Dl Ion Beschieru este expert în domeniul reformelor administrației publice locale și descentralizării, care pe parcursul ultimilor treisprezece ani a activat în cadrul Asociației Naționale a Autorităților Locale din Moldova (CALM) și a câtorva organizații internaționale, administrând printre altele un proiect regional al Consiliului European în domeniul guvernării locale în țările Parteneriatului Estic. El este, de asemenea, expert în cadrul Grupului de Experti Independenți ai Consiliului European privind Carta Europeană a Autonomiei Locale.

pul de lucru parlamentar privind Găgăuzia a mandatat realizarea unei analize cuprinzătoare a structurii instituționale actuale a autonomiei și a solicitat de la CMI realizarea acestei analize.

Obiectivul principal al acestui raport este de a analiza structura instituțională generală în contextul implementării statutului autonomiei, a funcționalității instrumentelor, mecanismelor și procedurilor existente și de a analiza oportunitățile de îmbunătățire și utilizare a funcțiilor stabilite pentru aceste instrumente, precum și de a analiza necesitatea unor noi mecanisme instituționale. Raportul oferă o resursă relevantă și o bază de referință comprehensivă pentru Grupul de lucru parlamentar și pentru alte părți interesate relevante, instituții publice, decidenți politici, precum și agenții donatoare internaționale, societatea civilă și alți actori interesați de subiectul statutului Autonomiei Găgăuze.

Conținutul raportului: Analiza examinează sistemul instituțional al relațiilor centru-autonomie în ansamblu, încercând să evite o abordare fragmentată în sugerarea unor noi mecanisme sau proceduri fără o examinare amănunțită a eficienței aranjamentelor existente și a relațiilor lor reciproce. Raportul conține o analiză a relațiilor instituționale dintre centru și autonomie în următoarele domenii:

1. Participarea autonomiei în procesul de luare a deciziilor la nivel național (în Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova);
2. Organele de autogovernare ale autonomiei și relațiile acestora cu autoritățile centrale;
3. Controlul de stat și mecanismele de soluționare a litigiilor;
4. Mecanismele de dialog dintre centru și autonomie.

Capitolele specifice din cadrul acestui raport oferă o analiză comprehensivă a cadrului legal și a practicii existente. De remarcat că în fiecare domeniu sus-menționat sunt semnalate aspecte pentru considerarea de către Grupul de Lucru și autoritățile relevante în vederea îmbunătățirii mecanismelor instituționale existente și mai specific, sunt incluse recomandări pentru dezvoltarea noilor mecanisme instituționale.

CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI

Analiza sistemului curent al relațiilor instituționale dintre autoritatea centrală a statului și UTA Găgăuzia a arătat că structura instituțională oferă caracteristicile de bază necesare pentru funcționarea autonomiei în cadrul structurii politice a statului. Cadrul legislativ complex și consfințirea relativ slabă a statutului autonomiei necesită un nivel înalt de implicare al UTA Găgăuzia în procesele legislative și de luare a deciziilor la nivel național pentru a promova implementarea competențelor autonomiei. În acest sens, îmbunătățirea relațiilor și a mecanismelor instituționale necesită o atenție specială din partea autorităților centrale și a celor din autonomie.

Analiza a identificat mai multe domenii pentru consolidarea capacităților și pentru asigurarea eficacității aranjamentelor existente, indicând o dezvoltare instituțională suplimentară pentru gestionarea mai bună a relațiilor dintre autoritățile centrale și autonomie. Este nevoie de a susține și de a extinde în continuu măsurile de consolidare a încrederii între autoritățile centrale și autonomie. Un dialog cooperativ necesită o înțelegere a funcționării autonomiei în cadrul statului și a modului în care mecanismele instituționale trebuie să adere la acest principiu general și să îl reflecte. Din această perspectivă, capacitățile și înțelegerea îmbunătățită a modului în care un model asimetric de autogovernare poate funcționa în cadrul statului sunt componente importante ale măsurilor necesare de consolidare a încrederii.

Un alt element necesar pentru un dialog de succes și progresiv se bazează și pe îmbunătățirea capacităților UTA Găgăuzia. O viziune clară privind prioritățile autonomiei și capacitatea demonstrată a unității teritoriale autonome de a asigura guvernarea în domeniile acordate în competența regiunii sunt elemente importante pentru un dialog sustenabil și credibil. În acest sens, acest raport stabilește o bază pentru discuțiile viitoare și creează un fundament pentru consolidarea soluțiilor sustenabile și credibile pentru a îmbunătăți cadrul legal și sistemul de relații instituționale necesare pentru o funcționare eficientă a autonomiei în cadrul guvernării de stat a Republicii Moldova.

Considerațiuni/recomandări cheie în domeniul relațiilor dintre centru și autonomie:

❖ **Participarea autonomiei în procesele de luare a deciziilor la nivel național:**

Autonomia deține mai multe instrumente pentru participarea și reprezentarea necesităților și intereselor autonomiei la nivel național. În principal, acestea includ statutul de membru al Bașcanului (Guvernatorului) în guvern și dreptul Adunării Populare de a iniția proiecte de legi naționale. Cu toate acestea, funcționarea eficientă a acestor instrumente ar trebui să fie mai bine asigurată din punct de vedere procedural și prin măsuri de consolidare a capacităților, cum ar fi:

- Îmbunătățirea capacităților biroului guvernatorului de a participa în procesul decizional la nivelul guvernului prin consolidarea capacităților cabinetului său din Chișinău și prin asigurarea procedurilor pentru consultări timpurii în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative și de politici care afectează autonomia;
- Revizuirea modului de funcționare a colegiilor ministeriale ca mijloc de participare a autonomiei la nivel executiv central și găsirea unui format eficient de participare la dezvoltarea politicilor naționale care afectează autonomia;
- Consultarea obligatorie a autorităților autonomiei privind inițiativele legislative depuse în Parlament care afectează autonomia; și consolidarea capacităților autonomiei de a elabora și depune în mod eficient propuneri legislative în Parlament.

❖ **Organele de autogovernare ale autonomiei și relațiile cu autoritățile centrale:**

Relațiile dintre autoritățile centrale și autonomie care apar în procesul exercitării competențelor și atribuțiilor autorităților Găgăuziei sunt în mare parte afectate de lipsa unei clarificări detaliate a competențelor. Având în vedere cadrul legal actual privind adoptarea actelor normative de către autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și supravegherea ulterioară a acestei legislații de către

autoritățile centrale prin intermediul controlului administrativ și judiciar, posibilitatea autonomiei de a-și exercita competențele de adoptare a legilor locale este limitată. Mai mult, implementarea competențelor administrative ale autorităților executive ale autonomiei necesită canale eficiente de comunicare cu ministerele. Următoarele măsuri ar trebui să fie luate în considerare:

- Îmbunătățirea coordonării și stabilirea canalelor de comunicare regulată între Comitetul Executiv și ministerele relevante. În acest sens, crearea unor grupuri de lucru specifice ar putea oferi un mijloc practic de soluționare a problemelor specifice privind competențele.

❖ **Dialogul dintre centru și autonomie și mecanismele de rezolvare a disputelor.** Funcționarea eficientă a statutului autonomiei necesită implementare suplimentară, inclusiv prin măsuri legislative. Din această perspectivă, procesul de dialog bilateral pe mai multe niveluri ar putea aborda problemele legate de implementarea eficientă a guvernării autonomiei. Ar trebui să fie luate în considerare următoarele măsuri:

- **Dialog parlamentar** – Grupul de lucru parlamentar mixt: consolidarea capacităților și a cadrului procedural privind activitatea Grupului de lucru în vederea construirii unui consens politic în jurul propunerilor comune;
- **Mecanism la nivel executiv pentru clarificarea competențelor:** Stabilirea unui mecanism pentru clarificarea competențelor la nivel executiv, nivel la care sunt elaborate documentele de politici, ar putea oferi un canal eficient pentru discuții privind clarificarea responsabilităților de guvernare a autonomiei și pentru coordonarea politicilor în domeniul competențelor partajate;

- **Mecanism preventiv de rezolvare a problemelor:** Stabilirea unui mecanism de soluționare preventivă a litigiilor la nivel înalt sau a unui canal bilateral cu o procedură de declanșare, adițional la opțiunea formală a guvernatorului de a discuta probleme la ședințele guvernului, ar putea oferi un canal eficient pentru soluționarea litigiilor.

O listă mai detaliată a constatărilor și recomandărilor este prezentată în tabelul „Rezumatul domeniilor aferente aranjamentelor instituționale dintre centru și autonomie propuse pentru considerare Grupului de lucru parlamentar” din anexa acestui raport.

Raport pregătit pentru a susține
activitatea Grupului de lucru parlamentar privind Găgăuzia



CUPRINS

Sumar executiv	3
Abrevieri	12
Glosar	13
1. Introducere	17
1.1 Contextul raportului	18
1.2 Obiectivele și aspectele abordate în cadrul raportului	19
1.3 Conținutul studiului.....	21
1.4 Metodologia	21
2. Prezentarea generală a UTA Găgăuzia.....	24
2.1 Structura politică și organizarea teritorială a Republicii Moldova.....	26
2.2 Organele de autoadministrare și competențele autonomiei	27
2.3 Participarea autonomiei în procesul decizional la nivel național	28
2.4 Relațiile economice și fiscale ale autonomiei cu autoritățile centrale	30
2.5 Cadrul legal și implementarea statutului autonomiei	30
3. Participarea autonomiei în procesul decizional național	34
3.1 Procesul decizional guvernamental	37
3.1.1 Guvernatorul autonomiei este membru al Guvernului	37
3.1.2 Avizarea proiectelor de acte normative	39
3.1.3 Colegiile ministeriale, grupurile de lucru ministeriale pentru elaborarea proiectelor de acte normative și grupurile de lucru ad-hoc pentru abordarea aspectelor specifice privind autonomia	40
3.1.4 Concluzii	41
3.1.5 Domeniile potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar	43
3.2 Procesul legislativ parlamentar	44
3.2.1 Reprezentarea în Parlament	47
3.2.2 Inițiativa legislativă a Adunării Populare	48
3.2.3 Avizarea proiectelor de legi și consultarea Adunării Populare	51
3.2.4 Limba de prezentare a proiectelor de legi.....	53
3.2.5 Concluzii.....	54
3.2.6 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar	55

4. Organele de autoadministrare ale autonomiei și relațiile lor cu autoritățile centrale	58
4.1 Adunarea Populară.....	61
4.1.1 Exercițarea competenței autonomiei de adoptare a legilor locale	61
4.1.2 Procedurile legislative pentru adoptarea legilor locale ale autonomiei.....	64
4.2 Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia și relațiile cu autoritățile centrale.....	64
4.2.1 Angajarea în domeniul public și politicile de salarizare	65
4.2.2 Relațiile fiscale.....	67
4.2.3 Relațiile dintre Comitetul Executiv și structurile desconcentrate ale administrației publice centrale.....	69
4.3 Concluzii.....	70
4.4 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar	71
4.4.1 Adunarea Populară și legislația autonomiei.....	71
4.4.2 Comitetul Executiv	72
5. Controlul de Stat și mecanismele de soluționare a litigiilor dintre centru și autonomie.....	73
5.1 Soluționarea litigiilor dintre centru și autonomie de către Curtea Constituțională.....	76
5.2 Controlul administrativ și soluționarea litigiilor referitoare la actele normative ale autonomiei.....	79
5.2.1 Practica curentă a controlului administrativ și a controlului judiciar	81
5.3 Mecanisme alternative sau extra-judiciare de soluționare a litigiilor în contextul UTA Găgăuzia	85
5.4 Concluzii.....	86
5.5 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar	87
5.5.1 Soluționarea litigiilor de către Curtea Constituțională.....	87
5.5.2 Controlul de stat și soluționarea litigiilor cu privire la actele normative ale autonomiei.....	88
5.5.3 Soluționarea extra-judiciară a litigiilor	89

6. Mecanisme de dialog dintre centru și autonomie	90
6.1 Introducere privind mecanismele de dialog dintre centru și autonomie	91
6.2 Dialogul dintre centru și autonomie stabilit întru implementarea Legii din 1994.....	92
6.2.1 Mecanisme comune de dialog dintre autoritățile centrale și autonomia găgăuză.....	94
6.2.2 Mecanisme existente de dialog – Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia.....	94
6.2.3 Activitatea legislativă promovată de Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia	96
6.2.4 Organizarea și structura mecanismului de dialog al Grupului de lucru	97
6.3 Concluzii.....	102
6.4 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar	104
6.4.1 Dialogul parlamentar.....	104
6.4.2 Mecanisme pentru clarificarea competențelor la nivel executiv	105
6.4.3 Mecanisme preventive de soluționare a problemelor	105
7. Concluzii	106
8. Bibliografie.....	110
9. Anexă: Rezumatul domeniilor aferente aranjamentelor instituționale dintre centru și autonomie propuse pentru considerare Grupului de lucru parlamentar.....	115

ABREVIERI

APL	Administrația Publică Locală
APG	Adunarea Populară a Găgăuziei, cunoscută și ca „Halk Topluşu”
Art.	Articol
CMC	Comitetul Ministerial Comun (organ consultativ dintre Guvernul Regatului Unit și administrațiile descentralizate din Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord)
CMI	Crisis Management Initiative (Inițiativa privind gestionarea crizelor)
GL sau GLP	Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia ³
Legea din 1994, Legea 344/1994	Legea privind statul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995
NUTS	Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică
TVA	Taxa pe Valoarea Adăugată
UE	Uniunea Europeană
UTA	Unitatea Teritorială Autonomă

³ Titlul oficial al Grupului de lucru parlamentar mixt privind Găgăuzia este „Grupul de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia”.

GLOSAR

- Act normativ** O noțiune utilizată în text care include legile și legislația secundară (de implementare)⁴.
- Armonizarea legislației** Aceasta include (1) consolidarea legislației, cuprinzând implementarea statutului special al UTA Găgăuzia prin reflectarea acestuia în legislația națională și (2) soluționarea problemei discrepanțelor dintre legislația locală adoptată de către Adunarea Populară și legile naționale. În cadrul activității anterioare a Grupului de Lucru parlamentar privind Găgăuzia, termenul general de „armonizare a legislației” a fost utilizat pentru a face referință la procesul sus-menționat. Totuși, cele două obiective trebuie delimitate, deoarece primul se referă la reflectarea statutului special al autonomiei în legislația națională, iar al doilea la lipsa delimitării specifice a competențelor dintre autoritățile centrale și autonomie.
- Autonomie teritorială** Autonomia teritorială este un teritoriu geografic definit care în raport cu majoritatea altor teritorii sub-naționale se bucură de un statut special în Stat, inclusiv dispunând de unele competențe legislative, dar care nu constituie o unitate federală sau un stat independent (Pär M. Olausson, 2007).

⁴ Legislația națională definește în detaliu actele normative în Legea cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017 // Monitorul oficial Nr. 7-17 din 12.01.2018, ca “act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice”.

Consfințirea aranjamentelor (statutului) autonomiei

Garanțiile constituționale, legale și procedurale ale statutului special al unei autonomii. În literatura specializată se disting câteva forme de consfințire, printre care consfințirea generală – reglementarea explicită a statutului autonomiei în constituția națională, consfințirea specială – reguli speciale pentru modificarea prevederilor cu privire la statutul autonomiei, ce face mai dificilă modificarea acestuia, consfințirea regională – ce înseamnă că o reacție a regiunii, fie prin intermediul unei adunări reprezentative a unității de nivel sub-național sau prin intermediul referendumului regional este prevăzută de fiecare dată când legislația cu privire la statutul regiunii autonome este modificată. Pentru mai multe detalii despre tipurile de consfințire a aranjamentelor autonomiei, a se vedea Suksi Markku, *Autonomie: Cereri și implicații*, Martinus Nijhoff Publishers, Haga: 1998, paginile 50-52.

Descentralizarea

Transferul autorității și responsabilității pentru funcțiile publice de la autoritățile publice centrale către autorități subordonate amplasate în teritoriile administrative sau către unități teritoriale autonome (de ex., regiuni și municipalități) sau sectorul privat. Există trei forme principale de descentralizare administrativă: desconcentrarea, delegarea și devoluția.

Desconcentrarea și serviciile publice desconcentrate

Instituții specializate ale administrației publice centrale subordonate ministerelor și altor autorități publice centrale amplasate în teritoriu. Spre deosebire de devoluție, în cazul căreia competențele sunt transferate unităților teritoriale autonome, în cazul desconcentrării, competențele administrative sunt transferate de la ministere și alte autorități publice centrale către instituțiile proprii ale acestora amplasate în teritoriu.

Delegarea Transferarea responsabilității de luare a deciziilor și de administrare a funcțiilor publice către organizații semi-autonome care nu sunt pe deplin controlate de către autoritățile centrale, dar care raportează acestora (de ex., o companie silvică de stat).

Devoluția Devoluția este transferul competențelor de la autoritatea centrală a unui stat suveran către autoritățile de la nivel sub-național, cum ar fi nivelul regional sau local. Teritoriile către care are loc devoluția competențelor au de obicei puterea de elaborare a legislației relevante pentru regiunea dată și de exersare a autorității asupra teritoriului, prin urmare, oferindu-li-se un nivel mai mare de autonomie.

Delimitarea/clarificarea competențelor Procesul de distribuire a competențelor între stat (autoritățile centrale) și unitățile teritoriale sub-naționale/autonomii. De obicei este utilizată o combinație de diverse tehnici legislative de stabilire a competențelor exclusive, rezervate și reziduale.

„Clarificarea competențelor” este uneori termenul preferat de diverse părți interesate de la Chișinău și Comrat, implicând faptul că delimitarea competențelor a avut deja loc în Constituție și în Legea din 1994 și că este nevoie doar de o consfințire legislativă mai detaliată și mai nuanțată, precum și de o armonizare mai potrivită a legislației naționale și a autonomiei (atât pe orizontală și cât și pe verticală). În cadrul acestui raport, „clarificarea competențelor” este folosită mai mult pentru procesul curent de specificare mai detaliată a competențelor UTA. Delimitarea competențelor este utilizată în acest raport ca termen pentru distribuirea generală a competențelor.

- Lege locală** Actele normative adoptate de către Adunarea Populară a UTA Găgăuzia aplicate pe teritoriul regiunii autonome, după cum prevede Articolul 12 al Legii din 1994.
- Legi organice** O categorie de legi prevăzută de Constituția Republicii Moldova (Articolul 72) care în conformitate cu forța lor juridică sunt situate între legile constituționale și cele ordinare. Legile organice pot fi adoptate în domenii specifice prevăzute de Constituție și au o procedură specială de adoptare în comparație cu legile ordinare (pot implica mai multe lecturi și necesită un număr mai mare de voturi – majoritatea din numărul total al deputaților aleși). Legea organică privind statutul juridic special al autonomiei poate fi modificată printr-o procedură specială, care solicită votul a 3/5 din toți deputații.
- Legislație primară** Legislația adoptată de un organ legislativ al unui stat (și care în practica internațională comparativă a statelor este uneori transferată autonomiilor teritoriale sau unităților federale).
- Legislație secundară** Actele normative subordonate pentru implementarea legislației primare (acte emise de obicei de ramura executivă sau unitățile teritoriale în limitele stabilite de legislația primară).
- Principiul subsidiarității** Principiu conform căruia responsabilitățile publice vor fi exercitate în general de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni. Alocarea responsabilității unei alte autorități trebuie să ia în calcul amploarea și natura sarcinii și exigențele de eficiență și economie.

Introducere



1.1 Contextul raportului

Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia a fost format de către Parlamentul Republicii Moldova în noiembrie 2015 și este compus dintr-un număr egal de reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova și ai Adunării Populare a UTA Găgăuzia. CMI oferă bune oficii pentru funcționarea Grupului de Lucru ca parte a proiectului implementat de CMI și finanțat de Suedia. Acest studiu este finanțat în cadrul proiectului respectiv.

Acest raport a fost pregătit de către experți internaționali și juriști din Republica Moldova pentru Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia întru susținerea activităților prevăzute în Foaia de parcurs a Grupului de lucru pentru anul 2018 adoptată prin Decizia Nr. 12 a Grupului de lucru din 2017.

Oferind informații cuprinzătoare despre aranjamentele instituționale ce guvernează relațiile curente dintre autoritățile centrale și autonomia găgăuză, raportul oferă un fundament pentru activitățile viitoare prevăzute de foaia de parcurs a Grupului de lucru: *Îmbunătățirea capacității și eficienței cadrului procedural și instituțional pentru funcționarea autonomiei și consolidarea relațiilor cu autoritățile centrale.*

Informația este organizată într-o analiză a fiecărui aspect relevant al aranjamentelor instituționale dintre centru și autonomie și scoate în evidență domeniile potențiale pentru discuții ulterioare în cadrul Grupului de lucru parlamentar. În particular, raportul explorează posibilitățile specifice de creare a diferitor mecanisme de clarificare a competențelor și de prevenire și soluționare a problemelor potențiale ce apar în relațiile dintre centru și autonomie.⁵

⁵ A se vedea mandatul GLP în Decizia Parlamentului Nr. 206 din 20.11.2015, Art. 4; și în special, Decizia GLP Nr. 12 din 13.12.2017 ce descrie sarcinile GLP: „Îmbunătățirea capacității și eficienței cadrului procedural și instituțional pentru funcționarea autonomiei și consolidarea relațiilor cu autoritățile centrale:

- elaborarea conceptului mecanismului pentru armonizarea legislației și concretizarea competențelor;
- examinarea posibilității de instituire a unui mecanism permanent de consultare pentru a preveni și rezolva dificultățile posibile în relațiile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.”

1.2 Obiectivele și aspectele abordate în cadrul raportului

Obiectivul primar al acestui raport este de a oferi o analiză de referință pentru a informa și contribui la discuțiile Grupului de Lucru cu privire la dezvoltarea instituțională și îmbunătățirea aranjamentelor instituționale și a practicilor actuale aferente relațiilor dintre centru și autonomie.

Scopul raportului este de a oferi o sursă de referință tuturor părților interesate în relațiile dintre centru și autonomie, inclusiv donatorilor internaționali, societății civile și altor actori interesați de acest subiect, pentru a informa interacțiuni productive bazate pe o înțelegere comună a problemelor și a oportunităților de găsire a soluțiilor. Un nivel comun de conștientizare și înțelegere este vital pentru a genera discuții substanțiale privind problemele existente și pentru a genera schimbări sistemice necesare pentru îmbunătățirea relațiilor și pentru o funcționare mai bună a autonomiei.

Prin urmare, obiectivul principal al acestui raport de referință este analiza structurii instituționale generale în contextul implementării aranjamentelor aferente autonomiei, a funcționalității mecanismelor și procedurilor existente, examinarea oportunităților de îmbunătățire a funcțiilor acestora, precum și examinarea necesității de dezvoltare a unor mecanisme instituționale noi, atunci când este cazul.

Analiza urmărește de asemenea obiective specifice legate de problemele pe care a încercat să le abordeze Grupul de lucru parlamentar în cadrul dialogului. Acestea includ consolidarea legislației, care cuprinde implementarea statutului special al UTA Găgăuzia prin reflectarea acestuia în legislația națională și reacția la problema discrepanțelor dintre legislația locală adoptată de Adunarea Populară și legile naționale. În cadrul activității anterioare a Grupului de lucru, termenul general de „armonizare a legislației” a fost utilizat pentru a face referință la acest proces. Totuși, trebuie făcută o distincție între cele două scopuri, deoarece primul este legat de reflectarea statutului special al autonomiei în

legislația națională⁶, iar al doilea se referă la lipsa delimitării specifice a competențelor dintre autoritățile centrale și autonomie.⁷

Lucrul și procesul urmărit de către Grupul de lucru pentru a aborda aceste două fluxuri de probleme legislative au demonstrat că este necesară o abordare organizată și sistemică. Obiectivul final al acestui raport de referință este de a oferi informațiile necesare pentru discuțiile din cadrul Grupului de Lucru cu privire la elaborarea mecanismelor care ar putea aborda în mod sistematic clarificarea competențele și ar oferi spațiu pentru un dialog continuu. Problemele menționate mai sus nu pot fi soluționate doar prin introducerea unor mecanisme instituționale noi. Ele trebuie abordate într-un cadru mai vast al instrumentelor existente, inclusiv participarea autonomiei în procesul decizional la nivel național, controlul de stat, soluționarea litigiilor și procesul de dialog dintre centru și autonomie.

În trecut au fost elaborate câteva studii privind relațiile dintre centru și autonomie pentru a aborda probleme specifice (vezi Bibliografia). Aceste studii au constituit o resursă importantă pentru această analiză. Raportul acoperă în mod cuprinzător toate instrumentele și mecanismele instituționale și legale aferente relațiilor dintre centru și autonomie deoarece există necesitatea de a utiliza această analiză în discuțiile viitoare pentru a crea un fundament stabil și convenit pentru soluții sustenabile și credibile cu privire la cadrul legislativ și structura instituțională aferentă statutului autonomiei. Prin urmare, această analiză încearcă să examineze sistemul ca un tot întreg, încercând să evite abordarea fragmentată în sugerarea de noi mecanisme sau proceduri fără o examinare detaliată a eficienței aranjamentelor existente și a relațiilor lor reciproce.

⁶ Cadrul legislativ privind aranjamentele (statutul) autonomiei este complex. Acesta este reglementat prin Legea din 1994 care stabilește caracteristicile funcționale și organizaționale ale autonomiei și prin consfințirea constituțională ulterioară a principiilor de guvernare a autonomiei. Mai mult ca atât, funcționarea autonomiei este afectată de numeroase legi naționale cu impact și care reglementează sistemele ce se aplică față de autonomie, unde statutul special al autonomiei nu a fost pe deplin exprimat sau consolidat. Aceasta înseamnă că aceste inconsistențe din cadrul legal ce reglementează sau afectează statutul autonomiei trebuie să fie abordate și să se asigure o anumită coerență a regimului autonomiei și a relațiilor dintre centru și autonomie.

⁷ Competențele autonomiei în domenii specifice sunt toate partajate cu nivelul central și doar domeniile mai vaste ca educația, sănătatea, cultura, mediul, etc. sunt menționate în legea privind statutul juridic special al autonomiei. Lipsa specificării competențelor afectează funcționarea Adunării Populare a UTA Găgăuzia - lipsa unei delimitări clare a competențelor rezultă în situații unde reglementarea legislativă a autonomiei este percepută ca o depășire a legislației naționale și este anulată în instanțele de judecată în procesul de realizare a controlului legalității legislației locale.



1.3 Conținutul studiului

Conținutul material al studiului acoperă următoarele domenii:

Participarea autonomiei în procesul de luare a deciziilor la nivel național

Acest capitol descrie nivelul și metodele de participare a autonomiei în procesele decizionale din cadrul Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova, inclusiv elaborarea legislației naționale.

Organele de autoadministrare ale autonomiei și relațiile cu autoritățile centrale

Acest capitol examinează organele de autoadministrare ale autonomiei, limitele competențelor acestora și relațiile și funcțiile exercitate în raport cu nivelul central.

Controlul de stat și mecanismele de soluționare a litigiilor

Acest capitol examinează controlul de stat și mecanismele existente de soluționare a litigiilor.

Mecanismele de dialog dintre centru și autonomie

Acest capitol explorează dialogul existent dintre centru și autonomie și reflectă mecanismele potențiale de dialog necesare pentru implementarea statutului autonomiei.

1.4 Metodologia

Acest raport de fond a fost pregătit de un expert juridic internațional și unul național, cu contribuții din partea Grupului de Experți Juridici care acordă asistență Grupului de Lucru Parlamentar privind Găgăuzia. Analiza și concluziile din cadrul acestui raport sunt prezentate în contextul mandatului și activității GLP privind posibilitățile de introducere a noilor mecanisme de clarificare a competențelor autonomiei și de prevenire și soluționare a litigiilor potențiale ce pot apărea între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.⁸

Această analiză cuprinzătoare a relațiilor dintre centru și autonomie a fost efectuată din două motive. În primul rând, regimul autonomiei și funcționarea

⁸ A se vedea Decizia Parlamentului Nr. 206 din 20.11.2015, Art. 4; și Decizia GL Nr. 12 din 13.12.2017, punctul 2.

eficientă a acesteia în structura de stat necesită un anumit nivel de coerență a principiilor aplicate față de modelele asimetrice de autoadministrare în cadrul structurii politice a Statului. Prin urmare, dezvoltarea instituțională care privește organizarea relațiilor dintre centru și autonomie trebuie să evite abordarea fragmentată față de oferirea soluțiilor pentru problemele existente cu care se confruntă funcționarea autonomiei în sistemul de stat al Republicii Moldova. În al doilea rând, un obiectiv mai larg al Grupului de Lucru ține de elaborarea recomandărilor pentru îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia luând în considerație bunele practici europene. În această privință, studiul arată structura unică a autonomiei și subliniază modul în care aranjamentul curent dintre centru și autonomie operează în cadrul legislativ existent, cum funcționează acesta în practică luând în considerație contextul politic și capacitățile instituțiilor relevante, precum și modul în care acesta poate fi abordat pentru o funcționare mai eficientă a autonomiei în cadrul structurii de stat a Republicii Moldova.

Procesul analitic și evidențierea domeniilor pentru examinarea ulterioară de către Grupul de Lucru a inclus un proces amplu de consultare pentru a obține o varietate mai largă de perspective și o înțelegere transversală a structurilor instituționale, interrelațiilor și procedurilor legate de funcționarea autonomiei. Aceste discuții și interviuri au servit de asemenea drept proces consultativ vital pentru clarificarea opiniilor cu privire la domeniile specifice ale relațiilor instituționale. Ele au contribuit de asemenea la informarea reciprocă și la sporirea nivelului de conștientizare de către părțile interesate cheie a oportunităților, dar și a obstacolelor, și a schimbărilor dorite în abordarea mecanismelor instituționale. În această privință, au fost organizate câteva ateliere de lucru, precum și consultări individuale cu reprezentanții autorităților găgăuze, Comitetul Executiv și Adunarea Populară a UTA Găgăuzia, precum și cu autoritățile centrale ale Republicii Moldova, inclusiv ministerele de resort, Cancelaria de Stat, serviciile desconcentrate în UTA Găgăuzia, Secretariatul Parlamentului și părțile interesate neguvernamentale atât din Comrat, cât și din Chișinău. Au fost organizate consultări individuale și cu organizații internaționale și agenții de dezvoltare interesate prezente în Moldova, implicate în chestiuni politice și socio-economice și în dezvoltarea regiunii autonome.

Perspectiva comparativă a fost importantă pentru înțelegerea necesităților autorităților centrale și ale autonomiei în termeni de dezvoltare instituțională, fie că este vorba de măsuri de consolidare a capacităților, de funcționarea eficientă a mecanismelor existente sau de crearea unor noi. În această privință, a fost organizată o vizită de studiu pentru reprezentanții Guvernului Republicii Moldova și ai Comitetului Executiv al UTA Găgăuzia în autonomia Tirolul de Sud și la Eurac Research, o instituție specializată în cercetarea comparativă a autonomiilor. Eurac Research a efectuat de asemenea o evaluare colegială a acestui raport.

Având în vedere obiectivele acestei analize, experții au adoptat în mare parte o abordare juridică față de cercetarea subiectului, încercând să ofere o descriere solidă a cadrului legal existent, în același timp reflectând natura și contextul politic al subiectelor abordate în cadrul raportului. Cercetarea se bazează în mare parte pe analiza legală, știința politică și, în dependență de necesitate, aplică perspectiva comparativă pentru a identifica abordările și instrumentele pentru dezvoltarea legislativă și instituțională a regimului autonomiei găgăuze și a relațiilor dintre centru și autonomie.

Acest raport a analizat și a examinat aranjamentele actuale ale autonomiei și a luat în considerație soluțiile potențiale pentru ajustarea sistemului sau pentru oferirea unor forme mai eficiente de participare a autonomiei, de coordonare și de gestionare a relațiilor dintre centru și autonomie. Unele recomandări sunt adresate în special autorităților autonomiei, dar majoritatea necesită o cooperare pentru a fi implementate. Scopul acestei analize este de a indica oportunitățile de dezvoltare a capacităților instituționale necesare pentru îndeplinirea eficientă a acestor funcții, de a sublinia oportunitățile și de a insera procedurile care ar permite o participare mai eficientă a autonomiei și o cooperare necesară pentru funcționarea eficientă a autonomiei în sistemul de stat. Adițional, analiza urmărește să creeze o bază informativă pentru o înțelegere mai bună a sistemului autonomiei în Moldova. Prezentul document este un prim pas spre oferirea unui raport de bază pentru informarea atitudinilor existente și a culturii generale a relațiilor dintre centru și autonomie și pentru a oferi o cale spre o abordare mai coordonată și mai concentrată pe cooperare. Aceasta este necesar pentru asigurarea unei guvernări mai bune a autonomiei, precum și pentru găsierea unui loc unic a autonomiei în structura teritorial-administrativă a Republicii Moldova.

2

Prezentarea
generală
a UTA Găgăuzia



Unitatea teritorială autonomă Gagauz-Yeri⁹ a fost constituită la începutul anilor 1990 după crearea Statului Republica Moldova pentru a proteja drepturile populației găgăuze ce locuia pe teritoriul său. În 1994, după negocieri intense, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei¹⁰, care a constituit autonomia drept parte integrală a Republicii Moldova. Legea din 1994 poate fi modificată și completată doar printr-o procedură specială, cu votul a trei cincimi din numărul total al deputaților aleși în Parlament. Spre deosebire de alte exemple comparative,¹¹ acordul autonomiei nu este necesar pentru modificarea legii. În 2003, autonomia a obținut o garanție constituțională după modificarea Articolului 111 al Legii Supreme. Conform Articolului 111, alineatul 1, „Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural”.

⁹ UTA Găgăuzia este amplasată în partea de sud-est a Republicii Moldova, cu un teritoriu total de 1832 km² și o populație de 134535 locuitori, dintre care găgăuzi (83,8%), bulgari (4,9%), moldoveni (4,7%), ruși (3,2%), ucraineni (2,5%), alții (0,9%) (recensământul din 2014). Legea din 1994 stabilește că limbile oficiale pe teritoriul autonomiei sunt moldovenească (română), găgăuză și rusă. Conform recensământului din 2014, 80% din populație a declarat limba găgăuză drept limba lor maternă, aproximativ 10% - rusă și mai puțin de 4% - moldovenească. În practică, limba rusă este limba predominant folosită de administrația autonomiei, sistemul educației și alte sfere sociale. Într-o încercare de a crește statutul și utilizarea limbii găgăuze, în 2018 Adunarea Populară a adoptat o lege locală ce are scopul să sporească folosirea și studierea limbii găgăuze. În școli procesul de învățământ este organizat predominant în limba rusă, iar limbile găgăuză și de stat (română) sunt predate ca discipline de studiu.

¹⁰ Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

¹¹ Insulele Åland și Teritoriile legilor locale (Home rule) daneze, spre exemplu. Statutul autonomiei din 1991 garantează la nivel constituțional autonomia insulelor Åland, care poate fi modificată doar cu majoritatea a două treimi din ambele Parlamente, din Åland și Finlanda; Statutul nu poate fi modificat sau revocat în mod unilateral. Legile cu privire la guvernarea locală (Home rule) privind insulele Faroe și Groenlanda nu mai sunt clasificate ca părți ale legislației ordinare daneze, dar sunt văzute ca „Legi Constituționale” de un nivel superior față de actele parlamentare ordinare. Totuși, acestea sunt din punct de vedere a forței juridice la un nivel inferior Constituției. În această privință, ambele legi nu pot fi modificate unilateral de legislativul danez, astfel de modificări necesită negocieri și acordul părților implicate, urmate de un referendum regional pentru confirmarea modificării. Pentru mai multe informații a se vedea Suksi Markku, Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome, paginile 56-65, Jurnalul internațional privind drepturile minorităților și grupurilor 20(2013), Brill, Leiden: 2013.

2.1 Structura politică și organizarea teritorială a Republicii Moldova

În ce privește structura politică, Moldova este un stat unitar cu un sistem de administrație publică locală pe două niveluri (raioane și unități administrativ-teritoriale de nivelul unu – sate, comune, orașe și municipii) și cu un sistem relativ centralizat de administrație publică. Structura asimetrică este un fenomen în structura teritorială curentă a Republicii Moldova, autonomia Găgăuză fiind inclusă până recent în legile naționale relevante în rândul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi (raioane), fapt ce nu reflecta deplin competențele speciale ale autonomiei.¹² În 2020, modificările aduse Legii privind administrația publică locală, Legii cu privire la descentralizarea administrativă și Legii privind organizarea administrativ-teritorială a țării au atribuit unității teritoriale autonome Găgăuzia un nivel special de administrație publică locală¹³. De asemenea, reforma administrativ-teritorială a țării care este luată în considerare ar putea duce la fuzionarea celor 32 de raioane în câteva regiuni administrative. Deoarece ar putea să apară o structură regională nouă, statutul special al regiunii autonome trebuie luat în calcul la formarea relațiilor cu autoritățile centrale în cadrul noului sistem.

Teritoriul autonomiei și populația sa sunt structurate în temeiul următorilor factori de constituire prescriși în Legea din 1994. Articolul 5 al legii stipulează că UTA Găgăuzia include toate localitățile unde populația găgăuză constituie mai mult de 50% din locuitori. Localitățile unde grupul etnic găgăuz constituie mai puțin de 50% din populație pot fi incluse în componența unității teritoriale autonome în baza voinței majorității alegătorilor, liber exprimate în cadrul unui referendum local organizat la inițiativa a cel puțin unei treimi din alegătorii localității respective. Localitățile incluse în autonomie își păstrează dreptul de a ieși din componența Găgăuziei în baza unui referendum local, organizat la inițiativa a cel puțin o treime din alegători, dar nu mai devreme de un an din momentul intrării în componența autonomiei Găgăuze.

¹² A se vedea articolul 1 al Legii cu privire la administrația publică locală Nr. 436 din 28.12.2006 în redacția de până la recente modificări operate în decembrie 2020 // Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007.

¹³ Legea Nr. 270 din 16.12.2020 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală - Art. 1, 2, 5; Legea Nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă - Art. 4) // Monitorul Oficial Nr. 353-357 din 22.12.2020 și Legea Nr. 272 din 16.12.2020 pentru modificarea Legii Nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova // Monitorul Oficial Nr. 353-357 din 22.12.2020.

2.2 Organele de autoadministrare și competențele autonomiei

Autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este **Adunarea Populară**¹⁴, care este aleasă direct pentru un mandat de patru ani în baza sistemului electoral majoritar, cu circumscripții electorale create pentru fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul unu a autonomiei¹⁵. Adunarea este învestită cu dreptul de a adopta legi locale în domeniul științei, educației, culturii, serviciilor comunale, locuințelor, planificării urbane, protecției sănătății, sportului, activității bugetare-financiare și fiscale locale, economiei și mediului, relațiilor de muncă și securității sociale.¹⁶ Aceste competențe sunt partajate cu nivelul central fără a fi specificate competențele autonomiei în aceste domenii. De asemenea, competențele Adunării Populare includ soluționarea problemelor ce țin de organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei, participarea în promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei, stabilirea modului de organizare și activitate a autorităților locale de pe teritoriul regiunii, fixarea, organizarea și efectuarea alegerilor de deputați în Adunarea Populară, fixarea alegerilor locale și organizarea referendumurilor locale. De asemenea, aprobă regulamentul privind simbolurile Găgăuziei. Adunarea Populară mai are și dreptul la inițiativă legislativă în Parlament, iar dacă actele normative ale autorităților centrale încalcă competențele Găgăuziei, Adunarea are dreptul să le conteste la Curtea Constituțională.¹⁷

¹⁴ Articolul 111, alineatul 3 al Constituției Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial Nr. 1 din 12.08.1994; Articolul 7 al Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

¹⁵ Articolul 27 al Codului Electoral al UTA Găgăuzia, Nr. 60-XXVII/V din 31.07.2015.

¹⁶ Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995, Articolul 12, alineatul 2: „Adunarea Populară adoptă legi locale în următoarele domenii: a) știință, cultură, învățământ; b) gospodărie comunală și de locuințe, urbanistică; c) ocrotire a sănătății, cultură fizică și sport; d) activitate bugetar-financiară și fiscală locală; e) economie și ecologie; f) relații de muncă și asistență socială.”

¹⁷ Ibid, Articolul 12, alineatul 3: „În afară de aceasta, de competența Adunării Populare țin: a) soluționarea în condițiile legii a problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei, stabilirii și modificării categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, denumirilor lor; b) participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei; c) stabilirea modului de organizare și de activitate a autorităților administrației publice locale ale Găgăuziei și a asociațiilor de cetățeni, cu excepția partidelor și altor organizații social-politice; d) fixarea, organizarea și efectuarea alegerilor de deputați în Adunarea Populară și aprobarea componenței Comisiei Electorale Centrale pentru efectuarea alegerilor; fixarea alegerilor în autoritățile

Guvernatorul (Başkanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei, căruia i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale autonomiei.¹⁸ Acesta este ales direct de populația Gagauz-Yeri pentru un mandat de 4 ani. Organul executiv permanent al Găgăuziei este **Comitetul Executiv**, un organ colegial format de către Adunarea Populară la prima sa sesiune după alegeri, la propunerea Guvernatorului, care de asemenea este și președinte al Comitetului Executiv.

Comitetul Executiv are responsabilitatea de a elabora și implementa politicile în domeniile ce țin de competența autonomiei. Acesta mai are dreptul să inițieze proiecte de legi în cadrul Adunării Populare și are un rol important în prestarea serviciilor publice (direct sau prin intermediul instituțiilor subordonate) populației din regiune, atât în domeniile proprii de competență care îi revin, cât și în cele partajate cu autoritățile centrale.

2.3 Participarea autonomiei în procesul decizional la nivel național

O trăsătură specifică a autonomiei găgăuze este participarea și calitatea de membru a funcționarilor găgăuzi în Guvernul Republicii Moldova. În această privință, Guvernatorul Găgăuziei este desemnat printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova în calitate de membru din oficiu al guvernului național. Adicional, la propunerea Guvernatorului autonomiei, membrii Comitetului Executiv al Găgăuziei sunt desemnați în calitate de membri ai colegiilor ministerelor relevante. În comparație cu alte autonomii, unde reprezentanții acestora sunt invitați la ședințele Guvernului doar dacă problema

administrației publice locale din Găgăuzia; e) efectuarea referendumului local în problemele ce țin de competența Găgăuziei; f) aprobarea regulamentului privind simbolică Găgăuziei; g) stabilirea titlurilor de onoare și aprobarea distincțiilor; h) examinarea chestiunii și înaintarea în Parlamentul Republicii Moldova a inițiativei privind decretarea stării excepționale pe teritoriul Găgăuziei și instituirea formei speciale de administrare, în acest caz, în interesul securității și protecției locuitorilor Găgăuziei; i) dreptul de a se adresa, în condițiile legii, Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru a anula actele normative ale autorităților legislative și executive ale Republicii Moldova care lezează împuternicirile Găgăuziei.”

¹⁸ Articolul 14, alineatul 1, Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

discutată se referă la autonomie¹⁹, Găgăuzia are o prezență puternică în executivul central.

În ce privește mecanismele și oportunitățile pe care autonomia găgăuză le are la dispoziție pentru a participa la elaborarea legislației la nivel național, legea din 1994 nu oferă autonomiei o reprezentare directă²⁰ în Parlament. Totuși, în 2003 autonomia a obținut dreptul la inițiativă legislativă în legislativul național. Cât privește reprezentarea în Parlament, modificările recente au introdus în 2017 sistemul electoral mixt care asigură reprezentarea alegătorilor din regiune prin două mandate în legislativul național, teritoriul UTA fiind compus din două circumscripții uninominale.²¹ Posibilitatea autonomiei de a influența procesul legislativ la nivel național era limitată în cadrul acestui sistem, deoarece numărul de mandate atribuite regiunii era mic, totuși, aceste mandate ofereau Găgăuziei un canal de acces și posibilitatea de a participa în procesul decizional național. Acest sistem a fost din nou modificat în 2019 când s-a revenit la reprezentarea proporțională pentru alegerile parlamentare. Mai mult ca atât, dialogul recent dintre centru și autonomie ar putea rezulta într-o obligație expresă a Parlamentului de a consulta autonomia privind proiectele de legi ce vizează regiunea și locuitorii săi.²²

¹⁹ Pe parcursul vizitei de studiu efectuată de către membrii Grupului de lucru parlamentar în autonomia Tirolului de Sud a fost discutată practica italiană cu privire la regiuni. Atunci când vine vorba despre relațiile dintre executivul regiunilor și ministerele naționale de la Roma, ministerele sunt cele care invită regiunea în cauză (în caz de necesitate). Atunci când vine vorba de Tirolul de Sud, practica este aceeași, totuși, foarte des multe chestiuni sunt discutate și mediate prin intermediul membrilor (care în parte sunt și deputați) Comisiei bilaterale a celor Șase creată pentru implementarea Statutului autonomiei. De asemenea, Guvernatorul din Tirolul de Sud se duce cu regularitate la Roma pentru a se întâlni cu miniștri și funcționari publici relevanți. Aceasta este mai mult un aspect de practică politică decât garanții normative specifice.

²⁰ De exemplu, insulele Åland sunt identificate ca o circumscripție specială pentru alegerile în parlamentul din Finlanda. Pe de altă parte, în Italia, existența unui partid regional, Partidul Popular Sud-Tirolean generează printr-un sistem de alegeri generale un anumit număr de parlamentari care reprezintă interesele Tirolului de Sud în Parlamentul italian.

²¹ Ultimele alegeri parlamentare (februarie 2019) în baza sistemului electoral mixt au rezultat în 3 mandate pentru Găgăuzia (2 în circumscripțiile electorale uninominale și 1 pe listele de partid), care în comparație cu reprezentarea în legislativele anterioare, nu a rezultat într-o creștere a reprezentării. În comparație, în urma alegerilor în baza sistemului electoral proporțional în legislatura 2010-2014, precum și în legislativul din 2014-2019, câte 4 deputați din Găgăuzia au fost aleși în Parlament. Pentru mai multe informații despre rezultatele alegerilor parlamentare recente: <https://a.ccc.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>

²² Articolul 209, alineatul 2 al proiectului Codului regulilor și procedurilor parlamentare înregistrat de Parlament la 02.11.2018 și adoptat în primă lectură la 22 noiembrie 2018.

2.4 Relațiile economice și fiscale ale autonomiei cu autoritățile centrale

Legea din 1994 stipulează că solul, resursele minerale, apele, flora și fauna, alte resurse naturale, bunuri mobile și imobile situate pe teritoriul Găgăuziei sunt proprietate a poporului Republicii Moldova și în același timp, reprezintă baza economică a autonomiei găgăuze. Legea mai specifică faptul că bugetul autonomiei va include toate tipurile de venituri stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară. ATU Găgăuzia are o poziție specială în comparație cu alte unități administrativ-teritoriale când vine vorba de veniturile autonomiei care includ, pe lângă veniturile proprii, 100% TVA, 100% din impozitul pe venit al persoanelor fizice, 100% din impozitul pe venit al persoanelor juridice, 100% din volumul total de accize la mărfurile supuse accizelor colectat pe teritoriul autonomiei și transferuri cu destinație specială de la bugetul stat, alte venituri conform legislației.²³ Deși, după cum s-a menționat mai sus, Legea 1994 stipulează că bugetul ATU Găgăuzia mai include și veniturile stabilite de către Adunarea Populară, în practică organul reprezentativ al autonomiei nu poate introduce alte impozite și taxe (fiscale) adiționale care nu sunt prevăzute de legislația națională²⁴. Această prevedere se referă și poate fi interpretată doar în contextul dreptului Adunării populare de a aproba alte venituri nefiscale adiționale, cum ar fi venitul de la vânzarea unor proprietăți publice, împrumuturi și granturi, etc.

2.5 Cadrul legal și implementarea statutului autonomiei

Cadrul legal privind funcționarea autonomiei este compus dintr-o varietate de norme legale, inclusiv Legea Supremă a Statului (Constituția), Legea organică din 1994, precum și alte legi naționale ce reglementează și au impact asupra statutului autonomiei. Implementarea competențelor proprii atribuite regiunii este

²³ Articolul 5, alineatul (3) al Legii cu privire la finanțele publice locale Nr. 397 din 16.10.2003 // Monitorul Oficial Nr. 248-253 din 19.12.2003.

²⁴ Aceasta este valabil și pentru alte unități administrativ-teritoriale din Moldova – sistemul de impozite și taxe locale este strict reglementat de Codul Fiscal al Republicii Moldova, iar autoritățile locale nu au dreptul să introducă impozite/taxe locale noi/adiționale.

guvernată și de legile locale adoptate de Adunarea Populară. Acest cadru creează un sistem comprehensiv, în care relațiile reciproce sunt complexe și câteodată creează un mediu de incoerență a reglementărilor normative ce guvernează funcționarea autonomiei. Mai specific, cadrul legal care guvernează autonomia este asigurat în principal de Constituție și Legea din 1994, totuși, alte legi organice ca Legea privind administrația publică locală și Legea privind descentralizarea administrativă au un impact asupra autonomiei și determină statutul și competențele sale, în special luând în considerație că noile legi organice prevalează asupra legilor organice mai vechi.²⁵

O problemă serioasă cu impact asupra funcționării autonomiei, precum și asupra relațiilor reciproce dintre autoritățile centrale și autonomie este faptul că Legea din 1994 a oferit competențe autonomiei în termeni foarte generali, de ex., domeniul culturii, educației, sănătății, etc. și în același timp, toate competențele în sectoarele specificate sunt partajate între autonomie și centru fără principii și reguli de aplicare. În practica comparativă, domeniile de competență sunt deseori definite în termeni generali, totuși, teritoriile autonome au o anumită putere de reglementare primară în anumite domenii, iar competențele reziduale în alte domenii rămân ale Statutului, în timp ce unele domenii de responsabilități sunt partajate.²⁶ Situația curentă creează multe probleme în implementarea competențelor și a atribuțiilor de reglementare legislativă atribuite Adunării Populare a autonomiei găgăuze.²⁷

²⁵ Pentru mai multe informații despre poziția Legii din 1994 în ierarhia normelor juridice din Moldova și prevalarea legilor organice noi a se vedea Secțiunea 5.1 despre rezolvarea litigiilor dintre centru și autonomie de către Curtea Constituțională și nota de subsol 57 din acest raport.

²⁶ O bună reprezentare a modului în care competențele pot fi atribuite unei regiuni autonome o reprezintă aranjamentul autonomiei Tirolul de Sud ce oferă diferite tipuri și reguli specifice despre cum sunt delimitate și delegate atribuțiile. Autonomia are trei tipuri de competențe: competențe primare ce includ atribuții de reglementare liberă a unui aspect anume prin respectarea simplă a cadrului general al Constituției italiene, tratatelor internaționale și a principiilor fundamentale ale cadrului legal italian. La elaborarea legislației în domeniul competențelor secundare, autonomia trebuie să respecte legile generale naționale relevante, pe când competențele legislative integrative au un caracter subordonat de reglementare a aspectelor de implementare. Doar câteva domenii legislative de bază aparțin în exclusivitate centrului, cum ar fi afacerile externe, apărarea, securitatea internă, politica monetară și fiscală, dreptul civil și penal. Important e că statutul autonomiei prevede crearea unei Comisii comune ce servește pentru implementarea competențelor autonomiei și abordează mai multe aspecte ce țin de competențele autorităților centrale și autonomiei. Pentru mai multe exemple de practici comparative a se vedea Sistemele autonome moderne din lume: concepte și experiențe ale autonomiei teritoriale regionale, Thomas Benedikter, EURAC Research, Bolzano 2009.

²⁷ Din perspectiva practicii comparative, este necesar un nivel anumit de claritate privind competențele acordate autonomiei. Totuși, pe de altă parte, încercările de a realiza o distribuție și delimitare legislativă

În sfârșit, situația legată de implementarea competențelor autonomiei este complicată și de reglementarea sistemului de acte normative în Moldova. Legea din 1994 a asigurat dreptul Adunării Populare de a adopta legi locale în domeniul competențelor atribuite regiunii.²⁸ Locul acestor legi în ierarhia normelor juridice nu a fost definită explicit nici în Legea privind statutul special al UTA Găgăuzia, nici de Constituția Republicii Moldova. Legea privind actele normative stabilește cerința corespunderii legilor locale ale Găgăuziei legislației naționale.²⁹ Odată cu stabilirea controlului administrativ central și a controlului judiciar, care nu au fost prevăzute în Legea din 1994³⁰, legile locale ale Găgăuziei sunt supuse reglementării stabilite prin legile naționale. Fără o delimitare mai clară a competențelor, domeniul în care organul legislativ sau executiv al autonomiei poate activa este constrâns de acest regim legislativ.

UTA Găgăuzia are acces la mecanismul de soluționare a litigiilor, reprezentat de dreptul Adunării Populare de a se adresa Curții Constituționale în cazurile când actele autorităților legislative și executive ale Republicii Moldova nu sunt în concordanță cu dispozițiile Articolului 111 al Constituției. Corespunderea legilor locale ale Găgăuziei cu cadrul legislativ național este, pe de altă parte, verificată de instanțele judecătorești generale, în baza sesizărilor depuse de oficiul Cancelariei de Stat amplasat în Comrat.

foarte detaliată și concretă a atribuțiilor (de ex., reforma din 1999 a Constituției elvețiene și „externalizarea” amplă a distribuției competențelor în legile speciale detaliate) au eșuat să realizeze acest scop. Responsabilitățile partajate sunt deseori inevitabile din cauza complexității guvernării de astăzi, în așa fel relațiile dintre autoritățile centrale și unitățile teritoriale autonome devin cruciale. Desigur, aceste relații pot fi dominate de nivelul de guvernare (cel mai des național) care are capacități administrative și financiare mai bune. Prin urmare, accentul se va pune pe practicarea mecanismelor și relațiilor dintre nivelul central și autonomie.

²⁸ Articolul 12 al Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

²⁹ Atât Articolul 2 din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia, cât și Articolul 17 al Legii cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017 prevăd principiul corespunderii normelor adoptate de autoritățile autonomiei legislației Republicii Moldova. Articolul 12, alineatul (6) din legea din 1994 stipulează că actele normative ale Găgăuziei ce sunt în contradicție cu Constituția și Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia sunt nule.

³⁰ Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia nu a prevăzut controlul administrativ curent al actelor autonomiei, ci doar cere ca aceste acte să fie expediate pentru informare Guvernului și Parlamentului timp de 10 zile de la adoptarea lor (Articolul 13, alineatul 4 și Articolul 17, alin. (3) din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995). Modificările constituționale din 2003 au introdus controlul legalității actelor autonomiei, specificând în Articolul 111, alineatul 6 că „Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii.”

Statutul UTA Găgăuzia necesită măsuri suplimentare de implementare, inclusiv prin reflectarea statutului special al autonomiei în legislația națională. Necesitatea de a aborda unele probleme ce au impact asupra funcționării eficiente a autonomiei a rezultat în câteva procese de dialog urmărit de autoritățile centrale și cele din autonomia găgăuză. Câteva comisii comune cu participarea autorităților centrale și celor din autonomie au fost create, inclusiv Grupul de lucru parlamentar actual, care a fost înființat ca o platformă de dialog permanent în 2015.³¹

³¹ Pentru mai multe informații despre Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia a se vedea Capitolul 6 Mecanisme de dialog dintre centru și autonomie.

3

Participarea autonomiei în procesul decizional național



Selectarea mecanismelor necesare pentru asigurarea funcționării eficiente a instituțiilor de autoadministrare, precum și reprezentarea eficientă a autonomiei în procesul decizional la nivel central creează baza pentru o bună funcționare a autonomiei în cadrul structurii politice de stat. Aceasta joacă un rol important pentru toate autonomiile, iar UTA Găgăuzia nu este o excepție. De fapt, luând în considerație situația cu privire la implementarea statutului autonomiei și necesitatea avansării procesului de clarificare a competențelor, participarea creează pentru autonomie un canal important pentru promovarea implementării statutului special al autonomiei, pentru care este necesară incorporarea adițională în legislația națională.³²

Într-un stat, sistemele instituționale și nivelul competențelor atribuite unei autonomii diferă adesea de cele atribuite unităților teritoriale sau regionale obișnuite. În practica comparativă, această diferență este uneori reflectată în formele specifice pentru participarea autonomiei la nivel național, inclusiv în mecanismele de reprezentare și participare în procesul decizional (guvernamental sau legislativ).³³ Deseori sunt stabilite mecanisme bilaterale comune care includ consultări reciproce și care oferă canale adiționale de dialog pentru reprezentarea intereselor și necesităților autonomiei.³⁴ Deși participarea joacă un rol important, deoarece este necesară o reprezentare anumită și aceasta este uneori asigurată prin intermediul reprezentanților aleși și acordul autonomiei în procesul legislativ național cu privire la problemele autonomiei, totuși natura aranjamentelor

³² Pentru mai multe informații a se vedea Secțiunea 5.1 a Capitolului 5 al acestui raport.

³³ De exemplu, Legile privind guvernarea locală (Home rule) pe insulele Feroe și Groenlanda conțin prevederi care creează dreptul de a fi auzite pentru teritoriile autonome în chestiuni legislative și administrative ale autorităților centrale ce le afectează. Deputații în Parlament din partea Åland aleși în circumscripțiile speciale ale insulelor Åland reprezintă interesele populației din insulele Åland în toate afacerile finlandeze. Din timpuri istorice, deputații din Åland au avut mandate în Comitetul Constituțional, totuși, reprezentarea de către un deputat nu este considerată foarte eficientă. Totuși, Åland poate prezenta inițiative privind domeniile rezervate Guvernului finlandez, pe care acesta trebuie să le prezinte Parlamentului finlandez pentru considerație. Cele mai puternice mijloace prin care Åland își poate face auzite interesele la nivelul Finlandei este dreptul de renunțare/veto de care se bucură Åland în afacerile internaționale.

³⁴ Pentru mai multe informații despre mecanismele bilaterale pentru avansarea implementării legislative a clarificării competențelor și despre mecanismele de soluționare a problemelor și litigiilor bilaterale a se vedea Capitolele 5 și 6 ale acestui raport.

autonomiei este în mod normal caracterizată printr-o realizare independentă a guvernării în domeniile de competență atribuite. Desigur, deși un anumit nivel de coordonare și cooperare este necesar, totuși nivelul de reprezentare a autonomiei în procesul decizional național este unul redus. Evident, totul depinde de contextul și structura politică a Statului. De exemplu, în structurile federative se oferă o greutate mai mare provinciilor și regiunilor, inclusiv autonomiilor, în procesele politice și decizionale la nivel central. În cazul UTA Găgăuzia, mecanismele stabilite pentru participarea acesteia la nivel central oferă o incluziune în organele de guvernare centrală și o participare în procesele legislative naționale mult mai puternică în comparație cu alte autonomii.

Aranjamentul actual include trei forme principale de participare a UTA Găgăuzia la nivel național. Amendamentele constituționale din 2003 au conferit Adunării Populare **dreptul de a iniția proiecte de acte legislative** în Parlament. Legea din 1994 i-a conferit de asemenea Guvernatorului regiunii **calitatea de membru din oficiu în Guvern**. În mod similar, reprezentanții organului executiv al autonomiei pot participa în activitatea **colegiilor ministerelor**. Adicional, în încercarea de a avansa implementarea statului juridic special al unității teritoriale autonome Găgăuzia, în ultimii douăzeci de ani au fost create diverse mecanisme și comisii comune specifice ad-hoc cu participarea reprezentanților autonomiei (cum sunt grupurile de lucru parlamentare sau ministeriale ad-hoc).

Acest capitol este divizat în două secțiuni generale. Prima face o analiză a proceselor decizionale la nivel executiv național din perspectiva posibilităților și a pârghiilor de care dispune UTA Găgăuzia pentru a influența deciziile guvernamentale și pregătirea proiectelor de legi naționale și de documente de politici cu un impact asupra autonomiei. Cea de-a doua parte analizează posibilitățile, inclusiv dreptul autonomiei la inițiativă legislativă, de a influența elaborarea legislației naționale și, cel mai important, avansarea implementării statutului special al regiunii autonome în parlament. Participarea în mecanismele de dialog bilateral este examinată în mod special în Capitolul 6 privind mecanismele de dialog dintre centru și autonomie.

3.1 Procesul decizional guvernamental

Instrumentul principal pentru reprezentarea intereselor autonomiei în autoritățile centrale este *calitatea de membru a Guvernatorului autonomiei (Bașcan) în Guvern*. În afară de acest mecanism cheie, autonomia mai dispune și de posibilitatea participării reprezentanților Comitetului Executiv în *Colegiile ministeriale ale Guvernului*. Pe lângă aceste forme specifice de participare, autoritățile UTA se pot expune în privința proiectelor de legi naționale și de acte ale Guvernului prezentând *avize*, o opțiune garantată tuturor autorităților publice locale din Republica Moldova.

Mai există și alte posibilități care ar putea fi folosite, dar care nu oferă în totdeauna mijloace permanente sau eficiente pentru participare. Din perspectiva influențării procesului de dezvoltare a politicilor naționale și a proiectelor de legi, posibilitatea de participare în *grupurile de lucru ad-hoc pentru elaborarea proiectelor de acte normative* oferă un canal foarte eficient pentru reprezentarea intereselor autonomiei.

Următoarea analiză speră să ofere reflecții privind funcțiile acestor mecanisme, privind practica aplicării acestora și să examineze posibilitățile de elaborare a procedurilor sau a mecanismelor mai eficiente pentru participarea autonomiei în adoptarea deciziilor care vor avea un impact asupra ei.

3.1.1 Guvernatorul autonomiei este membru al Guvernului

Guvernatorul autonomiei joacă un rol cheie în reprezentarea intereselor autonomiei la nivel național. Legea din 1994 a stabilit un element de partajare a puterii între UTA și autoritățile centrale garantând Guvernatorului autonomiei calitatea de membru din oficiu în Guvernul național.³⁵ Rolul calității de membru al Guvernului este legat de funcția sa de Guvernator al unității teritorial-autonome și reprezintă interesele acesteia la nivel central. Rolurile diverse ale diferitor membri ai Guvernului sunt reflectate în mandate și funcții diferite care

³⁵ Articolul 14(4) al Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 334 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

sunt îndeplinite de aceștia. În această privință, membrii Guvernului care au un portofoliu și conduc un minister pot prezenta proiecte de acte normative, opinii și să voteze în procesul de adoptare a hotărârilor Guvernului privind proiectele de acte sau de politici. Guvernatorul Găgăuziei, care nu are portofoliu și nu conduce un minister, poate doar vota și exprima opinii, însă nu poate prezenta proiecte de acte guvernamentale.³⁶ Deși aceasta pare să fie o limitare, autonomia are dreptul la inițiativă legislativă în Parlamentul național, care oferă autorităților autonomiei un instrument de influență pentru avansarea intereselor în vederea implementării statutului special și a competențelor autonomiei.

Ca și oricărui alt membru al Guvernului, Regulamentul Guvernului oferă Guvernatorului dreptul de a prezenta obiecții și propuneri privind orice proiect de decizie, dar aceste propuneri pot să fie acceptate sau respinse doar prin vot. În această privință, eficiența mecanismului depinde de voința și contextul politic.

În ce privește garanțiile procedurale de a consulta Guvernatorul privind proiectele de legi și de hotărâri ale Guvernului care privesc autonomia, noua lege privind actele normative și noul Regulament al Guvernului Republicii Moldova adoptat în 2018³⁷ au introdus modificări care au un impact asupra procesului consultativ garantat. Regulamentul anterior al Guvernului Republicii Moldova³⁸ stipula ca proiectele hotărârilor și ordonanțelor Guvernului privind chestiunile care privesc UTA Găgăuzia să fie coordonate cu Guvernatorul UTA Găgăuzia.³⁹ Noul Regulament al Guvernului adoptat în 2018 nu conține o cerință similară și nici orice alte prevederi specifice privind calitatea de membru a Guvernatorului autonomiei în executivul național. Conform noului Regulament, proiectul agendei pentru

³⁶ Articolul 38 al Regulamentului Guvernului, aprobat prin Hotărârea de Guvern Nr. 610 din 03.07.2018, prevede că prezentarea proiectelor actelor guvernamentale ține de competența ministerelor și altor autorități administrative centrale. Mai mult ca atât, Articolul 40 menționează că alte autorități pot prezenta proiecte de acte guvernamentale (inclusiv proiecte de legi care sunt adoptate prin hotărârile guvernului și ulterior înaintate Parlamentului pentru examinare și adoptare) doar prin intermediul ministerului sau a altei autorități administrative centrale subordonate Guvernului.

³⁷ Hotărârea Guvernului Nr. 610 din 03.07.2018 privind aprobarea Regulamentului Guvernului // Monitorul Oficial Nr. 245 din 04.07.2018.

³⁸ Legea cu privire la actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale Nr. 317 din 18.07.2003 // Monitorul Oficial Nr. 208-210 din 03.10.2003 și Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului Nr. 34 din 17.01.2001 // Monitorul Oficial Nr. 8-10 din 25.01.2001.

³⁹ Articolul 8 al Regulamentului Guvernului adoptat prin Hotărârea Nr. 34 din 17.01.2001 // Monitorul Oficial Nr. 245 din 04.07.2018.

ședința Guvernului este aprobat de Prim-ministru, iar materialele corespunzătoare sunt prezentate de către Cancelaria de Stat membrilor Guvernului cu cel puțin 48 de ore înainte de ședință. Din perspectiva elaborării eficiente a legislației și oferirea contribuțiilor la dezvoltarea proiectelor de legi și de acte ale guvernului, acesta este un timp foarte scurt pentru pregătirea opiniilor și sugestiilor de modificare. De asemenea, proiectele de legi prezentate sunt de obicei deja bine elaborate, prin urmare modificările propuse la această etapă sunt destul de dificil de încorporat, cu o probabilitate mică că vor fi aprobate de Guvern.

3.1.2 Avizarea proiectelor de acte normative

Atunci când vine vorba de elaborarea proiectelor de acte normative și adoptarea lor de către Guvern, autonomia are două oportunități de a-și prezenta opiniile: 1) la etapa de elaborare a proiectului de act normativ prin procedura de avizare⁴⁰ și 2) la etapa când proiectele de acte normative sunt prezentate membrilor Guvernului înainte de ședința Guvernului (vezi discuția de mai sus pentru o descriere a oportunităților Bașcanului de a prezenta opinii și de a vota la adoptarea acestor proiecte de hotărâri).

Noul Regulament al Guvernului stipulează că proiectele de acte sunt expediate autorităților publice relevante de către Cancelaria de Stat pentru avizare în baza unei liste de părți interesate adoptate la ședința Secretarilor de Stat. Avizele prezentate în mod pro-activ de către alți subiecți care nu au fost incluși în lista oficială a părților interesate afectate sunt, de asemenea, luate în considerație.⁴¹ Avizele privind proiectul de lege sau de hotărâre sunt colectate de Ministerul care a inițiat proiectul (autorul).

Instrumentele de mai sus arată că există posibilități procedurale de participare a autonomiei. Totuși, conform interviurilor efectuate pe parcursul acestei cercetări, autoritățile UTA nu au primit solicitări de a prezenta avize privind proiectele de

⁴⁰ Cerință ce decurge din prevederile Legii privind administrația publică locală Nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007, Legii cu privire la actele normative și Legii privind transparența în procesul decizional.

⁴¹ Articolul 196 al Regulamentului Guvernului, Hotărârea de Guvern Nr. 610 din 03.07.2018 // Monitorul Oficial Nr. 245 din 04.07.2018.

legi relevante. Pe de altă parte, ele au făcut uz de procedurile existente din propria inițiativă doar în câteva cazuri.⁴² Problema principală ce împiedică consultarea necesară cu autoritățile din UTA Găgăuzia este monitorizarea și examinarea insuficientă, atât de către autonomie cât și de către Guvern, a proiectelor de legi din perspectiva impactului acestora asupra teritoriului autonom.

3.1.3 Colegiile ministeriale, grupurile de lucru ministeriale pentru elaborarea proiectelor de acte normative și grupurile de lucru ad-hoc pentru abordarea aspectelor specifice privind autonomia

La formarea autonomiei, a fost constituit un canal formal de reprezentare a autonomiei în ministere prin oferirea posibilității șefilor de direcții ale Comitetului Executiv de a participa la ședințele Colegiilor ministeriale.⁴³

Analiza modului de funcționare a acestui format a demonstrat că această formă de participare oferă o posibilitate foarte limitată de a reprezenta eficient problemele autonomiei în ramurile executive ale Guvernului. Colegiile nu servesc nici drept canal eficient de informare a autonomiei despre agenda ministerelor care ar putea afecta interesele sale.

Colegiile ministeriale⁴⁴ sunt convocate neregulat, iar în cazul unor ministere acestea nu sunt folosite prea des. Ele servesc mai mult ca un forum intermitent pentru schimbul de informații în cadrul ministerelor. Adițional, după reforma

⁴² De exemplu, în procesul de elaborare al proiectului Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar Nr. 270 din 23.11.2018 // Monitorul Oficial Nr. 441-447 din 30.11.2018.

⁴³ Conform Articolului 19 al Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei, la propunerea Guvernatorului UTA Găgăuzia, șefii direcțiilor de bransă ale Comitetului Executiv sunt incluși în colegiile ministerelor și departamentelor Republicii Moldova.

⁴⁴ Colegiile ministeriale sunt consilii consultative care se ocupă de probleme ce țin de organizarea activității ministerului respectiv pentru a promova politici, a soluționa probleme urgente, a pregăti prognoze pe termen scurt și lung. De asemenea, colegiile discută problemele cu privire la activitatea autorităților administrative subordonate ministerului respectiv, examinează proiecte de acte normative, dezbate rapoartele și informațiile prezentate de către șefii subdiviziunilor ministerelor și autorităților administrative subordonate. Colegiile includ în componența lor ministrul (președintele colegiului), secretarii de stat, șefii subdiviziunilor interne a aparatului central al ministerului, precum și conducători ai structurilor organizaționale din domeniul de competență a ministerului și alte persoane (maxim 15 membri în total). Fiecare minister organizează agenda colegiului, precum și calendarul ședințelor.

administrației publice centrale,⁴⁵ competențele multor ministere și procedurile decizionale au fost modificate, iar activitatea colegiilor în noul sistem consolidat de ministere a devenit dificilă.

Din perspectiva autonomiei, participarea în colegii este la fel neregulată, deseori din cauza barierelor cauzate de lipsa cunoașterii limbii de stat. Atât Chișinăul, cât și Comratul indică faptul că aceste colegii nu oferă un canal eficient de comunicare și participare și că ar fi necesare canale mai eficiente la nivel departamental.

Un mecanism adițional pentru participarea autonomiei în procesul de adoptare a deciziilor la nivel de guvern este reprezentat de grupurile de lucru specifice pentru elaborarea legislației și politicilor. Acestea sunt mecanisme de mare eficiență pentru influențarea proiectelor de acte normative, deoarece permit prezentarea opiniilor autonomiei la etapa de concepere a proiectului de lege, a documentelor de politici și a reformelor. Totuși, acestea reprezintă un format neregulat și ad-hoc de participare și necesită o invitație pentru ca autoritățile autonomiei să ia parte la ședințele grupului de lucru. În practică, autoritățile autonomiei au participat doar marginal în aceste grupuri.⁴⁶ În unele cazuri, au fost convocate Grupuri de Lucru tehnice ad-hoc pe probleme specifice privind autonomia care s-au dovedit a fi canale foarte practice și eficiente pentru soluționarea problemelor țintite.⁴⁷

3.1.4 Concluzii

Din punct de vedere formal, canalele curente de participare a UTA Găgăuzia în procesul decizional la nivelul Guvernului Republicii Moldova oferă garanții pentru oportunitățile de reprezentare a autonomiei la nivel național. În special, calitatea de membru a Guvernatorului autonomiei în Guvern este un mecanism

⁴⁵ În 2017, în conformitate cu Strategia pentru reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului Nr. 911 din 25.07.2016, Parlamentul a adoptat o nouă listă de ministere, fuzionând 16 ministere existente în 9. Pentru mai multe informații a se vedea Legea Nr. 189 din 21.07.2017 // Monitorul Oficial Nr. 265-273 din 28.07.2017.

⁴⁶ De exemplu, în procesul de elaborare și adoptare a Legii privind sistemul unitar de salarizare în sistemul bugetar, Nr. 270 din 23.11.2018 // Monitorul Oficial Nr. 441-447 din 30.11.2018.

⁴⁷ De exemplu, în procesul reformei finanțelor publice locale din 2015 sau în procesul de elaborare și adoptare a Codului Educației al Republicii Moldova Nr. 152 din 17.07.2014.

unic pentru reprezentarea intereselor autonomiei la nivel național. În comparație cu alte autonomii, aceasta este o reprezentare excepțională. Totuși, impactul acestui mecanism asupra politicilor, actelor și hotărârilor guvernului este limitat. Referitor la funcțiile stabilite ale acestor mecanisme, există motive obiective pentru această situație. Din perspectiva formală, Bașcanul poate avea doar un impact marginal asupra deciziilor Guvernului, deoarece are doar un singur vot în toate chestiunile discutate de către Guvern, inclusiv în privința celor care afectează autonomia. Prin urmare, hotărârile Guvernului depind de politicile unei administrații concrete și de contextul politic. Cu toate acestea, calitatea de membru a Guvernatorului UTA în Guvern oferă un instrument eficient de acces la activitatea Guvernului și la agenda acestuia de elaborare a politicilor și legislației naționale, precum și posibilitatea de a influența aceste hotărâri. Acest mecanism ar putea să fie un instrument mai eficient de comunicare a intereselor autonomiei, dacă ar exista capacități sporite în oficiul Bașcanului la nivel central,acompaniate de proceduri de consultare garantate ce ar permite Bașcanului și autorităților executive să răspundă într-o manieră oportună și considerată la elaborarea politicilor și legislației ce afectează autonomia.

În ce privește alte forme de participare, mecanismul care prevede reprezentarea autonomiei în colegiile ministerelor pare să nu fie eficient și, dată fiind relevanța colegiilor în autoritățile centrale, învechit. E nevoie de canale de comunicare mai țintite, mai regulate, cum ar fi grupurile de lucru comune create la nivelul ministerelor, care ar aborda într-o manieră continuă probleme în domeniul competențelor partajate, precum și alte probleme specifice de care sunt interesate autoritățile autonomiei sau autoritățile centrale. Pentru a folosi și mai eficient rolul oficiului Bașcanului în elaborarea legislației naționale, Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia trebuie să-și sporească capacitatea sa de a urmări procesul de elaborare a legislației naționale și de a oferi contribuții în procesul de elaborare a legislației și politicilor.

În această privință, pot fi luate în calcul câteva recomandări pentru a îmbunătăți mecanismele existente, pentru a crea proceduri sau formate de participare noi, precum și pentru a spori capacitățile de participare și reprezentare a intereselor autonomiei în autoritățile centrale.

3.1.5 Domeniile potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar

- Sporirea capacității Oficiului Guvernatorului de a monitoriza agenda legislativă a Guvernului și ministerelor și consolidarea capacităților oficiului din Chișinău al Guvernatorului cu servicii de consiliere juridică și resurse umane. Capacitățile specifice și canalele din structurile Comitetului Executiv ar trebuie să fie luate în considerație pentru a asigura o contribuție sporită din partea Comitetului Executiv în activitatea Guvernatorului la nivel central.
- Stabilirea și consolidarea monitorizării de către Comitetul Executiv a agendei legislative a Guvernului și consolidarea capacității de prezentare a avizelor atât la etapa considerării la nivel ministerial, cât și pe parcursul elaborării proiectelor de legi, atunci când sunt afectate interesele autonomiei.
- Restabilirea cerinței obligatorii de consultare și coordonare cu Guvernatorul când deciziile pot avea un impact asupra regiunii și a competențelor acesteia.⁴⁸ Este extrem de important ca procesul de consultare să aibă loc la etapele inițiale de pregătire a documentelor de politici sau a proiectelor de acte normative. Aceasta trebuie reflectat în regulamentele privind elaborarea actelor normative, precum și în metodologia ex-ante pentru elaborarea documentelor de politici.
- Autorii proiectelor de acte normative și de decizii ale guvernului și ședințele Secretarilor de Stat ar trebui să analizeze dacă prevederile proiectelor de acte au impact asupra unității teritoriale autonome. Aceasta ar trebui să fie o metodologie standard la pregătirea listelor pentru procesul de avizare. În această privință, ar fi practică sporirea capacităților Oficiului Guvernatorului pentru a putea monitoriza agenda ședințelor Secretarilor de Stat.⁴⁹

⁴⁸ Conform punctului 8 al Regulamentului anterior al Guvernului (Hotărârea Guvernului Nr. 34 din 17.01.2001), „proiectele hotărârilor Guvernului și ordonanțelor cu privire la problemele ce țin de UTA Găgăuzia sunt coordonate cu Guvernatorul UTA Găgăuzia”.

⁴⁹ Agenda ședințelor Secretarilor de Stat este publicată pe pagina web a Cancelariei de Stat cu cel puțin două zile înainte de ședință.

- Pe lângă mecanismul de participare a șefilor direcțiilor Comitetului Executiv în colegiile ministerelor, ar trebui luate în considerație noi forme mai eficiente de participare care ar asigura canale de comunicare permanentă cu ministerele. Aceste modele de participare ar putea lua forma grupurilor de lucru sau a unor comisii comune ale autonomiei și a ministerelor care s-ar întruni cu regularitate pentru a discuta problemele ce afectează autonomia și ar asigura un dialog tehnic pentru clarificarea competențelor. Aceste ședințe ar putea oferi un canal de informare pentru Comitetul Executiv privind reformele legislative planificate și posibilități de participare în grupurile de lucru pentru elaborarea legislației naționale, a politicilor și reformelor sectoriale specifice.

3.2 Procesul legislativ parlamentar

UTA Găgăuzia are câteva instrumente de participare în procesul legislativ național. Mecanismul cheie este oferit prin intermediul *dreptului de a iniția proiecte de legi naționale în Parlament*. O altă formă mai generală de participare, care este oferită și altor instituții publice și unități teritoriale, o reprezintă posibilitatea de a contribui la procesul de pregătire a proiectelor de legi prin prezentarea *avizelor* cu privire la legile prezentate în Parlament. În ce privește reprezentarea în Parlament, sistemul electoral nu prevede o reprezentare specială a autonomiei. *Vechiul sistem electoral mixt*⁵⁰ asigura reprezentarea alegătorilor din autonomie în legislativul național prin 2 mandate alocate în baza circumscripțiilor uninominale.⁵¹ Sistemul respectiv se aplica tuturor unităților teritoriale din Moldova.⁵² În 2019, Codul electoral a fost modificat din nou pentru revenirea la sistemul electoral proporțional care era aplicat înainte de modificarea din 2017.

⁵⁰ Articolul 79 al Codului Electoral al Republicii Moldova Nr. 1381 din 21.11.1997 // Monitorul Oficial Nr. 81, 8.12.1997. Sistemul electoral mixt a fost introdus în 2017 prin Legea Nr. 154 din 20.07.2017 prin modificarea Codului Electoral și a altor acte legislative relevante.

⁵¹ Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea circumscripțiilor uninominale permanente Nr. 970 din 15.11.2017 // Monitorul Oficial Nr. 399-410 din 17.11.2017.

⁵² De exemplu, insulele Åland sunt identificate în Articolul 25 al Constituției drept circumscripție specială pentru alegerea deputaților în Parlamentul finlandez.

Formele specifice de participare rezidă în dreptul autonomiei la inițiativă legislativă oferit Adunării Populare a UTA Găgăuzia, după cum este descris mai sus și în *comisiile parlamentare comune* specifice care au fost create în Parlamentul național cu ocazia câtorva încercări de a aborda problema implementării statutului juridic special și aranjamentelor stabilite în Legea din 1994. În această privință, Hotărârea Parlamentului Nr. 345 din 23.12.1994 privind implementarea Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia⁵³ a pus în sarcina Guvernului crearea unei comisii comune compuse din reprezentanți ai Guvernului și ai unităților administrativ-teritoriale din cadrul unității teritoriale autonome pentru a exercita controlul asupra punerii în aplicare a legii menționate.⁵⁴ În ultimii douăzeci de ani, au fost formate mai multe comisii ca răspuns la necesitatea de a duce în continuare un dialog politic cu privire la soluțiile legislative ce pot facilita implementarea aranjamentelor autonomiei. Aceste comisii au oferit recomandări Adunării Populare și Parlamentului în vederea adoptării soluțiilor legislative specifice pentru implementarea statutului juridic special și a competențelor autonomiei.⁵⁵

Participarea efectivă și influența asupra procesului legislativ în Parlament este foarte importantă pentru autonomie, în special deoarece consfințirea legislativă a statutului autonomiei nu este foarte puternică, iar Parlamentul poate modifica cu ușurință legile ce afectează direct sau indirect statutul autonomiei. Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia poate fi modificată doar printr-o procedură specială cu votul majorității calificate în Parlament,⁵⁶ totuși, legea este, în sine, una organică. În această privință, Curtea Constituțională a sugerat într-o decizie privind inadmisibilitatea unui caz specific faptul că Legea din 1994 nu are o poziție specială față de normele altor legi

⁵³ Hotărârea Parlamentului Nr. 345 din 23.12.1994 cu privire la implementarea Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

⁵⁴ Comisia a fost creată pentru a verifica și a purta negocieri cu privire la implementarea Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia. După o anumită perioadă, Comisia a fost dizolvată în baza concluziei că Comisia și-a atins scopul.

⁵⁵ Pentru mai multe informații cu privire la activitatea acestor comisii a se vedea Capitolul 6 Mecanisme de dialog dintre centru și autonomie.

⁵⁶ Articolul 27(2) al Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 334 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

organice⁵⁷. În practica curentă, în cazul discrepanțelor dintre două acte legislative cu forță juridică egală, cu diferite soluții pentru același subiect de reglementare, vor fi aplicate dispozițiile *legii adoptate cel mai recent*. În acest sens, a existat o inițiativă legislativă de a aborda această problemă și de a asigura protecția statutului autonomiei. Grupul de lucru parlamentar, prin intermediul unei inițiative a Adunării Populare a sugerat modificarea Legii din 1994 și a propus prevederea conform căreia Legea poate să fie modificată de Parlament doar dacă există acordul Adunării Populare a UTA Găgăuzia. Proiectul de lege a fost examinat în Parlament în 2016; totuși, în prima lectură a fost propusă o modificare substanțială de a înlocui „acordul” cu „consultarea” Adunării Populare.⁵⁸ Deoarece nu s-a ajuns la un acord, proiectul nu a fost avansat mai departe în procedura legislativă. În 2020, proiectul de lege a fost înregistrat în Parlament din nou de un grup de deputați și rămâne a fi examinat. Trebuie de menționat că inițiativa de solicitare a acordului obligatoriu al autonomiei pentru modificarea Legii din 1994 nu va soluționa problema altor legi organice ce modifică aspecte cu un impact posibil asupra autonomiei și a aranjamentelor stabilite în Legea din 1994, prin modificarea dispozițiilor lor substanțiale. Este evident că există necesitatea unui dialog constructiv pentru a aborda în continuare problema garanțiilor autonomiei, dar la fel de importantă este continuarea implementării competențelor autonomiei pentru care este nevoie de clarificare legislativă.

Următoarea analiză încearcă să ofere reflecții cu privire la funcțiile mecanismelor de participare menționate mai sus, privind practica aplicării acestora și

⁵⁷ A se vedea Decizia Curții Constituționale Nr. 30 din 29.04.2016, alineatele 31-34: „Examinând noile prevederi ale Legii cu privire la Procuratura Generală, alegațiile autorilor sesizării privind caracterul special al Legii Nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia, și în acest sens aplicarea cu prioritate a prevederilor art. 21 din această lege, care reglementează modul de desemnare a procurorului-șef al procuraturii UTA Găgăuzia”, Curtea Constituțională constată următoarele. Conform Art. 111 (7) din Constituție, legea care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament. În același timp, norma constituțională menționată atribuie legea care reglementează statutul juridic al Găgăuzia la categoria legilor organice. Curtea Constituțională mai subliniază că, potrivit art. 72 alin. (1) din Constituție, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională a reținut că nici o lege organică nu poate fi pusă în condiții de superioritate față de alte legi organice adoptate de Parlament (Hotărârile Curții Constituționale Nr. 9 din 18.02.1999 și Nr. 12 din 11.03.1999). Curtea Constituțională a conchis în alineatul 34 că „ambele legi sunt organice și au aceeași forță juridică, iar în cazul existenței unor divergențe între acestea urmează a fi utilizate principiile generale de aplicare a legii în timp”. Curtea nu face trimitere la celălalt principiu general de aplicare a legii - Lex specialis derogat legi generali, stabilit și la articolul 5, alineatul 3 din Legea Nr. 100 privind actele normative.

⁵⁸ Proiectul de lege Nr. 318 pentru modificarea Articolului 27 din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri), înregistrat în Parlament la 15.07.2016.

examinarea posibilităților de elaborare a procedurilor sau mecanismelor mai eficiente de participare a autonomiei în procesul legislativ național pentru a aborda implementarea aranjamentelor prevăzute în Legea din 1994.

3.2.1 Reprezentarea în Parlament

În 2017, sistemul electoral a fost modificat pentru a introduce sistemul electoral mixt, conform căruia 50 deputați în Parlament erau aleși prin reprezentarea proporțională pe liste de partid închise, iar 51 de deputați erau aleși în circumscripții uninominale în baza votului majoritar.⁵⁹ Primele și unicele alegeri în baza acestui sistem au avut loc la 24 februarie 2019. Sistemul electoral mixt prevedea reprezentarea alegătorilor din autonomie prin alocarea a două mandate pentru UTA Găgăuzia în cadrul sistemului de circumscripții uninominale. Acest sistem de reprezentare în baza circumscripțiilor uninominale a fost aplicat pe întreg teritoriul țării, iar circumscripțiile uninominale au fost create pentru toate unitățile teritoriale de nivelul doi.⁶⁰ Numărul mic de mandate alocate și imposibilitatea alegătorilor de a revoca deputații care nu își îndeplineau îndatoririle în conformitate cu programul electoral diminuau eficacitatea potențială de reprezentare a intereselor regiunii. Adicional, după cum arată practica, un număr important de candidați înregistrați în cadrul circumscripțiilor uninominale din UTA Găgăuzia reprezentau partidele naționale. Rezultatele ultimelor alegeri parlamentare arată că introducerea circumscripțiilor uninominale în Găgăuzia a condus la comportamentul partidelor politice de a nu include reprezentanți din regiune în listele lor de candidați pentru sistemul proporțional pentru circumscripția electorală

⁵⁹ În 2017, Legea Nr. 154 din 20.07.2017 pentru modificarea Codului Electoral Nr. 1381 din 21.11.1997 // Monitorul Oficial Nr. 81 din 8.12.1997 a introdus un sistem electoral mixt pentru alegerile parlamentare din Moldova, cu o circumscripție națională în care erau aleși 50 de deputați în Parlament prin reprezentarea proporțională de pe listele închise înaintate de partide, împreună cu 51 de deputați aleși pe circumscripții uninominale în baza votului majoritar. Articolul 80, alineatul (4), g) al Codului Electoral modificat prevedea că circumscripțiile uninominale create în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia nu vor depăși hotarele administrative ale acesteia și nu vor fi comasate cu localitățile din afara regiunii.

⁶⁰ Pentru a asigura organizarea optimă a circumscripțiilor electorale și o reprezentare echilibrată, circumscripțiile uninominale puteau fi compuse din unități teritoriale de nivelul întâi care aparțin mai multor raioane, pe când unitățile teritoriale de nivelul doi puteau fi divizate în câteva circumscripții electorale (cum ar fi, Găgăuzia, municipiile Chișinău și Bălți). Numărul de alegători dintr-o circumscripție uninominală putea varia de la 55 la 65 de mii de alegători, cu o deviere maximă permisă de 10%. A se vedea Articolul 80 al Codului Electoral al Republicii Moldova în redacția din 2017.

națională. În rezultatul ultimelor alegeri parlamentare în baza sistemului electoral mixt trei deputați din Găgăuzia au fost aleși în Parlament, ceea ce în comparație cu reprezentarea în legislativele anterioare, nu a rezultat într-o reprezentare mai mare.⁶¹ În 2019, Codul electoral a fost modificat în vederea revenirii la sistemul electoral proporțional care a era aplicat până la modificarea din 2017.

3.2.2 Inițiativa legislativă a Adunării Populare

Dreptul la inițiativă legislativă a Adunării Populare este garantat de Articolul 73 al Constituției. Adunarea Populară poate iniția orice tip de legi (cu excepția proiectelor de legi constituționale) în Parlament, or Constituția nu prevede limite privind spectrul de probleme care pot fi abordate în proiectele de legi înaintate de către autoritatea reprezentativă a autonomiei găgăuze. Cu toate că dreptul de a înainta proiecte de legi la nivel național reprezintă o oportunitate de a participa în procesul legislativ, în practică sau după cum arată informația analizată, securizarea intereselor autonomiei în procesul legislativ național a avut o eficiență relativ scăzută în trecut. Conform diferitor rapoarte, de la introducerea dreptului la inițiativa legislativă în 2003, doar unul din 12 proiecte legislative prezentate de Adunarea Populară a trecut de la etapa de examinare la cea de discuții în sesiunea plenară a Parlamentului.⁶²

Diverse studii și rapoarte⁶³, susținute de interviurile și discuțiile realizate, arată că la nivelul UTA există necesitatea de a spori capacitatea Adunării Populare de a elabora proiecte de legi naționale de calitate și de a le promova în procesul adopțării lor. Rapoartele mai notează că din perspectiva autonomiei, există necesitatea de

⁶¹ Prin comparație, sistemul electoral vechi, în legislaturile parlamentare din 2010-2014 și 2014-2019 a rezultat în câte 4 mandate parlamentare pentru deputații din Găgăuzia. Pentru mai multe informații despre rezultatele alegerilor parlamentare recente: <https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>

⁶² A se vedea, de exemplu, Elena Cuijuclu, Mihail Sirchelî, Implementarea statutului Autonomiei Gagauz-Yeri: provocări și perspective, Pilgrim-Demo: 2015, pagina 11 și Ilmars Solims, Viorel Zabolotnic, Inițiativa legislativă a Adunării Populare a UTA Găgăuzia și avizele privind actele normative elaborate de autoritățile publice centrale, Consiliul European: 2016.

⁶³ Raportul Consiliului European, Inițiativa legislativă a Adunării Populare a UTA Găgăuzia și avizele cu privire la actele normative elaborate de către autoritățile publice centrale, Consiliul European: 2016.

a identifica problemele actuale ce afectează funcționarea autonomiei și cel mai important, de a avea o abordare complexă față de proiectele legislative.⁶⁴

Mai recent, după crearea Grupului de lucru parlamentar în 2015, Parlamentul a înțreprins măsuri legislative în vederea clarificării competențelor autonomiei. Câteva legi înaintate de către Adunarea Populară au fost adoptate de către Parlament în 2017. Acest proces a inclus modificarea mai multor legi din domeniul culturii și sănătății.⁶⁵ A fost atins un consens politic cu privire la conținutul acestor legi. Este de asemenea important de menționat că calitatea bună a proiectelor de lege adoptate în Parlament este rezultatul activității Grupului de lucru parlamentar, care a fost realizată cu susținerea grupului tehnic de experți juridici și a direcției generale juridice a secretariatului Parlamentului. În afară de aceste legi, în 2020 au fost adoptate modificările propuse de Grupul de lucru parlamentar mixt la Legea administrației publice locale, Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind organizarea administrativ-teritorială a țării, care au introdus un nivel special de administrație publică locală pentru UTA Găgăuzia.⁶⁶ Luând în considerație mecanismul curent, eforturile și procesul urmat de Grupul de Lucru în activitatea sa sectorială de clarificare a competențelor în domeniile culturii și sănătății a implicat un proces intens de consultare. Datorită susținerii Grupului de Lucru și existenței acestui mecanism comun, la elaborarea acestor legi au fost incorporate contribuțiile

⁶⁴ Elena Cuijuclu, Mihail Sircheli, Implementarea statutului Autonomiei Gagauz-Yeri: provocări și perspective, Pilgrim-Demo: 2015, pagina 17.

⁶⁵ Patru legi au fost modificate în domeniul culturii: Legea cu privire la bibliotecii Nr. 160 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial Nr. 301-305 din 8.08.2017; Legea muzeelor Nr. 262 din 07.12.2017 // Monitorul Oficial Nr. 7-17 din 12.01.2018; Legea privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război Nr. 161 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial Nr. 335-339 din 15.09.2017; Legea privind modificarea și completarea Legii privind monumentele de for public Nr. 232 din 10.11.2017 // Monitorul Oficial Nr. 429-433 din 08.12.2017. Două legi suplimentare pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova Nr. 764 din 27.12.2001 // Monitorul Oficial Nr. 16 din 29.01.2002, Legea privind descentralizarea administrativă Nr. 435 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 29-31 din 02.03.2007 și Legea privind administrația publică locală Nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007 au fost prezentate de către Grupul de Lucru și ulterior modificate în deliberările din Parlament și întoarse în Parlament de către Președintele Republicii Moldova pentru re-examinare. A treia lege Nr. 318 privind modificarea Articolului 27 din Legea privind statutul juridic special al autonomiei Găgăuzia (Gagauz-Yeri), înregistrată în Parlament la data 15.07.2016 a fost adoptată doar în prima lectură. Aceste proiecte au fost reînregistrate în Parlament de către un grup de deputați, primele două fiind adoptate de către Parlament în 2020.

⁶⁶ Legea Nr. 270 din 16.12.2020 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea Nr. 436/2006 privind administrația publică locală - art. 1, 2, 5; Legea Nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă - Art. 4) // Monitorul Oficial Nr. 353-357 din 22.12.2020 și Legea Nr. 272 din 16.12.2020 pentru modificarea Legii Nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova // Monitorul Oficial Nr. 353-357 din 22.12.2020.

ramurilor executive de la nivel central și cel al autonomiei. Adițional, platforma parlamentară comună a jucat un rol semnificativ în expunerea mai extinsă și promovarea acestor proiecte în Parlament. Procesul a permis o abordare mai sistematică a implementării statutului autonomiei, a competențelor acesteia și reflectarea acestora în legile naționale. Analiza specifică și recomandările pentru implementarea în continuare a procesului de dialog dintre legiuitorii din Chișinău și Comrat este oferită în Capitolul 6 Mecanisme de dialog dintre centru și autonomie.

Referitor la procedura legislativă în Parlament, Proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare care a fost adoptat în prima lectură la 22 noiembrie 2018 introduce unele modificări.⁶⁷ Practica actuală tratează proiectele de legi înaintate de Adunarea Populară în același mod ca și proiectele prezentate de deputații Parlamentului. Aceasta însemna că Adunarea Populară trebuie doar să prezinte proiectul de lege și nota informativă. Nu este necesară prezentarea altor documente, cum ar fi expertizele anticorupție, avizele altor autorități publice și rezultatele consultărilor publice.⁶⁸ Acum, proiectul noului Cod de reguli și proceduri parlamentare asigură în mod explicit această excepție doar pentru deputații din Parlament, pe când alți subiecți cu drept de inițiativă legislativă⁶⁹ trebuie să prezinte dosarul deplin conform cerințelor noii Legi cu privire la actele normative.⁷⁰ Deși în principiu, aceste cerințe ar putea contribui la pregătirea unor proiecte de legi mai calitative de

⁶⁷ Proiectul Codului se află în procedura parlamentară și au fost înaintate anumite amendamente.

⁶⁸ Conform Articolului 40 al Legii cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017 // Monitorul Oficial Nr. 7-17 din 12.01.2018, proiectul actului normativ este prezentat autorității publice cu competență de adoptare, aprobare sau emiteră împreună cu dosarul de însoțire, care conține:

- a) nota informativă;
- b) după caz, raportul de analiză ex ante sau analiza impactului de reglementare;
- c) avizele și recomandările, în original, recepționate în cadrul avizării și consultărilor publice;
- d) rapoartele de expertiză, în original;
- e) sinteza obiecțiilor și propunerilor autorităților publice și sinteza recomandărilor reprezentanților societății civile, dacă există, indicându-se acceptarea sau argumentarea respingerii propunerilor, obiecțiilor și recomandărilor;
- f) declarația de compatibilitate a Centrului de Armonizare a Legislației, precum și tabelul de concordanță actualizat, pentru proiectele marcate cu sigla „UE”;
- g) tabelul comparativ, în care să fie reflectate reglementările în vigoare și modificările propuse, pentru proiectele care conțin modificări la actele normative în vigoare;
- h) alte materiale, după caz, în baza cărora a fost elaborat proiectul de act normativ.

⁶⁹ Guvernul, Președintele și Adunarea Populară.

⁷⁰ Articolul 70 din Proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare, Nr. 374 înregistrat în Parlament la 02.11.2018: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/4433/language/ro-RO/Default.aspx>

către Adunarea Populară, ținând cont de capacitățile curente ale acesteia, aplicarea imediată a acestor cerințe va complica prezentarea de către autonomie a proiectelor de legi în procedura parlamentară. De asemenea, trebuie luate în considerație câteva aspecte tehnice ce rezultă din aceste potențiale noi cerințe procedurale. Procedurile prevăzute de Proiectul Codului nu specifică modul în care Adunarea Populară ar trebui să solicite expertizele și avizele de la diferite autorități publice centrale sau prin ce pârghii poate obține autonomia documentele care trebuie să fie anexate la prezentarea proiectului de lege. În această privință, trebuie specificată o procedură clară pentru obținerea expertizelor necesare, a altor documente necesare, precum și declarația de compatibilitate de la Centrul pentru Armonizarea Legislației.

La nivelul autonomiei lipsesc proceduri specifice pentru elaborarea proiectelor de legi naționale de către Adunarea Populară. Regulamentul Adunării Populare reglementează detaliat procedura pentru adoptarea legilor locale, dar procedurile de elaborare și prezentare a proiectelor de legi naționale în Parlamentul Republicii Moldova nu sunt reglementate la nivelul autonomiei. Legea privind actele normative și Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova conțin reguli care sunt valabile pentru toți subiecții cu drept de inițiativă legislativă, dar Adunarea Populară are propria procedură decizională și ar trebui să-și creeze propria procedură legislativă de elaborare a proiectelor de legi naționale ce urmează a fi înaintate de către autonomie în Parlament. Procedura potențială ar trebui să prevadă implicarea în proces a tuturor instituțiilor publice relevante ale autonomiei, inclusiv a Comitetului Executiv.⁷¹ Recent, Adunarea Populară a abordat această problemă în proiectul noului său Regulament.

3.2.3 Avizarea proiectelor de legi și consultarea Adunării Populare

Similar procesului de elaborare a proiectelor de hotărâri ale guvernului, autoritățile găgăuze au oportunitatea să avizeze proiectele de legi prezentate în

⁷¹ În această privință, nu există nici o claritate referitor la cine poate iniția sau recomanda Adunării Populare să elaboreze un proiect de lege ce va fi prezentat în Parlament; cine este responsabil pentru elaborarea inițiativei legislative; dacă Adunarea Populară trebuie să solicite un aviz din partea Comitetului Executiv; cum trebuie să fie discutate proiectele de legi în comisiile Adunării Populare.

Parlament.⁷² Procesul curent cere ca proiectul de lege să fie expediat părților interesate pentru avizare de către comisia permanentă sesizată în fond.⁷³ Recent, GLP a propus introducerea în Regulamentul Parlamentului a cerinței de consultare obligatorie a Adunării Populare. În mod similar, proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare înregistrat în Parlament stipulează explicit obligația de a consulta Adunarea Populară și de a cere avizul cu privire la proiectele de legi care vizează statutul special, competențele sau alte chestiuni ce se referă la autonomie. Articolul 209 alineatul 2 stipulează că astfel de proiecte trebuie expediate Adunării Populare a UTA Găgăuzia pentru avizare. Adunarea Populară ar trebui să ofere un răspuns timp de 30 de zile sau altă perioadă stabilită prin rezoluția Președintelui Parlamentului. Neprezentarea avizului în perioada stabilită nu împiedică examinarea proiectului de lege. Această nouă dispoziție este un pas pozitiv în vederea securizării consultării obligatorii a Adunării Populare cu privire la proiectele de legi ce ar putea afecta autonomia. Totuși, aceasta nu corespunde în totalitate propunerii promovate de autonomie ca modificările ce se referă la statutului special al UTA Găgăuzia să poată fi operate doar cu acordul Adunării Populare.⁷⁴

Din perspectiva autonomiei, necesitatea unei abordări mai active în promovarea intereselor regiunii în procesul legislativ național a fost reflectată în instituirea unui proces de monitorizare a legislației naționale de către Direcția Juridică a Secretariatului Adunării Populare.⁷⁵ Mecanismul prevede pregătirea, atunci când este necesar, proiectelor avizelor de către Direcția Juridică și prezentarea

⁷² Articolul 57 din Regulamentul Parlamentului adoptat prin legea Nr. 737 din 02.04.1996 // Monitorul Oficial Nr. 50/237 din 07.04.2007 solicită prezentarea raportului și a avizelor din partea comisiilor permanente ale Parlamentului, avizul Direcției Juridice a Secretariatului Parlamentului și când este necesar din partea Guvernului și a părților interesate.

⁷³ Comisia sesizată în fond va examina proiectul de lege timp de 60 de zile lucrătoare asigurând consultarea publică, dacă Biroul Permanent al Parlamentului nu stabilește un alt termen. În ce privește consultarea publică, în conformitate cu Regulamentul, comisia sesizată în fond organizează audieri și dezbateri publice și poate trimite proiectul de lege pentru avizare diferitor părți interesate.

⁷⁴ Decizia Nr. 31 a GLP din 28.06.2016 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Articolului 27 al Legii Nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Proiectul de lege a fost inițial înaintat Parlamentului de către Adunarea Populară (proiectul Legii nr. 318 din 15.07.2016) și apoi reînregistrat în 2020 de către un grup de deputați (proiectul Legii Nr. 328 din 17.06.2020), dar nu a fost până la moment adoptat de Parlament.

⁷⁵ Hotărârea Adunării Populare Nr. 99-VI/VI din 08.09.2017 cu privire la mecanismul de monitorizare a modificărilor la legislația națională.



acestora Adunării Populare pentru examinare și aprobare. Adunarea Populară a recomandat de asemenea ca Guvernatorul UTA Găgăuzia să asigure o monitorizare similară de către Comitetul Executiv a proiectelor de acte normative (inclusiv a proiectelor de legi) pregătite la nivel guvernamental. Mecanismul de monitorizare stabilit de către Adunarea Populară a început să funcționeze recent. Acesta garantează că proiectele de legi înregistrate în Parlament vor fi monitorizate din perspectiva relevanței pentru implementarea competențelor autonomiei, iar problemele identificate vor fi prezentate pentru examinarea ulterioară de către comisiile Adunării Populare. Crearea acestui mecanism de monitorizare la nivelul autonomiei completează noua propunere privind consultarea obligatorie a Adunării Populare din proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare. Mai jos sunt oferite unele recomandări specifice pentru sporirea eficienței noului mecanism de monitorizare și a abilității de elaborare a avizelor.

3.2.4 Limba de prezentare a proiectelor de legi

Conform Articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, proiectele de legi sunt prezentate spre examinare în limba de stat cu traducere în limba rusă. Practica curentă permite prezentarea proiectelor de lege de către deputați fie în limba română sau rusă, iar Secretariatul Parlamentului este responsabil pentru traducerea acestora. Noile dispoziții ale proiectului Codului de reguli și proceduri parlamentare urmează regulile stabilite în noua lege cu privire la actele normative care stipulează că proiectele de legi trebuie prezentate în limba română (și când este necesar, cu traducere în limba rusă).⁷⁶ Noua lege cu privire la actele normative transferă obligația de a traduce legile în limba rusă la etapa de publicare a legilor adoptate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.⁷⁷ Proiectele de legi, prin urmare, ar putea să nu mai fie disponibile în limba rusă de la etapa inițială a

⁷⁶ Articolul 54 din Legea cu privire la actele normative stipulează că autorul proiectului actului normativ prezintă textul proiectului autorității publice cu competență de adoptare, aprobare sau emiteră în limba română, cu traducerea acestuia, după caz, în limba rusă. Proiectele actelor normative ale unității administrative teritoriale cu statut juridic special se elaborează în limba română și în una din limbile oficiale de pe teritoriul acesteia. Traducerea proiectului actului normativ într-o limbă de circulație internațională este asigurată, în caz de necesitate, de către autoritatea publică cu competență de adoptare, aprobare sau emiteră.

⁷⁷ A se vedea Articolul 56 (7) din legea cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017 // Monitorul Oficial Nr. 7-17 din 12.01.2018.

procedurii legislative și ar putea fi traduse în limba rusă numai când legea este adoptată în lectură finală și expediată pentru publicare.

Limba în care sunt prezentate proiectele de legi și de acte normative este o problemă multidimensională importantă care are impact asupra participării UTA Găgăuzia din mai multe perspective. Aceasta afectează abilitatea autonomiei de a monitoriza procesul legislativ la nivel național, precum și de a pregăti și prezenta avize privind proiectele de acte normative. Aceste cerințe noi față de limba de prezentare a proiectelor de legi pun în evidență necesitatea de a introduce politici și măsuri care ar garanta faptul că organele executive și legislative ale autonomiei pot participa în procesul legislativ la nivel național. Aceasta este legat de necesitatea unei politici generale de abordare a problemelor lingvistice existente cu privire la autonomie, inclusiv cunoașterea limbii de stat în autonomie, precum și politicile privind multilingvismul autonomiei. În același timp, politicile lingvistice trebuie luate în considerație într-un context multi-lingvistic mai larg al populației, iar la schimbarea cerințelor referitoare la limba de prezentare, se vor lua în considerație măsurile speciale pentru a permite acomodarea acestui fapt.

3.2.5 Concluzii

Reprezentarea și participarea autonomiei în procesul legislativ național este de o importanță critică pentru autonomie din perspectiva necesității de a avansa implementarea statutului juridic special și competențelor autonomiei. Mecanismele și mijloacele de participare în procesul legislativ național au înregistrat un progres important în perioada recentă. Realizarea de către autoritățile centrale și ale autonomiei a necesității de a îmbunătăți garanțiile procedurale a condus la sugestii de consolidare a capacităților și de introducere a unor noi garanții pentru participarea activă și eficientă a autonomiei în procesul legislativ. Acestea au fost demonstrate prin crearea unui mecanism de monitorizare a proiectelor de legi naționale în cadrul Adunării Populare și de introducerea în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare a cerinței consultării obligatorii și solicitării avizului Adunării Populare cu privire la proiectele de legi care afectează sau se referă la statutul sau la competențele autonomiei.

Acești pași pot fi considerați un progres bun spre îmbunătățirea participării autonomiei, în special spre implementarea continuă a aranjamentelor autonomiei în procesul legislativ național. Totuși, aceste practici noi vor asigura rezultate de succes în implementarea aranjamentelor autonomiei, doar dacă vor fi susținute de capacități sporite de utilizare a acestor mecanisme. Deoarece acestea nu au fost efectiv implementate (sau adoptate), rămâne de văzut cum vor spori ele eficiența reprezentării intereselor autonomiei în Parlament. Grupul de lucru parlamentar de asemenea joacă un rol important în aceste procese, servind ca platformă comună pentru găsirea soluțiilor și acordurilor privind problemele ce țin de autonomie. Grupul de lucru parlamentar este un vehicul important pentru discutarea soluțiilor necesare funcționării autonomiei, totuși, dată fiind natura consultativă a deciziilor sale, este necesar ca GL și toate părțile interesate să pună un accent mai mare pe promovarea soluțiilor potențiale pentru a atinge un consens politic în Parlament.

În concluzie, mecanismele existente permit autonomiei să fie pro-activă în stabilirea agendei legislative prin prezentarea proiectelor de legi ce au scopul de a garanta implementarea aranjamentelor autonomiei. Totuși, influența autonomiei în adoptarea deciziilor legislative este limitată. Cu toate acestea, autonomia ar putea spori impactul prin participarea foarte pro-activă în procesul legislativ național.

Următoarele recomandări punctează câteva oportunități și pași practici, atât la nivelul autonomiei, cât și a Parlamentului, care ar contribui la creșterea eficienței exercitării dreptului la inițiativa legislativă a Adunării Populare și la un dialog eficient și productiv.

3.2.6 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar

Inițiativa legislativă a autonomiei

- Ar trebui elaborat un cadru normativ clar la nivelul autonomiei care să reglementeze procedurile de elaborare a proiectelor de legi naționale de către Adunarea Populară. Aceasta ar trebui de asemenea să includă reglementarea procedurilor de pregătire a proiectelor de legi naționale de către Comitetul Executiv și Adunarea Populară.

- Sporirea capacităților Adunării Populare de a satisface cerințele procesului legislativ la nivel național. Pentru aceasta va fi nevoie de:
 - sporirea capacităților Secretariatului APG și a serviciilor juridice de elaborare a proiectelor de legi naționale, inclusiv prin dezvoltarea abilității de a face față cerințelor procedurale și formale pentru prezentarea proiectelor de lege;
 - urmărirea și analiza cadrului legislativ național, inclusiv îmbunătățirea abilităților de interpretare a legilor naționale;
 - îmbunătățirea abilităților lingvistice în limba de stat.
- Stabilirea canalelor și procedurilor clare pentru consultarea cu autoritățile centrale relevante, în particular ministerele, la etapa de pregătire a proiectelor de legi naționale.
- Sporirea capacităților procedurale și a posibilităților de asigurare a promovării în procesul legislativ a proiectelor de lege înaintate de APG. Aceasta ar necesita crearea canalelor de comunicare dintre Secretariatul Adunării Populare și Secretariatul Parlamentului pentru a asigura informarea privind procesul și statutul proiectelor de lege prezentate; precum și îmbunătățirea capacităților Secretariatului APG de a monitoriza avizele și expertizele privind inițiativele legislative înaintate și de a prezenta proiectele de legi în comisiile permanente sesizate în fond.
- Pentru promovarea adoptării proiectelor de lege prezentate de Adunarea Populară, GLP ar trebui să se implice în promovarea soluțiilor agreeate în rândul partidelor politice din Parlament.
- Recomandări specifice privind procesul de dialog al Grupului de lucru, care oferă o platformă comună pentru dialogul privind consolidarea legislației naționale pentru implementarea statutului autonomiei sunt oferite în Capitolul 6 Mecanisme de dialog dintre centru și autonomie.

Avizarea și consultarea Adunării Populare privind proiectele de legi

- Garantarea consultării și solicitării avizului de la Adunarea Populară atunci când un proiect de lege afectează statutul autonomiei, după cum este stabilit în noul proiect al Codului de reguli și proceduri parlamentare, ar trebui să fie susținută. Dacă reglementarea respectivă din proiectul Codului va fi adoptată, ar trebui stabilite proceduri interne de monitorizare pentru a asigura îndeplinirea cerinței referitoare la consultarea obligatorie, în cazul în care procedura nu va fi urmată.
- Sporirea capacităților serviciului juridic al Adunării Populare de elaborare a avizelor. Aceasta ar trebui să fie însoțită de îmbunătățirea cunoașterii limbii de stat, iar pe termen scurt, de dezvoltarea capacităților de traducere. În această privință, trebuie consolidată capacitatea serviciului juridic al Adunării Populare de a monitoriza și analiza proiectele de legi. Este importantă implicarea Comitetului Executiv în procesul de elaborare a avizelor. Ar trebui luată de asemenea în considerație și raportarea internă a Adunării Populare privind procesul de monitorizare a legislației naționale.
- Un mecanism specific de protecție a statutului autonomiei a fost sugerat de GL în proiectul de lege prezentat de Adunarea Populară în Parlament, care a propus introducerea prevederii conform căreia Legea din 1994 poate fi modificată de Parlament doar dacă este primit acordul APG. Deși proiectul de lege nu a fost promovat în continuare după prima lectură din cauza opiniilor diferite în Parlament, ar trebui luată în considerație consfințirea Legii privind statutul juridic special și cel mai important, protecția statutului autonomiei în sistemul general al cadrului legislativ al Republicii Moldova.

4

Organele de
autoadministrare
ale autonomiei
și relațiile lor
cu autoritățile
centrale



Relațiile dintre autoritățile centrale și cele ale autonomiei întotdeauna funcționează într-un context mai larg al structurii și organizării teritorial-administrative a țării. Modul în care este încorporată și tratată o autonomie în cadrul acestei organizări este determinat pe larg de structura politică a statului, în dependență de faptul dacă statul este unul unitar, regionalizat sau federal și depinde de măsura în care statul aplică principiul subsidiarității în guvernarea sa prin intermediul descentralizării puterii în stat. Aceștia sunt factorii cheie care influențează organizarea relațiilor reciproce dintre centru și autonomie ca unitate sub-națională a structurii teritoriale existente a statului.

Totuși, autonomiile adesea diferă de alte unități teritoriale sub-naționale în ce privește natura competențelor, puterea de legiferare, nivelul de autogovernare acordat și alte caracteristici specifice. Aceste aranjamente politice creează de asemenea relații instituționale și sisteme specifice de asigurare a controlului și echilibrului puterilor, reflectând faptul că aceste autonomii au fost create pentru a rezolva un conflict și pentru protecția comunității etno-naționale specifice ce locuiește pe teritoriul statului. Aceste aspecte sunt adesea reflectate în instituții diferite care sunt create în cadrul unei autonomii, precum și în relații diferite ale instituțiilor centrale cu unitatea teritorială autonomă.

În ce privește contextul specific al Republicii Moldova, sistemul administrației publice locale, cu excepția UTA Găgăuzia, este caracterizat printr-o organizare teritorial administrativă simetrică, fără un nivel regional.⁷⁸ UTA Găgăuzia are un statut juridic special și are o poziție diferită și unică în comparație cu alte unități administrativ-teritoriale din Moldova. Autonomia a fost creată în baza unui acord politic consfințit în Legea din 1994 și Constituția Republicii Moldova. UTA Găgăuzia

⁷⁸ Moldova este un stat unitar organizat într-un sistem de administrație publică locală pe două niveluri (raioane și unități administrative-teritoriale de nivelului unu – sate, comune, orașe și municipii), și un nivel special de administrație publică locală pentru autonomia găgăuză, reforma de descentralizare fiind în desfășurare. În același timp, Moldova este divizată în 6 regiuni de dezvoltare, dar ele nu au statut de persoană-juridică, nu sunt unități teritorial-administrative și nu au autorități alese. Instituțional, acestea sunt subordonate administrației publice centrale (Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului) și sunt create pentru planificarea, implementarea și evaluarea politicilor de dezvoltare regională. În mod similar, în baza regiunilor de dezvoltare, în 2017, au fost create 6 regiuni NUTS pentru scopuri statistice.

are puterea de a adopta legi locale și i-a fost acordat dreptul de a soluționa în mod independent anumite probleme politice, economice și culturale în limitele competențelor sale. Această poziție este reflectată în relațiile speciale și participarea reprezentanților executivului autonomiei în structurile guvernamentale naționale, precum și în dreptul de a propune candidați pentru șefii unor servicii deconcentrate. Totuși, atunci când vine vorba de relația dintre centru și autonomie ca teritoriu autonom, aceasta este asimilată într-o mare măsură cu autoritățile raionale și municipale, deși i s-a conferit un nivel special de administrație publică locală⁷⁹.

Din perspectiva relațiilor autorităților centrale cu structurile instituționale ale autonomiei, atât în cadrul mai larg al organizării teritorial-administrative naționale, cât și în contextul aranjamentului specific de autoadministrare al autonomiei, abordarea autorităților centrale este caracterizată prin *controlul de stat* necesar pentru a asigura ordinea constituțională și respectarea drepturilor cetățenilor de către autoritățile autonomiei.⁸⁰ Atunci când vine vorba despre diferite niveluri de guvernare și de descentralizarea competențelor, în dependență de natura competențelor acordate, *coordonarea și cooperarea* dintre centru și autonomie este deseori necesară pentru a asigura implementarea efectivă și eficientă a competențelor exercitate de teritoriul autonom, prin urmare, este necesară crearea canalelor specifice de comunicare sau reprezentare. În final, amplasarea serviciilor desconcentrate pe teritoriul autonomiei reprezintă o componentă importantă a relației dintre centru și autonomie.

⁷⁹ Legea Nr. 270 din 16.12.2020 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea Nr. 436/2006 privind administrația publică locală - art. 1, 2, 5; Legea Nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă - art. 4) // Monitorul Oficial Nr. 353-357 din 22.12.2020 și Legea 272 din 16.12.2020 pentru modificarea Legii Nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova // Monitorul Oficial Nr. 353-357 din 22.12.2020.

⁸⁰ Mai concret, controlul din partea autorităților centrale este direcționat spre asigurarea protecției cetățenilor, aderarea la principiile statului de drept și buna guvernare pe teritoriul autonomiei. De asemenea este necesară garantarea protecției teritoriului, pământului și resurselor ce fac parte din teritoriul și moștenirea națională. Același lucru se aplică și față de utilizarea resurselor financiare publice. Acest control este reprezentat în mod specific de instanțele judecătorești generale, oficiile de securitate internă și poliție, iar atunci când este vorba de finanțe – prin intermediul unui audit. În cazurile când autonomiei i-au fost atribuite competențe legislative și de reglementare, statul verifică prin intermediul controlului judiciar dacă legea locală rămâne în limitele competențelor acordate.



Următoarele două secțiuni descriu cum aceste tipuri de relații și funcții sunt aplicate în contextul autonomiei, în particular cum acestea sunt organizate în contextul competențelor Adunării Populare și a competențelor Comitetului Executiv.

4.1 Adunarea Populară (Halk Topluşu)

Exercitarea autorității UTA Găgăuzia este atribuită organelor sale reprezentative și executive. Adunarea Populară a Găgăuziei este autoritatea reprezentativă a regiunii. Legea din 1994 oferă Adunării dreptul de a adopta legi locale în domenii specifice atribuite în competența sa. În afară de funcția sa legislativă, Adunarea Populară exercită controlul asupra activității organului executiv al autonomiei, desemnează funcționari publici și propune autorităților centrale candidaturi pentru funcția de conducători ai unor structuri desconcentrate amplasate în Găgăuzia⁸¹. Adicional la aceste funcții, Adunarea Populară mai are dreptul la inițiativă legislativă în Parlament⁸² și dreptul de a se adresa la Curtea Constituțională pentru anularea actelor normative naționale care încalcă competențele autonomiei.⁸³ Aceste funcții specifice sunt discutate mai detaliat în diferite capitole ale acestui raport.

4.1.1 Exercitarea competenței autonomiei de adoptare a legilor locale

Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia enumeră domeniile în care Adunarea Populară poate adopta legi locale, dar aceste domenii sunt definite în termeni generali, fără a specifica sau a delimita clar competențele între nivelul național și autonomie. Astfel, nu este definit domeniul material de aplicare a competențelor autonomiei în fiecare sferă concretă. În această situație, când majoritatea competențelor autonomiei conferite prin Legea din 1994 sunt

⁸¹ Pentru mai multe informații despre alte funcții ale Adunării Populare a se vedea Liuba Cuznetova, Analiza funcțională și instituțională a Adunării Populare a Găgăuziei, PNUD, Chișinău: 2017, pagina 7.

⁸² Pentru mai multe informații despre inițiativa legislativă a Adunării Populare în Parlament, a se vedea Secțiunea 3.2.2 din Capitolul 3.

⁸³ Pentru mai multe informații despre dreptul Adunării Populare de a se adresa Curții Constituționale a se vedea Secțiunea 5 din Capitolul 5 Controlul de stat și mecanismele de soluționare a litigiilor dintre centru și autonomie.

partajate cu autoritățile centrale, Adunarea Populară nu are un cadru clar care să descrie domeniile pe care le poate reglementa. În aceste circumstanțe, din cauza diferențelor dintre prevederile legilor locale și cele ale legislației naționale, legile adoptate de autonomie sunt adesea contestate prin intermediul sistemului controlului administrativ și al controlului judiciar al legislației locale.⁸⁴ Eforturile recente ale Grupului de lucru parlamentar au rezultat în unele modificări specifice în câteva legi naționale din domeniul culturii, care clarifică competențele autonomiei de a reglementa domeniul specific.⁸⁵ În această privință, un proces sistematic de clarificare a competențelor autonomiei și consfințirea legislativă a acestora reprezintă o necesitate vădită. Clarificarea competențelor va soluționa în mare parte problemele principale legate de aplicarea curentă a controlului administrativ și de contestarea legilor locale în instanțele judecătorești generale.

În ce privește procesul legislativ, Legea din 1994 i-a conferit Adunării Populare dreptul de a adopta legi locale în domeniile specifice acordate în competență.⁸⁶ În mediu, Adunarea Populară adoptă aproximativ 20 de legi locale pe an.⁸⁷ Natura legilor locale nu a fost definită nici în Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia, nici în Constituția Republicii Moldova. Sistemul de acte normative al Republicii Moldova este reglementat de Legea cu privire la actele normative. Urmând prevederile Constituției, legea în cauză divizează legile adoptate de Parlament în trei categorii: constituționale, organice și ordinare (categoriile diferă în ce privește procedurile de adoptare).⁸⁸ Lista deplină a tuturor actelor din sistemul normativ al Republicii Moldova poate fi găsită în

⁸⁴ Unele date restrânse despre numărul de legi locale anulate sunt oferite în Capitolul 5 al acestui Raport. De exemplu, statisticile oferite de serviciul juridic al Secretariatului Adunării Populare arată că în perioada 2013-2018 unsprezece legi locale și diferite hotărâri ale Adunării Populare au fost anulate complet, iar unele acte au fost anulate parțial de instanțele judecătorești.

⁸⁵ De exemplu, patru legi în domeniul culturii adoptate de Parlament în 2017 – Legea privind ocrotirea monumentele Nr. 160/2017; Legea muzeelor Nr. 262/2017; Legea privind regimul juridic al mormintelor și operelor comemorative de război Nr. 161/2017; Legea monumentelor de for public Nr. 192/2017.

⁸⁶ Articolul 12 din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

⁸⁷ În 2013 Adunarea Populară a adoptat 27 de legi locale, în 2014 – 20, în 2015 – 13, în 2016 – 13, în 2017 – 21, în 2018 – 11 legi locale. A se vedea baza de date a legilor locale ale UTA:
https://drive.google.com/drive/folders/1v_vlBgF7y3vRD-GPgOjHmByB55LOGSPa

⁸⁸ A se vedea Articolul 8 al Legii cu privire la actele normative și Articolul 72 al Constituției Republicii Moldova.

Articolul 6 al Legii cu privire la actele normative.⁸⁹ Deși articolul începe logic cu norma constituțională și legile Parlamentului și trece la alte norme, acesta nu stabilește în mod explicit ierarhia normelor. Acest aspect este abordat în Articolul 7 care stabilește forța juridică a actelor normative, declarând că „forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Limitele de competență privind adoptarea, aprobarea sau emiterea actelor normative sunt stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea Nr. 136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative.” Aceste dispoziții stabilesc principiul, cu toate acestea, nu clarifică explicit ierarhia normelor și prin urmare, instanțele de judecată ar trebui să facă trimitere la doctrina juridică în judecarea cauzelor în cadrul cărora ar putea apărea astfel de întrebări. Reglementarea sistemului de norme juridice nu determină în mod explicit locul legilor locale în ierarhia normelor. Totuși, Legea cu privire la actele normative prescrie în Articolul 17 că actele normative adoptate de autoritățile unității cu statut juridic special trebuie să corespundă legislației Republicii Moldova.⁹⁰ Atunci când este aplicat controlul judiciar al actelor locale, în caz de contradicție cu legile naționale, legile UTA sunt anulate.⁹¹

⁸⁹ Articolul 6 al Legii cu privire la actele normative stipulează că legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele acte normative:

- a) Constituția Republicii Moldova;
- b) legile și hotărârile Parlamentului;
- c) decretele Președintelui Republicii Moldova;
- d) hotărârile și ordonanțele Guvernului;
- e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate;
- f) actele normative ale autorităților publice autonome;
- g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
- h) actele normative ale autorităților administrației publice locale.

⁹⁰ Atât Articolul 2 din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia, cât și Articolul 17 al Legii cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017 stipulează cerința corespunderii normelor adoptate de autoritățile autonome cu legislația Republicii Moldova.

⁹¹ Pentru mai multe informații a se vedea Capitolul 5 privind controlul de stat și mecanismele de soluționare a litigiilor între centru și autonomie.

4.1.2 Procedurile legislative pentru adoptarea legilor locale ale autonomiei

În practica actuală de elaborare și adoptare a legilor autonomiei, procesul legislativ al autonomiei stabilește proceduri de verificare a corespunderii legilor locale cu cadrul legislativ național. În această privință, serviciul juridic al Adunării Populare examinează conformarea proiectelor de legi locale cu dispozițiile legislației naționale⁹² și solicită opinia Direcției de Justiție a UTA Găgăuzia (o structură descentrată a Ministerului Justiției amplasată în Comrat).⁹³ Proiectele legilor locale sunt expediate de asemenea și Comitetului Executiv pentru avizare, care examinează concordanța acestora cu legislația națională și locală.⁹⁴ Totuși, deși procedurile sus-menționate există, legile locale care sunt elaborate în baza acestui proces deseori sunt contestate în rezultatul controlului efectuat de centru.⁹⁵

4.2 Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia și relațiile cu autoritățile centrale

Autoritatea executivă a autonomiei este reprezentată de Comitetul Executiv, un organ colectiv condus de Bașcan, cu responsabilități în domeniul elaborării și implementării politicilor în sferele atribuite în competența autonomiei. În exercitarea funcțiilor sale, Comitetul Executiv adoptă hotărâri și dispoziții, în bază unei proceduri colegiale de luare a deciziilor. Acesta are de asemenea un rol important în furnizarea serviciilor publice populației din regiune (direct sau prin intermediul instituțiilor subordonate).

Competențele Comitetului Executiv al Găgăuziei sunt definite în Articolul 17 al Legii din 1994, totuși, ca și în cazul Adunării Populare, acestea sunt definite de o manieră generală, fără o specificare și distincție clară a competențelor în raport cu atribuțiile autorităților centrale în domeniile respective. Lipsa clarității privind competențele autorităților executive ale Găgăuziei în domeniile în care

⁹² Articolul 63 din Regulamentul Adunării Populare Nr. 2 din 21.12.2012.

⁹³ Articolul 77 alineatul (2), Articolul 86 alineatul (1) și Articolul 87, alineatul (1), idem.

⁹⁴ Articolul 61 alineatul (5) și Articolul 63 alineatul (2), idem.

⁹⁵ A se vedea Capitolul 5 Controlul de Stat și mecanismele de soluționare a litigiilor dintre centru și autonomie.



competențele sunt partajate cu autoritățile centrale creează o incertitudine cu privire la limitele de reglementare și guvernare ale Comitetului Executiv și referitor la mecanismele de finanțare a competențelor autonomiei.

Modul în care Comitetul Executiv ia decizii și administrează autonomia este un domeniu de studiu complex și vast. Prezentul raport examinează aceste domenii în mare parte din perspectiva relațiilor dintre centru și autonomie, prin urmare, analiza exhaustivă a competențelor Comitetului Executiv în diverse domenii, precum și examinarea procedurilor decizionale și a proceselor interne ale Comitetului nu reprezintă obiectivul acestui document.⁹⁶ Următoarele secțiuni pun accentul pe aspectele și pe problemele cheie aferente procesului de luare a deciziilor la nivelul autonomiei, aspecte ce sunt instrumentale pentru funcționarea eficientă a acesteia și le examinează din perspectiva distribuirii competențelor între centru și autonomie. Analiza se referă mai mult la problemele care apar din cauza distribuirii neclare a competențelor dintre centru și autonomie și examinează impactul acestora asupra realizării eficiente a competențelor organului executiv al autonomiei. Analiza, de asemenea, examinează relațiile ce apar din prezența serviciilor desconcentrate în teritoriu, care fac parte din Comitetul Executiv și intercalarea structurilor executive centrale cu administrația autonomiei.⁹⁷ Analiza de mai jos arată trei exemple demonstrative ce ilustrează impactul specific al situației sus-menționate.

4.2.1 Angajarea în domeniul public și politicile de salarizare

Un exemplu de domeniu specific de competență, care demonstrează situația, este angajarea în domeniul public și politicile de salarizare. Din perspectiva comparativă, unitățile sub-naționale de autoadministrare (în special regiunile autonome) adesea au libertatea deplină de a determina statele de personal și de a stabili salariile pentru funcționarii publici și alți angajați din cadrul

⁹⁶ Proiectul „Susținerea autorităților publice locale în UTA Găgăuzia” finanțat de Uniunea Europeană și implementat de Comitetul Executiv cu susținerea experților internaționali și locali a inclus printre alte priorități și activități, o analiză funcțională a organului executiv al UTA, care examinează mai detaliat structura, procedurile decizionale și procesele de business ale Comitetului Executiv.

⁹⁷ Câteva structuri desconcentrate ale administrației publice centrale fac parte din Comitetul Executiv cu drepturi depline de vot în procesul decizional.

administrației lor. Evident aceasta este posibil atunci când acestea au resurse financiare suficiente și există principii clare privind funcția publică și garanții că regulile generale de responsabilizare și ale buneii guvernări vor fi respectate. Politicile de angajare și salarizare sunt instrumente importante pentru autonomie în vederea asigurării prestării serviciilor publice de calitate, pentru a avea o administrație funcțională și pentru a crea stimulente pentru angajarea în serviciul public pe teritoriul autonomiei.

Când vine vorba de politicile de angajare, Comitetul Executiv și alte autorități ale UTA se bucură de competențe parțiale. Statele de personal ale Comitetului Executiv sunt adoptate de către Adunarea Populară în baza propunerii organului executiv al autonomiei. Totuși, atât statele de personal ale Comitetului Executiv, cât și cele ale Adunării Populare trebuie să fie avizate de către autoritățile centrale. Această practică de avizare a statelor de personal se aplică tuturor autorităților publice locale din Moldova⁹⁸.

În ce privește politicile de salarizare, salariile funcționarilor publici și ale altor angajați din sectorul public al UTA Găgăuzia sunt determinate de reglementările naționale, iar Comitetul Executiv și Adunarea Populară nu au putere decizională în acest domeniu.⁹⁹ Trebuie menționat că Legea din 1994 prevede competența Comitetului Executiv de a asigura reglementarea retribuirii muncii pe teritoriul autonomiei.¹⁰⁰ Totuși, deoarece legile organice mai noi și-au asumat această competență la nivel național, competențele autonomiei descrise în Legea 1994 sunt suprimate de prevederile noii legi organice privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. După cum este menționat mai sus, dreptul de a determina organigrama și statele de personal și politica de salarizare reprezintă un atribut foarte important pentru orice autonomie și unitate teritorială de autoadministrare și prin urmare acest aspect trebuie abordat corespunzător.

⁹⁸ Articolul 67 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public Nr. 158 din 04.07.2008 // Monitorul Oficial Nr. 840 din 01.01.2009.

⁹⁹ Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar Nr. 270 din 23.11.2018 // Monitorul Oficial Nr. 441-447 din 30.11.2018.

¹⁰⁰ Articolul 17, alineatul (1), litera c) al Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia.

4.2.2 Relațiile fiscale

Finanțele publice reprezintă un sector considerabil al relațiilor dintre centru și autonomie și constituie o bază importantă pentru dezvoltarea regiunii și pentru implementarea politicilor adoptate. Acest domeniu este în mod clar un subiect foarte cuprinzător; prin urmare, doar caracteristicile principale ce definesc relațiile dintre centru și autonomie în acest domeniu vor fi abordate în această analiză pentru a demonstra cum funcționează relațiile respective.

UTA Găgăuzia are o poziție specială în comparație cu alte unități teritoriale în ce privește veniturile bugetului autonomiei. Astfel, bugetul regiunii este compus, pe lângă veniturile proprii, din defalcări în mărime de 100% din volumul total colectat pe teritoriul autonomiei al impozitului pe venitul persoane fizice, impozitului pe venitul persoanelor juridice, TVA-ului la mărfurile produse și serviciile prestate pe teritoriul autonomiei, accizelor la mărfurile supuse acestui tip de impozitare care sunt produse pe teritoriul UTA, precum și din transferuri cu destinație specială și alte surse de venit conform legii.¹⁰¹ Comparativ, unitățile teritorial-administrative de nivelul II (raioanele) primesc adițional la veniturile lor proprii doar 25% din impozitul pe venit al persoanelor fizice colectat pe teritoriul orașelor și municipiilor reședință de raion și venituri din transferuri cu destinație generală și specială de la bugetul de stat, alte venituri conform legislației. O altă trăsătură specifică a relațiilor fiscale și bugetare ale Găgăuziei este că regiunea nu participă în schema de transferuri de echilibrare ce se aplică pentru alte unități administrativ-teritoriale din țară, dar acesta este un rezultat al faptului că autonomia nu contribuie la formarea fondului național pentru susținerea unităților administrativ-teritoriale (impozitul pe venitul persoane fizice, care este la moment principala sursă a acestui fond de susținere, este transferat în proporție de 100% în bugetul autonomiei).

În ce privește elaborarea și adoptarea bugetului autonomiei, autoritățile UTA Găgăuzia se bucură de o autonomie substanțială care se bazează pe surse de venituri clar definite, atât în ce privește veniturile proprii, cât și cotele de defalcări de la impozitele și taxele de stat. În ce ține partea de cheltuieli, bugetul

¹⁰¹ Articolul 5, alineatul (3) al Legii cu privire la finanțele publice locale Nr. 397 din 16.10.2003 // Monitorul Oficial Nr. 248-253 din 19.12.2003.

autonomiei este compus în mare parte din fonduri cu destinație generală¹⁰², prin urmare, autoritățile UTA se bucură de un grad înalt de independență în decizia priorităților de cheltuieli. Totuși, relațiile dintre centru și autonomie în acest domeniu sunt caracterizate printr-un grad înalt de coordonare. Ministerul Finanțelor emite anual note metodologice, circulare, verifică proiectul bugetului și primește rapoarte periodice și anuale cu privire la executarea bugetului.

Interviurile desfășurate cu reprezentanții autonomiei și ai autorităților centrale au confirmat că multe probleme curente cu privire la distribuția bazei fiscale dintre centru și autonomie au fost rezolvate. Aceasta este de asemenea confirmat prin diverse studii și rapoarte realizate de organizații neguvernamentale și experți independenți.¹⁰³ Pe de altă parte, în ce privește resursele din diverse fonduri naționale de dezvoltare¹⁰⁴, autoritățile UTA Găgăuzia sunt preocupate de problema participării în aceste fonduri. Din perspectiva unor părți interesate de la Comrat, autonomia are acces redus și primește un nivel redus de finanțări din aceste fonduri, în comparație cu cota populației și a teritoriului pe care le reprezintă regiunea în populația și teritoriul total al țării. Adicional, unele părți interesate pretind că autonomia nu este bine reprezentată în consiliile de administrare a fondurilor respective și nu se bucură de o participare adecvată în procesul de selectare a proiectelor spre finanțare.¹⁰⁵ Sistemul de distribuție a

¹⁰² Aceasta înseamnă că ele nu sunt legate de un domeniu specific de cheltuieli sau de o prioritate de cheltuieli, ci au un scop general, iar unitatea teritorială autonomă poate decide asupra priorităților pentru care să cheltuiască resursele financiare respective. Comparativ, fondurile cu destinație specială – cum ar fi unele transferuri pentru educație, întreținerea drumurilor, etc. sunt restrânse la un domeniu specific sau la o destinație concretă de utilizare.

¹⁰³ De exemplu, un raport recent lansat în iulie 2019 de Expert-Grup menționează că „evoluția veniturilor în comparație cu 2014 arată clar că sistemul de formare a veniturilor pentru Găgăuzia este mai avantajos în comparație cu restul țării. Astfel în 2018 Găgăuzia a înregistrat comparativ cu 2014 cea mai mare creștere a cotei sale în bugetul consolidat al autorităților locale cu 1.51%. De asemenea, Găgăuzia a înregistrat cel mai mare nivel total de venituri bugetare pe cap de locuitor, de 5497,4 lei, ce constituie o creștere de 189% în comparație cu 2014. Începând cu 2017, Găgăuzia a depășit orașul Chișinău în ce privește veniturile bugetare pe cap de locuitor, în 2018 diferența a constituit 268 lei sau 5.1% mai mult, iar în comparație cu Bălți această diferență este considerabil mai înaltă, de 1398 lei sau cu 34.1% mai mult (în Găgăuzia).” Dumitru Budianschi, Autonomia financiară în Republica Moldova: evoluția bugetelor locale, Expert-Grup, Chișinău: 2019, pagina 6.

¹⁰⁴ De exemplu, Fondul Național pentru Dezvoltarea Regională, Fondul pentru Eficiența Energetică, Fondul Ecologic Național, Fondul Național Rutier, Fondul de Investiții Sociale, etc.

¹⁰⁵ Aceste probleme au fost menționate de reprezentanții găgăuzi cu diferite ocazii, inclusiv pe parcursul interviurilor desfășurate pentru elaborarea raportului dat și în ședințele Grupului de lucru parlamentar privind Găgăuzia și în cadrul întâlnirii cu Comitetul Executiv din 8 decembrie 2020. Pentru mai multe

finanțelor publice este complex și trebuie văzut din perspectivă sistemică. Adesea autonomiile reușesc să negocieze aranjamente diferite pentru teritoriile sale, deoarece politicile și relațiile fiscale constituie piatra de temelie a autoadministrării teritoriului, prin urmare, aranjamentele UTA în acest domeniu trebuie analizate din perspectiva aranjamentului financiar specific existent și necesității garantării participării în alte fonduri naționale.

4.2.3 Relațiile dintre Comitetul Executiv și structurile descentralizate ale administrației publice¹⁰⁶

Pe teritoriul autonomiei există câteva servicii și structuri descentralizate ale administrației publice centrale.¹⁰⁷ Unele deserveșc doar teritoriul administrativ al Găgăuziei, pe când altele deserveșc și câteva raioane din vecinătatea autonomiei. Coordonarea acestor servicii descentralizate este realizată de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat din Comrat, oficiu care realizează de asemenea și controlul administrativ al actelor adoptate de autoritățile UTA Găgăuzia. O descriere și o analiză mai detaliată a rolului specific al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat din Comrat și relațiile dintre centru și autonomie legate de aceste funcții sunt prezentate în Capitolul 5 Controlul de stat și mecanismele de soluționare a litigiilor.

În rezultatul reformelor recente ale administrației publice centrale, unele servicii descentralizate care erau prezente anterior în Comrat, de exemplu, inspecția ecologică, au fost închise/comasate cu alte structuri sau au fost strămutate în alt loc. Deși acestea sunt servicii ale administrației publice centrale, autoritățile găgăuze și-au exprimat îngrijorarea și nemulțumirea în legătură cu eliminarea oficiilor de pe teritoriul autonomiei. Acest caz merită menționat dintr-o perspectivă

informații cu privire la subiectele abordate și deciziile Grupului de Lucru privind distribuția fondurilor naționale pentru dezvoltare și investiții de capital a se vedea: <http://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuiUTAGăgăuzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>

¹⁰⁶ Conform sistemului de administrație publică din Moldova, serviciile descentralizate sunt instituții specializate ale administrației publice centrale, subordonate ministerelor și/sau altor autorități publice centrale, amplasate în teritoriu. Spre deosebire de descentralizare unde competențele sunt transferate unităților teritoriale autonome, în cazul descentralizării, competențele administrative sunt transferate de la ministere sau alte autorități publice centrale către propriile instituții amplasate în teritoriu.

¹⁰⁷ De exemplu, Trezoreria de Stat, Agenția Serviciilor Publice, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Inspecția Muncii.

mai largă a participării autonomiei în procesele decizionale la nivel național. Natura nesatisfăcătoare a acestor rezultate din perspectiva autonomiei confirmă punctele și recomandările descrise în capitolele anterioare, concluzionând că în procesul unor astfel de reforme sunt necesare consultări adecvate și comunicare permanentă între autoritățile centrale și cele ale autonomiei.

Analiza structurii Comitetului Executiv arată o interconexiune unică a structurilor executive centrale cu administrația autonomiei. Câteva direcții desconcentrate ale autorităților centrale fac parte din Comitetul Executiv; totuși, ele se subordonează autorităților publice centrale¹⁰⁸. Șefii acestor structuri desconcentrate participă la ședințele Comitetului Executiv și au dreptul de vot. Autoritățile UTA Găgăuzia propun candidați pentru pozițiile de șefi ai acestor direcții generale pentru a fi aprobați de către ministerul sau autoritatea publică centrală respectivă.¹⁰⁹ Calitatea de membru și participarea acestor structuri în ședințele Comitetului Executiv poate fi parțial benefică și poate permite un nivel mai sporit de cooperare și un schimb mai bun de informații între centru și autonomie.

4.3 Concluzii

Lipsa delimitării detaliate a competențelor dintre autoritățile centrale și cele ale autonomiei are un impact foarte mare asupra relațiilor dintre autoritățile centrale și autonomie în ce privește exercitarea competențelor autonomiei. În condițiile cadrului legal actual referitor la adoptarea legilor locale și al controlului ulterior al acestor legi de către nivelul central prin intermediul controlului administrativ și al controlului judiciar, posibilitatea autonomiei de a-și exercita competențele de adoptare a legilor locale este limitată. Cadrul legislativ național stabilește exigența conformării normelor autonomiei legislației Republicii Moldova. Aceasta este o condiție obișnuită pentru unitățile teritoriale autonome cu competențe legislative sau de reglementare, totuși, ea se aplică de obicei în

¹⁰⁸ Direcția Generală de Justiție a UTA Găgăuzia, Direcția Generală a Afacerilor Interne și Direcția Generală Informație și Securitate.

¹⁰⁹ De exemplu, Șeful Direcției Generale de Justiție a UTA Găgăuzia este numit de Ministerul Justiției la propunerea Adunării Populare. Același lucru se aplică și la desemnarea Șefului Direcției Afacerilor Interne și al Direcției Generale Informație și Securitate.

circumstanțe când distribuția competențelor legislative este clar definită. Prin stabilirea controlului administrativ efectuat de autoritățile centrale și a controlului judiciar în cadrul cărora legile naționale au prioritate asupra legilor locale, competența autonomiei de adoptare a legilor locale este constrânsă semnificativ. Astfel, autoritățile autonomiei se confruntă cu o provocare reală la adoptarea legilor locale în domeniul competențelor partajate. Legislația locală poate fi mai specifică, dar nu poate contraveni legilor naționale.

Din punct de vedere procedural, la nivelul autonomiei există reglementări care conțin cerințe privind evaluarea corespunderii legilor autonomiei legislației naționale. Totuși, fără un nivel înalt de coordonare preliminară cu ministerele a domeniilor ce pot fi reglementate de autonomie, este foarte dificil de a asigura conformitatea cu legile naționale și de a satisface cerințele sistemului existent. Aceste probleme ar putea într-o măsură oarecare fi soluționate prin clarificarea adecvată a competențelor dintre centru și autonomie.

4.4 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar

4.4.1 Adunarea Populară și legislația autonomiei

- Stabilirea unui proces sistematic de clarificare a competențelor autonomiei ar institui un cadru clar pentru adoptarea de către Adunarea Populară a legilor locale și a politicilor necesare pentru realizarea competențelor care au fost atribuite autonomiei. O clarificare mai detaliată a competențelor UTA ar soluționa pe larg problema cerinței de corespundere deplină a legilor locale cu legislația națională, deoarece vor fi clar specificate limitele de reglementare ale Adunării Populare prin adoptarea de legi locale. Recomandări specifice pentru procesul și mecanismele de implementare a procesului de clarificare a competențelor sunt menționate în capitolul privind dialogul dintre centru și autonomie.
- Îmbunătățirea comunicării dintre autorii legilor locale și ministerele relevante la etapa de elaborare a acestora.

- Sporirea capacităților serviciilor juridice ale Comitetului Executiv și ale Adunării Populare de a urmări și de a analiza legislația națională, inclusiv prin elaborarea procedurilor și formelor standard pentru reflectarea corespunderii cu legislația națională în notele informative ce însoțesc proiectele de legi locale și în avizele privind aceste proiecte de legi locale. Pe termen lung, acest fapt ar susține procesul de asigurare a respectării cadrului legislativ național, dar de asemenea ar crea un spațiu pentru cooperarea cu nivelul central privind problemele de interes pentru autonomie.

4.4.2 Comitetul Executiv

- Clarificarea competențelor autonomiei, inclusiv în domeniul administrativ, ar oferi o delimitare mai clară a autorității Comitetului Executiv și ar oferi un cadru transparent pentru procesul decizional.
- Îmbunătățirea coordonării, stabilirea canalelor de comunicare regulată și crearea grupurilor de lucru specifice dintre Comitetul Executiv și ministerele relevante ar putea oferi mijloace practice pentru soluționarea problemelor specifice legate de competențele partajate.¹¹⁰

¹¹⁰ Aceeași propunere este menționată la punctul 3.1.5 din Capitolul 3 privind participarea autonomiei în procesul decizional național și punctul 6.4.2 din Capitolul 6 privind mecanismele de dialog dintre centru și autonomie.

5

**Controlul de Stat
și mecanismele
de soluționare
a litigiilor dintre
centru
și autonomie**



Organizarea teritorial-administrativă a unui stat, organizarea autogovernării locale și relațiile dintre centru și unitățile sub-naționale sunt de obicei stipulate în legea supremă a țării, Constituția. Sistemul controlului de stat, combinat cu mecanisme definite de soluționare a litigiilor dintre diferite niveluri de guvernare, reprezintă un element standard al sistemului administrativ de stat, care asigură respectarea de către autoritățile centrale și teritoriul autonom a principiilor de organizare a relațiilor reciproce.

Din perspectiva comparativă, între centru și autonomie există un sistem reciproc de control și echilibru pentru a asigura că aceste principii sunt respectate de ambele niveluri. Din perspectiva Statului, acesta este reprezentat de controlul efectuat de autoritățile centrale, care asigură că implementarea competențelor autonomiei rămâne în limitele Constituției naționale și a statului de drept.¹¹¹ De obicei, acest mecanism este exercitat când autonomia își depășește competențele, iar controlul judiciar este aplicat pentru a verifica actele legislative adoptate de autonomie.¹¹²

¹¹¹ Adițional la controlul judiciar asupra actelor autonomiei, în unele autonomii există o funcție ce îndeplinește rolul reprezentantului statului. Aceasta poate lua forma unui Guvernator sau Prefect. Deseori funcțiile acestora sunt mai mult de natură diplomatică, asigurând cooperarea autonomiei cu Statul și mai puțin de a avea vreun rol în procesul decizional al unității teritoriale. De exemplu, Guvernatorul din autonomia Åland este numit de Președintele Finlandei în baza unui acord cu Președintele Parlamentului Åland (Lagting). Guvernatorul are sarcina de a reprezenta Guvernul finlandez și Președintele Republicii și este responsabil pentru coordonarea activităților Statului finlandez pe insulele Åland. Aceasta include conducerea Departamentului de Stat al Åland, care coordonează strategiile comune dintre Åland-Finlanda pentru monitorizarea intereselor lingvistice, educația în cadrul administrației de stat și serviciile publice. Guvernatorul Åland mai acționează ocazional în calitate de mediator bilateral între Åland și Finlanda, de exemplu, prin implicarea în rezolvarea litigiilor privind domeniile de politici în care se suprapun competențele ambelor niveluri. Pentru medierea litigiilor referitoare la legislație, Guvernatorul face uz de Delegația Åland.

¹¹² Experiența comparativă arată că sunt aplicate diverse sisteme, care se dezvoltă permanent. De exemplu, noua Constituție italiană din 2001 anulează procedurile de respingere a legilor regionale de către Guvernul central (încă mai este stipulat în Art. 55 al Statutului Autonomiei). În trecut, atunci când legile regionale sau provinciale erau adoptate de către Parlamentul regional sau provincial, acestea nu intrau imediat în vigoare. Ele trebuiau transmise Comisarului guvernamental al Statului. Guvernul central verifica legile pentru a vedea dacă ele erau legale sau dacă erau în conformitate cu interesele naționale. Acesta avea la dispoziție 30 de zile pentru a le aviza sau a le returna dacă legea nu ținea de competența Parlamentului Regional sau respectiv Provincial sau dacă erau în contradicție cu interesele naționale. Dacă Guvernul central nu lua nici o decizie timp de 30 de zile, proiectele deveneau legi și intrau în vigoare după publicarea lor. Parlamentul Regional sau Provincial putea modifica legea respinsă, dacă lua în considerație obiecțiile autorităților centrale sau o putea aproba în forma inițială în baza unei majorități absolute de voturi (18 membri ai Parlamentului Provincial și 36 membri ai Parlamentului Regional). În ultimul caz,

Din perspectiva autonomiei, soluționarea litigiilor pe cale judiciară are, de asemenea, scopul de a proteja entitatea autonomă de limitarea competențelor sale și de interferența din partea autorităților centrale în jurisdicția sa. Aceste mecanisme sunt folosite pentru a soluționa litigiile privind distribuția competențelor în situații specifice, de exemplu când o parte sau alta a depășit limitele anterior stabilite sau când există necesitatea de a oferi mai multă claritate asupra situației prin re-examinarea principiilor stabilite în Constituție.

Aceste litigii sunt de obicei soluționate de către Curtea Constituțională¹¹³ sau în cadrul unui mecanism de soluționare a litigiilor dedicat autonomiei, creat în baza unui acord sau în legea cu privire la statutul autonomiei.¹¹⁴ Elevarea activității de soluționare a litigiilor de la nivelul instanțelor judecătorești generale la nivelul Curții Constituționale sau al unui mecanism special de soluționare a litigiilor dintre autonomie și autoritățile centrale reflectă importanța politică specială oferită autonomiei și crearea acesteia ca un mijloc de rezolvare a unui conflict în Stat, adesea protejând identitatea etnică și lingvistică a unei comunități specifice ce locuiește pe teritoriul său. Aceeași importanță poate fi atribuită și litigiilor posibile legate de legislația autonomiei pentru a asigura că autonomia rămâne în limitele competențelor atribuite. Faptul verificării legislației autonomiei de către Curtea Constituțională demonstrează puterea autonomiei legislative.¹¹⁵

autoritățile centrale nu puteau respinge legea, dar trebuiau să o conteste în Curtea Constituțională italiană timp de 15 zile, dacă aceasta se afla în conflict cu Constituția sau în Parlament dacă era în contradicție cu interesele naționale. Dacă autoritățile centrale nu luau nici o decizie, legea intra în vigoare după 15 zile de la remiterea acesteia Comisarului Guvernului. Noua procedură permite Guvernului central doar să conteste legile regionale și provinciale în Curtea Constituțională. Între timp și până la o decizie eventual negativă a Curții, legile rămân în vigoare.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Curtea Constituțională joacă un rol primar în calitate de mecanism de soluționare a litigiilor, totuși, mecanisme alternative de soluționare a litigiilor cu un accent pe soluționarea problemelor ar putea fi de asemenea parte a aranjamentului autonomiei. Un exemplu de astfel de mecanism poate fi găsit în Delegația Åland creată în baza Legii cu privire la autonomia insulelor Åland (1991/1144), Articolul 19 și 55-57. În alte cazuri, statutul autonomiei poate fi garantat în baza unui acord internațional, iar soluționarea litigiilor poate avea, în astfel de cazuri, o dimensiune internațională, cum ar fi cazul Tirolului de Sud în baza negocierilor în cadrul Națiunilor Unite și în ultimă instanță, soluționarea litigiilor în cadrul Curții Internaționale de Justiție, precum și un acord bilateral cu Austria, sau acordul privind insulele Åland în cadrul Ligii Națiunilor.

¹¹⁵ Există de asemenea și o altă formă de control a actelor și normelor emise de organele executive și administrative ale unei autonomii, unde soluționarea litigiilor ține de competența instanțelor administrative (dacă acestea fac parte din sistemul judiciar al țării). Totuși, efectuarea acestui tip de

5.1 Soluționarea litigiilor dintre centru și autonomie de către Curtea Constituțională

Când vine vorba de cadrul legislativ cu privire la mecanismele de soluționare a litigiilor în contextul UTA Găgăuzia, Legea din 1994 a stabilit dreptul Adunării Populare de a se adresa Curții Constituționale atunci când competențele autonomiei sunt încălcate prin actele normative ale autorităților legislative și executive ale Republicii Moldova.¹¹⁶ Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codul Jurisdicției Constituționale stipulează de asemenea acest drept de a cere examinarea constituționalității legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a oricăror tratate internaționale ratificate care ar putea încălca statutul autonomiei.¹¹⁷ Modificările la Legea cu privire la Curtea Constituțională stipulează că autonomia poate depune o sesizare doar în baza Articolului 111 al Constituției (ce reglementează principiile de bază ale consfințirii autonomiei găgăuze în Constituție).¹¹⁸

În principiu, sistemul de soluționare a litigiilor de către Curtea Constituțională ar putea părea că oferă formal Găgăuziei un instrument bun de recurs pentru protejarea competențelor sale și pentru soluționarea litigiilor între centru și autonomie. Totuși, în mare măsură, protecția aranjamentelor autonomiei depinde de nivelul și tipul de consfințire a statutului autonomiei și a competențelor sale în cadrul legislativ al țării. Acesta este un punct slab al mecanismului actual de soluționare a litigiilor care nu permite o abordare adecvată a conflictelor referitoare la competențe și jurisdicție .

control administrativ depinde de nivelul de independență a autonomiei în exercitarea competențelor sale administrative.

¹¹⁶ Articolul 12 alineatul 3, litera i) și alineatele 4-6 din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

¹¹⁷ Articolul 25, litera j) al Legii cu privire la Curtea Constituțională Nr. 317 din 13.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 8 din 07.02.1995, Articolul 38, litera j) al Codului Jurisdicției Constituționale Nr. 502 din 16.06.1995 // Monitorul Oficial Nr. 53-54 din 28.09.1995.

¹¹⁸ Legea Nr. 24 din 04.03.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative // Monitorul Oficial Nr. 100-105 din 15.04.2016.

În contextul multor autonomii, actul privind statutul autonomiei ce descrie forma de autoadministrare este parte a cadrului constituțional al țării,¹¹⁹ deși nu este ceva neobișnuit ca autoadministrarea unui teritoriu specific și modalitățile mai practice aferente unei autonomii să fie descrise în legislația ordinară a țării. Cu toate acestea, acordul politic ce rezultă este securizat prin consfințirea specifică a autonomiei prin proceduri speciale¹²⁰ și prin atribuirea unei puteri constituționale sau a unei forțe juridice mai mari în ierarhia normelor juridice pentru legea privind statutul autonomiei.¹²¹ În acest sens, este de obicei foarte dificil de schimbat sau modificat statutul autonomiei prin legislația ordinară¹²².

În contextul UTA Găgăuzia, prevederile din Constituția Republicii Moldova privind autonomia găgăuză prevăd doar principii pentru autoadministrarea autonomiei.¹²³ Respectiv, Curtea Constituțională are opțiuni destul de limitate de a soluționa litigiile ce ar putea apărea cu privire la jurisdicția și competențele autonomiei. Statutul autonomiei și modalitățile de autoadministrare ale Găgăuziei sunt reglementate de Legea din 1994 - o lege organică căreia nu i se oferă vreo preferință sau altfel, vreo poziție mai elevată printre alte legi organice, în pofida faptului că există o procedură diferită pentru modificarea acesteia.¹²⁴ Poziția Curții Constituționale este că nu există vreo diferență în natura legilor organice din Moldova (în pofida faptului că este consfințită o procedură specială pentru modificarea statutului autonomiei) și că legile organice adoptate mai recent vor fi aplicate.¹²³ Aceasta înseamnă că statutul autonomiei poate fi modificat în mod

¹¹⁹ Statutul autonomiei Trentino-Alto Adige/Südtirol a fost adoptat prin Legea constituțională Nr. 1 din 10.11.1971. Pentru textul deplin al acestuia a se vedea Decretul Prezidențial Nr. 670 din 31.08.1972.

¹²⁰ A se vedea de exemplu, referendumul regional al Autonomiei Ținutului Basc care este necesar în cazul legilor naționale care afectează autonomia, prevăzut în Articolul 46 și 47 al Statutului Autonomiei Ținutului Basc din 18 decembrie 1979.

¹²¹ De exemplu, modificarea Actului cu privire la autonomia insulelor Åland poate fi aprobată numai prin aceeași procedură ca și modificarea Constituției, însă fără a face, din punct de vedere formal, legea autonomiei o lege constituțională. Pentru mai multe detalii, a se vedea Suksi Markku, Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome, paginile 56-65, Jurnalul internațional privind drepturile minorităților și grupurilor 20(2013), Brill, Leiden: 2013.

¹²² Legile ordinare în acest context înseamnă legislația care este de nivel inferior legii constituționale.

¹²³ Articolul 111 din Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial Nr. 1 din 12.08.1994.

¹²⁴ Legea poate fi modificată și completată doar cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament. Articolul 27, Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

material prin legile organice adoptate ulterior.¹²⁵ În acest sens, recomandările Comisiei de la Veneția referitoare la consfințirea mai înaltă a statutului autonomiei stabilit în Legea din 1994, făcute în contextul încercării de a revizui prevederile constituționale ale autonomiei, în 2003, rămân valabile.¹²⁶ O consfințire de nivel mai înalt a aranjamentelor autonomiei în sistemul legislației Republicii Moldova ar aborda problema stabilității și protecției statutului autonomiei.

În practică, autonomia s-a adresat Curții Constituționale de puține ori. Opțiunile limitate pentru soluționarea problemelor de competență și abordarea protecției aranjamentelor autonomiei ar putea juca un rol în utilizarea relativ limitată al acestui mecanism de soluționare a litigiilor de către autoritățile autonomiei. Mai mult, analiza aplicării acestui mecanism de către autonomie arată că există puține adresări din partea regiunii la Curtea Constituțională care au fost acceptate cu succes pentru examinare.¹²⁷ În acest sens, ar fi benefic pentru autonomie să-și îmbunătățească capacitățile instituționale și abilitățile Adunării Populare de a elabora sesizări calitative ce ar satisface cerințele procedurale și ar fi examinate de către Curte în fond.

¹²⁵ Deși există o consfințire specială ce necesită proceduri speciale de vot pentru modificarea și completarea Legii din 1994, se vor aplica dispozițiile legii organice mai recent adoptate. Pentru mai multe informații a se vedea nota de subsol 57 din acest raport.

¹²⁶ Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la Legea pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, Strasbourg, 21 august 2002, Opinia Nr. 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Eng. La alineatul 18, pagina 4 raportul menționează: „legile organice speciale” “trebuie să fie distinse de legile organice atât la nivel material, cât și la nivel formal” (nivelul material este faptul că legea organică specială stabilește teritoriul, instituțiile, simbolica, limbile oficiale și competențele autonomiei, iar cel formal este o procedură specifică pentru adoptarea și modificarea posibilă a legilor speciale). A se vedea și alineatele 24-25, pagina 6, care menționează că Legea din 1994 trebuie să obțină un suport constituțional.

¹²⁷ Elena Cuijuclu, Mihail Sircheli, Controlul reciproc dintre centru și autonomie: experiența implementării statutului găgăuz, Pilgrim-Demo: 2015, paginile 8-13. Raportul menționează că „în conformitate cu rapoartele Curții Constituționale pentru perioada 1995-2015, Adunarea Populară a prezentat doar șapte sesizări: 1 sesizare în 1998, 1 sesizare în 1999, 4 sesizări în 2001 și 1 sesizare în 2013. Nici una dintre aceste sesizări nu a fost examinată de Curte în fond. Toate sesizările, cu excepția ultimei, au fost returnate, iar examinarea lor a fost refuzată în baza Art. 40 part (3) al Codului Jurisdicției Constituționale.” Raportul a mai conchis că motivele pentru returnarea sesizărilor către autor sunt: 1) adresarea a fost nefondată și nu a conținut subiectul necesar pentru a fonda o sesizare; 2) nu a existat o relație causală între prevederile contestate și normele constituționale existente; 3) sesizarea nu a satisfăcut cerințele oficiale ale unei sesizări; 4) autorul sesizării nu a oferit informații suplimentare și nu a răspuns la întrebările Curții Constituționale în perioada specificată de timp.

5.2 Controlul administrativ și soluționarea litigiilor referitoare la actele normative ale autonomiei

Este important de subliniat că abordarea locului Legii din 1994 în sistemul legislativ al Republicii Moldova nu ar soluționa litigiile specifice ce apar între centru și autonomie în privința competențelor partajate. După cum s-a menționat anterior, lipsa regulilor referitoare la delimitarea competențele autonomiei în domenii specifice de competențe partajate, conform Legii din 1994, rămâne un obstacol pentru exercitarea atribuțiilor acordate autonomiei, atât la nivel legislativ, cât și la nivel executiv. Majoritatea competențelor autonomiei prevăzute în Legea din 1994 sunt competențe partajate cu nivelul central și nu există o distribuție clară a competențelor sau specificarea principiilor care ar stabili regulile pentru implementarea lor. Aceasta are impact asupra procesului de elaborare și adoptare a legilor locale de către autonomie. Atunci când vine vorba de actele legislative ale autonomiei, Legea din 1994 stipulează ca actele normative ale UTA Găgăuzia care vin în contradicție cu Constituția Republicii Moldova și Legea din 1994 urmează să fie declarate nule.¹²⁸ Totuși legea cu privire la statutul juridic special al autonomiei, atunci când a fost elaborată, nu a specificat mecanisme de verificare a corespunderii actelor autonomiei cu legislația națională.¹²⁹ Mecanismele de soluționare a litigiilor cu privire la actele autonomiei au fost incorporate abia mai târziu în sistemul care reglementează autoadministrarea autonomiei. Modificarea Constituției în 2003 a stabilit în Articolul 111 (6) controlul din partea autorităților centrale asupra autonomiei.¹³⁰

¹²⁸ Articolul 12(6) al Legii privind statutul juridic special al ATU Găgăuzia Nr. 334 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

¹²⁹ Există argumentul care este câteodată promovat din perspectiva autonomiei că Articolul 12(6) solicită doar verificarea conformității cu prevederile Constituției și Legii din 1994. Totuși, cadrul legislativ și cadrul pentru adoptarea legilor locale ale autonomiei trebuie să fie citite în contextul întregii Legi din 1994, care stipulează în Articolul 2 că Găgăuzia este guvernată în baza Constituției Republicii Moldova, prezentei legi și a altor legi ale Republicii Moldova (cu excepțiile oferite de prezenta lege), Regulamentului Găgăuziei și actele normative ale Adunării Populare (Halk Topluşu) a UTA Găgăuzia, în măsura în care acestea nu contravin Constituției și legislației Republicii Moldova. Aceasta stipulează în mod clar limitele normative pentru legislația locală, solicitând aderarea acesteia la întreaga bază normativă a legilor naționale.

¹³⁰ Articolul 111, alineatul 6 din Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial Nr. 1 din 12.08.1994 stipulează că „Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii.”

Actele normative adoptate de Adunarea Populară sunt supuse acum unui control administrativ efectuat de Cancelaria de Stat. În cazul autorităților UTA Găgăuzia, sistemul de control administrativ este identic cu sistemul stabilit pentru autoritățile publice locale. Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat amplasat în Comrat¹³¹ este unul din cele zece birouri care acoperă întreaga țară, cu același statut al biroului și aceleași proceduri de efectuare a controlului administrativ. Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat asigură conformarea cu Constituția și Legea din 1994, dar și cu alte acte normative ale statului. Litigiile privind conformarea actelor autonomiei legislației naționale sunt remise instanțelor de judecată ca urmare a sesizărilor depuse de Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat. Oficiul Cancelariei de Stat remite notificări solicitând ca deciziile și legislația locală să fie modificate în conformitate cu legile naționale. Dacă deficiențele semnalate nu sunt remediate de autoritatea vizată sau dacă aceasta nu oferă nici un răspuns, actul sau decizia în cauză este expediată spre examinare către o instanță de judecată generală timp de 30 de zile de la refuzul de a remedia decizia adoptată sau timp de 60 de zile de tăcere din partea autorității în cauză. Dat fiind faptul că nu există o delimitare clară a competențelor, actele normative ale autonomiei, în principiu, trebuie să adere totalmente la cadrul legislativ național, fapt care subordonează procesul legislativ al autonomiei reglementărilor stabilite în legile naționale. Modelul asimetric și natura specifică a autonomiei nu sunt reflectate în mecanismul de control (ca în alte cazuri comparative)¹³² și funcționează în același fel pentru toate autoritățile locale din Moldova.

¹³¹ Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat din Comrat a fost creat în anul 2011. Oficiul are 5 angajați, inclusiv șeful biroului, șeful adjunct al biroului, precum și un specialist principal, un inspector superior și personal administrativ. Oficiul este responsabil de coordonarea serviciilor publice desconcentrate în Comrat, de efectuarea controlului administrativ care acoperă activitatea a 26 de primării din UTA Găgăuzia și activitatea Adunării Populare, a Comitetului Executiv și a Guvernatorului UTA Găgăuzia.

¹³² De exemplu, pe insulele Åland, în conformitate cu Legea privind autonomia, toate legile adoptate de Parlamentul Åland trebuie să fie aprobate de Președintele Finlandei timp de patru luni. Dacă o lege depășește competențele legislative ale Åland sau dacă aceasta afectează securitatea țării, Președintele poate aplica puterea sa de veto. Prin urmare, Åland este supusă unui control clar deși limitat din partea autorităților centrale, deși acest drept este doar o formalitate și nu este folosit. Pentru a evita veto, înainte de prezentarea oricărui proiect de lege Președintelui, acesta trebuie remis Delegației Åland, care raportează dacă Parlamentul local (Lagting) și-a depășit autoritatea când a adoptat legislația. Acest raport este remis Curții Supreme care remite opinia sa Președintelui Finlandei. Această Delegație este destul de eficientă în prevenirea litigiilor majore dintre Åland și Finlanda. A se vedea și practica Tirolului de Sud de referire a soluționării litigiilor privind legile locale în Curtea Constituțională, menționată în nota de subsol 112.

În această privință, autoritățile autonomiei mențin poziția politică conform căreia soluționarea litigiilor cu privire la legile autonomiei trebuie să fie elevată la nivelul Curții Constituționale.¹³³ Această poziție nu corespunde sistemului normativ actual stabilit în cadrul legislativ al Republicii Moldova unde actele normative ale autonomiei trebuie să fie în conformitate cu legile naționale. Cu toate acestea, din perspectiva descentralizării atribuțiilor de reglementare, când de obicei unele competențe primare sunt transferate unei autonomii în privința chestiunilor ce țin de comunitatea care locuiește pe teritoriul acesteia, poziția legilor autonomiei în sistemul normativ ar trebui să fie considerată. Acest fapt este necesar pentru a asigura că autoritățile autonomiei își pot exercita efectiv autoritatea lor legislativă și executivă în aceste domenii. Dacă această considerare ar fi realizată, un sistem corespunzător de soluționare a litigiilor ar trebui de asemenea să urmeze.

5.2.1 Practica curentă a controlului administrativ și a controlului judiciar

După cum s-a menționat mai sus, autoritățile centrale și autonomia au poziții diferite privind modul în care este examinată conformitatea legilor locale găgăuze cu legislația națională prin intermediul controlului administrativ efectuat de Guvern și instanțele de judecată generale. Situația este de asemenea agravată de discrepanțele din cadrul legislativ care guvernează sistemul de control administrativ și judiciar al actelor autonomiei.

În particular, există inconsistențe în legislația ce se referă la implementarea Articolului 111(6) din Constituție. Legea din 1994 nu a prevăzut nici un mecanism de control de stat. Aceasta cere ca legile locale și hotărârile Adunării Populare și hotărârile și dispozițiile Comitetului Executiv și ale Guvernatorului să fie expediate Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova timp de 10 zile de la adoptarea lor, *cu titlu de informare*.¹³⁴ Sistemul curent de control asupra legislației

¹³³ Hotărârea Adunării Populare Nr. 510-XXXIV/V din 09.08.2016.

¹³⁴ „Legile și hotărârile Adunării Populare sânt trimise Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării, cu titlu de informare” și „Hotărârile și dispozițiile Guvernatorului și Comitetului Executiv al Găgăuziei în termen de 10 zile după adoptare sânt trimise Guvernului Republicii Moldova cu titlu de informare”. Articolul 13, alineatul 4 și Articolul 17, alin. (3) din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

autonomiei a fost introdus în 2003 ca urmare a includerii principiului respectiv în Articolul 111 al Constituției, stipulând următoarele: „controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii”. Cerința stabilită în Constituție este generală, iar implementarea acestui principiu nu a fost urmată de armonizarea deplină a cadrului legislativ relevant, inclusiv a Legii din 1994. Procedura controlului administrativ este descrisă în Legea cu privire la administrația publică locală. Totuși, legea nu include actele adoptate de Adunarea Populară și Comitetul Executiv printre actele care sunt supuse controlului de legalitate obligatoriu.¹³⁵ De fapt, doar Hotărârea de Guvern privind organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, care este un act normativ de implementare a legii, include în mod explicit actele normative adoptate de Adunarea Populară și de Guvernator și Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia în lista actelor care sunt supuse unui control administrativ obligatoriu. Deși aceasta pare a fi doar o problemă legislativă tehnică, acesta este un argument important folosit de autoritățile UTA pentru a justifica neremiterea legilor locale pentru efectuarea controlului administrativ.

În această situație, există necesitatea de a clarifica baza legală pentru controlul administrativ realizat de nivelul central asupra deciziilor și legilor locale ale autorităților UTA Găgăuzia, dar cel mai important, există necesitatea de a soluționa problema clarificării competențelor autorităților UTA. Aceasta ar diminua enorm problema controlului administrativ asupra actelor adoptate de autoritățile autonomiei prin stabilirea unor limite clare pentru reglementarea legislativă a Adunării Populare și ar defini și clarifica domeniile care ar putea fi reglementate de legile locale. Mai mult ca atât, după cum s-a notat mai sus, ar trebui să fie abordată natura și poziția legilor autonomiei în sistemul normativ.

Atunci când vine vorba de practica actuală, autoritățile UTA nu remit actele adoptate oficiului teritorial al Cancelariei de Stat din Comrat în vederea efectuării controlului administrativ. Comitetul Executiv remite în mod neregulat deciziile sale adoptate direct Guvernului din Chișinău după cum este prevăzut în Legea din 1994, pe când Adunarea Populară nu remite de loc hotărârile și legile locale

¹³⁵ Articolul 64 din Legea cu privire la administrarea publică locală Nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007.

adoptate.¹³⁶ O nouă modificare legislativă ce introduce Registrul de Stat electronic al actelor locale stipulează ca deciziile adoptate de Comitetul Executiv și legile locale și hotărârile adoptate de Adunarea Populară să fie încărcate în sistem.¹³⁷

Adunarea Populară și-a exprimat oficial opinia cu privire la această problemă,¹³⁸ menționând dezacordul său referitor la crearea sistemului de control administrativ realizat de către oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și ulterior, de către instanțele de judecată. În acest context, APG sugerează ca litigiile legate de atribuțiile Adunării Populare de reglementare a anumitor chestiuni ar trebui să fie referite Grupului de lucru parlamentar privind Găgăuzia. Numai după aceasta, în cazul în care nu va putea fi găsit un consens în cadrul Grupului de lucru, problema ar trebui să fie remisă pentru soluționare Curții Constituționale și nu soluționată de instanțele de judecată generale.

Până acum, Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia nu a acționat în calitate de mecanism de soluționare a litigiilor. Grupul de lucru a fost creat ca o platformă de dialog acționând în domeniul elaborării legislației. Cu toate acestea, grupul de lucru a solicitat unui grup de experți juridici să analizeze discrepanțele din legislația națională și cea a UTA în patru sectoare (cultură, sănătate, economie și mediu) și într-o manieră preventivă, a încercat să clarifice competențele Adunării Populare de a reglementa aceste domenii.¹³⁹ În condițiile sistemului actual, unde legile locale ale UTA Găgăuzia trebuie să se conformeze legislației naționale, o clarificare explicită a competențelor autonomiei ar putea, într-o măsură anumită, să reducă problemele ce apar în legătură cu locul legilor locale în ierarhia actelor normative și cu sistemul de control administrativ, disputate recent de autonomie.

¹³⁶ Raportul Guvernului privind controlul legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în 2016: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/f.titlu-raport_pub_2016.pdf

¹³⁷ A se vedea Articolul 102 din Legea cu privire la administrația publică locală Nr. 436 din 28.12.2006.

¹³⁸ Hotărârea Adunării Populare Nr. 510-XXXIV/V din 09.08.2016 cu priire la „ilegalitatea verificării legalității legilor și hotărârilor adoptate de Adunarea Populară a UTA Găgăuzia de către instanțele de judecată din Republica Moldova”.

¹³⁹ În rezultatul acestui exercițiu de cartografiere, Parlamentul a adoptat patru legi în domeniul culturii, în care au fost reglementate competențele autorităților UTA Găgăuzia și anume în Legea bibliotecilor Nr. 160/2017; Legea muzeelor Nr. 262/2017; Legea privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război Nr. 161/2017; Legea privind monumentele de for public Nr. 192/2017. Adicional la aceste patru legi, șase alte proiecte de legi în domeniul culturii au fost elaborate de către Grupul de Lucru.

În sfârșit, rolul și funcția *ajutorului metodologic și a controlului administrativ din partea Cancelariei de Stat* ar trebui să fie examinat din perspectiva statutului special al autonomiei în cadrul structurii teritorial-administrative. Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt responsabile nu doar pentru controlul administrativ, ci și pentru oferirea asistenței consultativ-juridice și metodologice autorităților administrației publice locale. Aceasta mai include oferirea *consultației preventive și opiniei cu privire la legalitatea proiectelor de decizii și altor acte normative înainte de a fi adoptate*, precum și participarea, la invitație, în ședințele autorității (de ex. a Consiliului local, etc.) pentru a oferi consultanță, în caz de necesitate. Din perspectiva autonomiei și a abilității de luare a deciziilor în mod independent privind competențele acordate, acest sistem oferit altor autorități ale administrației publice locale din Moldova, care combină ajutorul metodologic și controlul administrativ, nu pare totalmente adecvat. Luând în considerare poziția generală a autorităților UTA față de controlul administrativ, ar putea fi utilă separarea ajutorului metodologic de controlul administrativ al legislației. Cele două funcții ar putea fi atribuite unor autorități publice centrale diferite.

În concluzie, se poate spune că sistemul de control administrativ și de control judiciar prin intermediul instanțelor de judecată este des aplicat,¹⁴⁰ din mai multe motive. În situația în care lipsește o claritate privind competențele atribuite, nu este clar ce pot reglementa și gestiona autoritățile UTA. Prin urmare, în prezent, un anumit număr de legi locale ale autonomiei sunt remise de către Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat instanțelor de judecată spre revizuire. Luând în considerație sistemul creat și respectarea exigenței de conformare normelor naționale aplicat în procedurile judiciare, legislația națională are prioritate față de aceste legi locale ca o chestiune de principiu. Clarificarea competențelor autonomiei este crucială și un aspect cheie pentru soluționarea problemei. În calitate de măsură temporară, înainte ca o clarificare adecvată a competențelor să fie realizată, coordonarea și consultarea cu ministerele în

¹⁴⁰ Lipsesc statistici comprehensive oficiale privind numărul de legi locale contestate în instanțe și care au fost anulate. Rapoartele anuale ale Cancelariei de Stat nu reflectă în mod separat anularea deciziilor autorităților UTA și a legilor locale. Statisticile oferite de serviciul juridic al Secretariatului Adunării Populare arată că în perioada 2013-2018, 11 legi locale și hotărâri ale Adunării UTA au fost anulate în totalitate sau doar prevederi separate ale acestora au fost anulate de instanțe. Raportul "Elena Cuijuclu, Mihail Sircheli, Controlul reciproc dintre centru și autonomie: experiența implementării statutului găgăuz, Piligrim-Demo: 2015", paginile 14-15, menționează că în perioada decembrie 2013 – iulie 2015, 6 hotărâri adoptate de Adunarea Populară au fost contestate, 5 din care au fost anulate, precum și 3 legi locale au fost anulate.

procesul de elaborare a legilor locale va ajuta la abordarea preventivă a problemei privind determinarea domeniului de reglementare al UTA.

5.3 Mecanisme alternative sau extra-judiciare de soluționare a litigiilor în contextul UTA Găgăuzia

Una din recomandările Grupului de lucru parlamentar este de a lua în considerație stabilirea unui mecanism special de soluționare a litigiilor între centru și autonomie. Atunci când vine vorba despre mecanismele alternative de soluționare a litigiilor între stat și autonomie, mecanismele bilaterale pot fi foarte utile în soluționarea litigiilor în afara sistemului judiciar. Totuși, în contextul UTA Găgăuzia, fără o distribuie clară a competențelor ar fi foarte dificilă medierea diferențelor de poziții referitoare la competențele autonomiei. Clarificarea competențelor și consfințirea legislativă ulterioară a acestora este foarte importantă pentru exercitarea atribuțiilor acordate autonomiei. Prin urmare, este important de a sublinia că chiar dacă sistemul actual de consfințire a statutului autonomiei și problema naturii actelor normative ale autonomiei nu vor fi abordate imediat, o clarificare a competențelor ar oferi autorităților autonomiei și instituțiilor centrale limite clare în cadrul cărora acestea își vor putea îndeplini funcțiile. În acest sens, s-ar diminua domeniile în care ar putea apărea litigii privind competențele și ar exista reguli definite în cadrul legislativ pentru soluționarea litigiilor posibile.

Totuși, un mecanism bilateral de soluționare alternativă a litigiilor poate fi luat în considerație. Acesta ar putea juca un rol preventiv în soluționarea problemelor specifice, uneori cu un caracter politic, care ar putea apărea și ar putea fi astfel soluționate fără implicarea sistemului judiciar. În trecut, unele probleme au fost soluționate și mediate prin canale informale prin discuții dintre Guvernatorul UTA Găgăuzia și Prim-Ministru. Totuși, succesul și utilizarea acestor mijloace de soluționare a litigiilor este foarte mult legat de relațiile interpersonale dintre liderii politici. Din punct de vedere formal, Guvernatorul este membru al Guvernului și prin urmare, poate ridica întrebări legate de autonomie în acest organ, totuși, acest format nu permite discuții bilaterale specifice și soluționarea problemelor. Din practica comparativă ar putea fi preluate câteva opțiuni și

formate alternative. Mecanismele extra-judiciare implică proceduri de declanșare sau mecanisme preventive de soluționare a problemelor pe bază de paritate.¹⁴¹ De asemenea, alte tipuri de mecanisme și canale formale de dialog oferă o platformă pentru soluționarea problemelor ce ar putea apărea în contextul realizării aranjamentelor autonomiei în Stat.¹⁴² Prin urmare, orice mecanism alternativ, extrajudiciar de soluționare a litigiilor trebuie să fie considerat într-un cadru mai larg al mecanismelor dintre centru și autonomie. Luarea în considerare a mecanismelor noi trebuie să asigure că structura instituțională este creată și aplicată în așa fel încât să abordeze în mod eficient controlul de stat și cooperarea, precum și realizarea competențelor autonomiei, ca să nu aibă loc o proliferare inutilă a mecanismelor.

5.4 Concluzii

La discutarea subiectului mecanismelor de soluționare a litigiilor, trebuie să fie înțeles corect rolul acestor mecanisme în sistemul de guvernare al altor țări care au o autonomie teritorială stabilită în structura lor politică. Aceste mecanisme sunt create ca un garant al menținerii stabilității în stat, oferind garanții reciproce de stabilitate pentru acordul politic comun, precum și ca garant al corectitudinii și respectului reciproc la aplicarea sa. Pe de altă parte, aceste mecanisme au de asemenea scopul de a asigura rolul statului de menținere și apărare a ordinii

¹⁴¹ În Regatul Unit a fost creată o Comisie ministerială comună pentru a discuta la nivel înalt problemele semnificative dintre cele trei administrații descentralizate pentru a depăși rapid dificultățile. A se vedea Memorandumul de Înțelegere și Acordurile Suplimentare dintre Miniștrii scoțieni din Guvernul Regatului Unit, Cabinetul Adunării Naționale a Țării Galilor și Comitetul Executiv al Irlandei de Nord reprezentate în Parlament de Viceprim-ministrul sub conducerea Majestății Sale, decembrie 2001. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/odpm_dev_600629.pdf

¹⁴² Un exemplu de astfel de mecanism este Delegația Åland. Este un organ comun dintre Åland și Finlanda. Acesta a fost creat în primul Act privind autonomia din 1920, iar sarcina inițială a acesteia a fost să calculeze suma de bani ce trebuia transferată din Finlanda către Åland; astăzi responsabilitățile sale sunt mult mai importante, având o funcție importantă de soluționare a litigiilor. În conformitate cu Actul privind autonomia, toate legile adoptate de Parlamentul Åland trebuie să fie aprobate de Președintele Finlandei timp de patru luni. Președintele are drept de veto. Pentru a evita un veto, înainte de a remite un proiect de lege Președintelui, acesta trebuie să fie prezentat Delegației Åland, care raportează dacă Parlamentul local a depășit competențele sale la adoptarea legislației. Acest raport este remis Curții Supreme, care în schimb emite opinia sa Președintelui Finlandei. Această Delegație a fost până acum eficientă în prevenirea litigiilor majore dintre Åland și Finlanda. Pentru mai multe detalii, a se vedea Articolul 19 și 55-57 al Legii cu privire la autonomia Åland, (1991/1144).

publice, a statului de drept, a drepturilor omului și a bunei guvernări, asigurând faptul că structurile locale de guvernare teritorială respectă aceste principii fundamentale și rămân în limitele ordinii constituționale a statului.

Din această perspectivă, mecanismele de soluționare a litigiilor trebuie create astfel încât să poată răspunde eficient la litigiile dintre autoritățile centrale și cele ale autonomiei, însă trebuie percepute și ca fiind capabile să ofere un tratament corect ambelor părți. Dacă astfel de mecanisme nu oferă soluțiile necesare pentru litigii, atunci ar putea apărea tensiuni pe ambele părți și fără mijloace eficiente de soluționare, situația ar putea duce la reapariția unui conflict.

În contextul mecanismului de soluționare a litigiilor de către Curtea Constituțională, este important de abordat problema nivelului de consfințire a statutului autonomiei în cadrul legislativ național al țării. În acest context, este de asemenea necesar de subliniat că multe litigii curente dintre centru și autonomie apar din lipsa unei distribuiri clare a competențelor partajate. Astfel, clarificarea competențelor autonomiei în cadrul legislativ național ar putea atenua într-o mare măsură litigiile curente dintre autoritățile centrale și autonomie.

5.5 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar

5.5.1 Soluționarea litigiilor de către Curtea Constituțională

- O consfințire mai înaltă a statutului autonomiei, de asemenea recomandată și de Comisia de la Veneția¹⁴³, ar oferi o stabilitate și siguranță pentru

¹⁴³ Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la Legea pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, Strasbourg, 21 august 2002, Opinia Nr. 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Eng. Raportul în alineatele 24-25, pag. 6 menționează: [24] „Mai fundamental, dacă soluția la care s-a ajuns în 1994 intenționează să reprezinte o soluție de lungă durată pentru problema autonomiei și autodeterminării găgăuze, aceasta ar reprezenta o protecție mai bună pentru ordinea legală stabilită prin legea din 1994, dacă caracteristicile esențiale ale legii (și nu doar dreptul de a adopta o astfel de lege) ar fi reflectate în Constituție. Dacă aceasta nu se face, legea din 1994 rămâne vulnerabilă la incursiunile ulterioare prin deciziile Curții Constituționale sau la modificarea sau abrogarea cu votul a trei cincimi în Parlament.”; [25] „Se pare, totuși, că există motive bune de ce Legea din 1994 trebuie să aibă o bază constituțională, atât pentru a evita orice întrebare despre compatibilitatea sa cu cadrul constituțional, cât și posibilitatea de a evita ca trăsăturile esențiale să fie alterate fără consimțământul populației din regiunea autonomă.” A se vedea și alineatul 18, pag. 5 cu privire la natura Legii din 1994 ca lege organică specială.

aranjamentele autonomiei și ar contribui la crearea unui sistem eficient de soluționare a litigiilor dintre centru și autonomie prin intermediul Curții Constituționale.

- Este necesară abordarea problemei clarificării competențelor autonomiei prin crearea unui mecanism de dialog regulat dedicat clarificării detaliate a competențelor. Definierea clară a competențelor autorităților centrale și ale autonomiei va contribui pe larg la soluționarea litigiilor curente cu privire la competențe ce apar între stat și teritoriul autonom.
- Din perspectiva autonomiei, pentru a utiliza mai bine sistemul de soluționare a litigiilor de către Curtea Constituțională, Adunarea Populară ar putea:
 - Spori capacitățile de monitorizare a legislației naționale din perspectiva autonomiei;
 - Spori capacitățile autorităților UTA de elaborare a sesizărilor la Curtea constituțională, de a urma procedurile și cerințele de admisibilitate și de soluționare strategică a litigiilor.

5.5.2 Controlul de stat și soluționarea litigiilor cu privire la actele normative ale autonomiei

- Dreptul Adunării Populare de a adopta legi locale în domeniile atribuite în competență distinge autonomia de alte unități de autogovernare locală ale Republicii Moldova, prin urmare, controlul și soluțiile judiciare asupra legislației autonomiei trebuie să fie mai mult aplicate atunci când autonomia ar putea depăși competențele sale. Totuși, până când competențele vor fi clarificate, va fi foarte dificil de aplicat în mod veritabil sistemul fără a limita atribuțiile autonomiei de a adopta legi locale și fără a intra în litigii.
- Poziția legilor autonomiei în cadrul normativ al țării ar trebui abordată pentru a permite autonomiei să-și realizeze atribuțiile sale de reglementare și pentru a asigura că UTA Găgăuzia poate exercita în mod autonom competențele acordate prin Legea din 1994. Mecanismul de soluționare

a litigiilor cu privire la legile locale ale autonomiei trebuie să reflecte poziția specială a UTA ca unitate teritorială de autoadministrare cu atribuții de adoptare a legilor locale. În acest sens sistemul de control ar trebui să reflecte această natură diferită a atribuțiilor autonomiei, iar soluționarea litigiilor ar trebui ajustată corespunzător.

- Din perspectiva guvernării autonomiei pe termen lung, în procesul de elaborare a legilor de către Adunarea Populară, ar trebui luată în considerație crearea unui sistem preventiv eficient de analiză a legislației locale în contextul cadrului legislativ național. Măsurile specifice pentru realizarea acestui mecanism sunt enumerate în Capitolul 4 cu privire la elaborarea legislației la nivelul UTA.
- Legislația națională curentă necesită o clarificare mai bună a bazei legislative pentru prezentarea actelor adoptate de UTA Găgăuzia pentru efectuarea controlului administrativ de stat.

5.5.3 Soluționarea extra-judiciară a litigiilor

- Ar putea fi luată în considerație crearea pe bază bilaterală a unor canale preventive de soluționare a litigiilor și de rezolvare a problemelor. Acestea ar putea avea formatul unui mechanism preventiv de soluționare a litigiilor la nivel înalt sau al unui canal bilateral cu o procedură de declanșare. Crearea acestor mecanisme ar trebui examinată în cadrul mai larg al sistemului de dialog dintre instituțiile centrale și autonomie, precum și al instrumentelor de participare a autonomiei în procesul de luare a deciziilor la nivel național.

6

**Mecanismele
de dialog dintre
centru
și autonomie**



6.1 Introducere privind mecanismele de dialog dintre centru și autonomie

Există două tipuri de dialog care pot fi urmate la crearea unei autonomii în structura politică a unui stat: procesele de dialog cu obiectivul de a ajunge la un acord față de formarea unei autonomii și procesele de dialog necesare pentru implementarea aranjamentelor autonomiei.

Primul tip de dialog are loc atunci când este stabilit sau revizuit statutul autonomiei. Aceste procese iau de obicei forma unor negocieri bilaterale sau multilaterale și câteodată se desfășoară în contextul reformelor constituționale și legislative și/sau prin mediere internațională.¹⁴⁴ Cel de-al doilea tip de dialog are loc câteodată prin mecanisme comune bilaterale specifice care au sarcina de a avansa implementarea statutului autonomiei, pentru care este necesară cooperarea și negocierea cu autoritățile centrale.¹⁴⁵

Aceste mecanisme joacă un rol semnificativ în dezvoltarea statutului politic și juridic al autonomiei și reprezintă instituțiile cheie în sistemul de gestionare a relațiilor dintre centru și autonomie. Acestea trebuie să fie delimitate de instrumentele participative ce permit reprezentarea autonomiei în guvernele și/sau parlamentele naționale, fie prin reprezentanții aleși sau prin alte canale de participare în Executivul național.¹⁴⁶ În particular, când sistemul relațiilor dintre centru și autonomie include competențe comune (partajate), mecanisme specifice

¹⁴⁴ A se vedea exemplul Comisiei speciale ad-hoc a celor 19 creată în 1961 pentru a soluționa conflictul din Tirolul de Sud. Activitatea acesteia a dus la pregătirea, negocierea și adoptarea celui de-al doilea Statut al Autonomiei adoptat prin legea Constituțională Nr. 1 din 10.11.1971. Pe arena internațională, problema Tirolului de Sud a fost prezentă în mod proeminent la nivelul ONU din 1960. Pentru mai multe informații a se vedea Elisabeth Alber, *Autonomia negociată a Tirolului de Sud în Tratatate și documente*, Jurnalul Studiilor Etnice 78/2017, paginile 41–58.

¹⁴⁵ A se vedea, de exemplu, Comisia celor Șase, compusă în baza principiului de paritate dublă (atât în termeni de reprezentare a grupurilor lingvistice, cât și paritatea dintre centru și autonomie) care a fost creată să implementeze Statutul Autonomiei Tirolului de Sud. Comisia adoptă Decrete de implementare care sunt în mod formal parte a legislației italiene, dar care nu au nevoie de dezbateri sau aprobare în Parlamentul național. Datorită procedurii speciale și a acordului atins în cadrul Comisiei, care se bucură de un nivel mare de respect, aceste decrete nu pot fi modificate în mod unilateral de către Stat. Pentru mai multe informații a se vedea Francesco Palermo, *Statutul special al Tirolului de Sud în Constituția italiană în Legea prin toleranță: autogovernare și drepturile de grup în Tirolul de Sud*, Leiden-Boston: 2008, paginile 144–146.

¹⁴⁶ A se vedea Capitolul 3 Participarea autonomiei în procesul decizional național.

de coordonare sunt deseori create pentru a asigura că există reguli convenite ce guvernează implementarea lor.

Adesea, nu există o distincție clară între tipurile de dialog sus-menționate, deoarece aranjamentele autonomiei evoluează în mod constant, ca răspuns la reformele teritoriale, administrative și constituționale, precum și la schimbarea necesităților autonomiei în cursul îndeplinirii sarcinilor sale de autogovernare. Totuși, mai există și al treilea tip de dialog care poate fi inițiat pentru a soluționa problemele specifice disputate ce apar în relațiile dintre centru și autonomie. Acesta poate lua forma unor comisii ad-hoc cu sarcini de soluționare a chestiunilor specifice sau pot fi reprezentate de canale formale permanente pentru soluționarea litigiilor, create în afara mecanismului judiciar de soluționare a litigiilor dintre autoritățile centrale și autonomie. Acest tip de dialog pentru soluționarea litigiilor a fost discutat în capitolul anterior, dar va fi de asemenea examinat și aici în contextul mai larg al mecanismelor de dialog între autoritățile centrale și autonomie.

6.2 Dialogul dintre centru și autonomie stabilit întru implementarea Legii din 1994

Următoarea analiză pune accentul, în primul rând, pe mecanismele de dialog care au fost create în contextul implementării aranjamentelor prevăzute în Legea din 1994, care subliniază statutul special al UTA Găgăuzia și de asemenea, pe procesele de dialog și canalele de comunicare care există în prezent în privința autonomiei. Legea din 1994 a specificat că garantul implementării depline a Legii este Republica Moldova¹⁴⁷, iar Guvernul a fost investit printr-o hotărâre a Parlamentului cu sarcina de a implementa Legea.¹⁴⁸ Deși aranjamentele instituționale pentru interacțiunea autonomiei cu autoritățile centrale, cum ar fi calitatea de membru a Bașcanului în Guvern, au potențialul de a apăra interesele și de a aduce în discuție probleme ce țin de autonomie în cadrul autorităților centrale,

¹⁴⁷ Articolul 25 din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

¹⁴⁸ Hotărârea Parlamentului Nr. 345 din 23.12.1994 cu privire la implementarea Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

aceste mecanisme nu permit discuții bilaterale dedicate, necesare pentru a soluționa problemele cu privire la avansarea implementării statutului autonomiei sau chestiuni legislative care apar între centru și autonomie în contextul ATU. În trecut, acest rol a fost îndeplinit de comisii comune ad-hoc create atât la nivel guvernamental, cât și la nivel parlamentar, fiind compuse din reprezentanți ai autorităților centrale și ai autonomiei. Aceste comisii au avut diferite niveluri de eșecuri și succese în abordarea implementării aranjamentelor prevăzute de Legea din 1994 și a problemelor apărute în contextul funcționării autonomiei în cadrul structurii administrative a Statutului.

În ce privește funcționarea autonomiei Găgăuze în structura politică a statului, implementarea modelului asimetric al teritoriului autonom în sistemul teritorial-administrativ al Republicii Moldova a creat câteva provocări atât pentru autoritățile centrale, cât și pentru autonomie. Aceasta a rezultat într-o descriere foarte generală a statutului autonomiei în Constituția Republicii Moldova în 2003,¹⁴⁹ precum și într-o înțelegere și atenție limitată acordată statutului autonomiei în unele legi naționale. Aceasta a rezultat într-un cadru destul de complex de reglementări legislative care se aplică față de guvernarea autonomiei și față de exercitarea competențelor legislative și executive a acesteia, reprezentate de discrepanțele dintre Legea din 1994 și legile naționale, dar și dintre cadrul legislativ național și legile locale adoptate de autonomia găgăuză (cauzate în principiu de problema lipsei delimitării detaliate a competențelor). O analiză succintă a acestor eforturi este prezentată mai jos.

6.2.1 Mecanismele comune de dialog dintre autoritățile centrale și autonomia găgăuză

Din anul 1994, au existat câteva încercări de a aborda statutul autonomiei printr-un dialog bilateral între reprezentanții autonomiei și ai autorităților centrale. Comisia Parlamentară cu privire la elaborarea propunerilor de armonizare a legislației cu Constituția Republicii Moldova în problemele ce țin de statutul

¹⁴⁹ Pentru mai multe informații cu privire la procesul de modificare a Constituției a se vedea Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la Legea privind modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, Strasbourg, 21 august 2002, opinia Nr. 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Eng, para 26 și 27 pag. 6.

special al unității teritoriale autonome Găgăuzia, creată în 2001, și-a focusat activitatea pe elaborarea propunerilor de modificare a constituției. Totuși, discuțiile nu au ajuns la un consens asupra soluțiilor propuse și la final, activitatea Comisiei a rezultat în propuneri separate din partea Adunării Populare și a deputaților Parlamentului Republicii Moldova.¹⁵⁰ Comisia a fost dizolvată în 2003. Au existat și alte încercări de dialog, iar în 2005 a fost format un alt grup de lucru pentru a soluționa problema delimitării competențelor. După schimbarea reprezentării politice în autonomie, activitatea grupului a fost suspendată fără găsirea unor soluții legislative. Eforturile de a urma un dialog cu privire la aceste probleme în grupul de lucru creat în 2014 s-au finalizat cu același rezultat.¹⁵¹ Motivele pentru lipsa progresului în aceste procese de dialog variază. Totuși, există câțiva factori comuni importanți și abordări care sunt descrise mai jos în contextul recomandărilor specifice pentru dezvoltarea mijloacelor și precondițiilor pentru implicarea într-un proces eficient de soluționare a problemelor stringente ce împiedică funcționarea eficientă a autonomiei.

6.2.2 Mecanisme existente de dialog

– Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia

Încercările recente de dialog dintre autoritățile centrale și autonomie au rezultat în crearea în 2015 a Grupului de Lucru Parlamentar privind Găgăuzia, compus din reprezentanți ai Adunării Populare și din deputați ai Parlamentului Republicii Moldova, fiind deservit de Secretariatul Parlamentului.¹⁵² Crearea grupului de lucru este rezultatul unui dialog informal între reprezentanții politici de la Chișinău și Comrat, susținut de bunele oficii ale organizației non-guvernamentale internaționale Inițiativa privind gestionarea crizelor (CMI) în cadrul proiectului

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ A se vedea Elena Cuijuclu, Veaceslav Craciun, Mecanisme pentru dialog și cooperare dintre centru și autonomie, Piligrim-Demo: 2017, pag. 20; și Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova, Chișinău: 2015, paginile 6-10: <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>

¹⁵² Hotărârea Parlamentului Nr. 206 din 20.11.2015 privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia // Monitorul Oficial Nr. 330-331 din 08.12.2015.

„Susținerea exercitării eficiente a competențelor autonome ale Găgăuziei în cadrul constituțional al Republicii Moldova” implementat de CMI și finanțat de Suedia.¹⁵³ În comparație cu comisiile și grupurile de lucru anterioare, Grupul de lucru parlamentar este un mecanism permanent pentru dialogul politic între reprezentanții Adunării Populare și cei ai Parlamentului Republicii Moldova.

Examinând procesul de dialog continuu care a avut loc în cadrul grupului de lucru parlamentar, reprezentanții autorităților centrale și ai UTA Găgăuzia au menționat că grupul de lucru s-a dovedit a fi un vehicul de valoare în încercarea de a aborda aspectele legislative ce țin de implementarea aranjamentelor autonomiei.¹⁵⁴ Crearea și activitatea GLP a stabilit încrederea și cooperarea dintre autoritățile centrale și autonomie, care a dus la realizări directe și indirecte semnificative. Activitatea grupului de lucru a pus un accent deosebit pe consolidarea încrederii, fapt care a creat o bază importantă pentru orientarea discuțiilor și agendei Grupului de lucru spre rezultate concrete.¹⁵⁵ Grupul de lucru are câteva obiective, inclusiv purtarea unui dialog continuu între centru și autonomie, consolidarea legislației naționale în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, precum și analiza corespunderii statutului autonomiei prevederilor Constituției. Alte obiective au inclus delimitarea competențelor autorităților centrale și celor ale autonomiei și analiza legislației naționale și a celei din autonomie și formularea propunerilor legislative pentru modificarea acestora; formularea recomandărilor pentru îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia în conformitate cu bunele practici europene; precum și crearea unui mecanism permanent de consultare pentru prevenirea și soluționarea problemelor posibile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.¹⁵⁶ Decizia cu privire la

¹⁵³ A se vedea Raportul CMI privind Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia:
<http://cmi.fi/wp-content/uploads/2018/11/GagauziaParliamentaryDialogueEnglish.pdf>

¹⁵⁴ Comunicatul de presă al Platformei de Dialog pentru Găgăuzia: Grupul de lucru pentru Găgăuzia elaborează strategii pentru continuarea procesului de dialog dintre Chișinău și Comrat în următoarea perioadă, 11 iulie 2018, Chișinău:
<https://cmi.fi/2018/07/16/gagauzia-working-group-explores-strategy-next-stage-dialogue-process/>

¹⁵⁵ Pentru mai multe informații a se vedea 2015-2018 în retrospectivă – Dialogul pentru Găgăuzia:
<http://cmi.fi/wp-content/uploads/2018/11/GagauziaParliamentaryDialogueEnglish.pdf>

¹⁵⁶ Hotărârea Parlamentului Nr. 206 din 20.11.2015, Art. 4. – Obiectivele Grupului de lucru sunt:
1) instituirea dialogului continuu dintre Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Populară a Găgăuziei în vederea asigurării, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova;

crearea Grupului de lucru de asemenea a legat mandatul acestuia de cadrul constituțional existent, o restricție care a fost menționată ca un neajuns al Grupului de lucru.¹⁵⁷

6.2.3 Activitatea legislativă promovată de Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia

Ca urmare a dialogului și cooperării extensive, Grupul de lucru a propus câteva proiecte de legi privind consolidarea legislației naționale cu Legea din 1994, precum și modificări la unele legi din domeniul specifice legate de competențele autonomiei, clarificând competența UTA de a avea reglementări specifice în aceste domenii.¹⁵⁸

Strategia pașilor mici în procesul de modificare a legislației s-a dovedit a fi o strategie importantă care arată că avansarea problemelor mai mici în privința cărora

-
- 2) analiza corespunderii prevederilor Legii Nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) cu prevederile Constituției Republicii Moldova și prezentarea propunerilor privind amendamentele necesare care ar exclude eventualele contradicții;
 - 3) elaborarea planului de acțiuni pentru asigurarea funcționalității statutului special al UTA Găgăuzia și a legislației Republicii Moldova în conformitate cu prevederile constituționale și cu Legea Nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri);
 - 4) consolidarea legislației naționale în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia și delimitarea competențelor organelor centrale și celor ale autonomiei prin analizarea legislației naționale și a celei din autonomie și formularea proiectelor de modificare și completare a acestora;
 - 5) formularea recomandărilor pentru îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia în conformitate cu bunele practici europene;
 - 6) crearea unui mecanism permanent de consultări pentru prevenirea și soluționarea impedimentelor posibile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.

¹⁵⁷ Elena Cuijuclu, Veaceslav Craciun, Mecanisme pentru dialog și cooperare dintre centru și autonomie, Pîligrim-Demo: 2017, pag. 28.

¹⁵⁸ Patru legi au fost modificate în domeniul culturii, Legea cu privire la bibliotecii Nr. 160 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial Nr. 301-305 din 8.08.2017; Legea muzeelor Nr. 262 din 07.12.2017 // Monitorul Oficial Nr. 7-17 din 12.01.2018; Legea privind regimul mormintelor și a operelor comemorative de război Nr. 161 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial Nr. 335-339 din 15.09.2017; Legea privind modificarea Legii monumentelor de for public Nr. 232 din 10.11.2017 // Monitorul Oficial Nr. 429-433 din 08.12.2017. Două legi adiționale pentru modificarea legii cu privire la organizarea teritorial administrativă a Republicii Moldova Nr. 764 din 27.12.2001 // Monitorul Oficial Nr. 16 din 29.01.2002, Legea cu privire la descentralizarea administrativă Nr. 435 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 29-31 din 02.03.2007 și Legea privind administrația publică locală Nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007 care au fost prezentate de Grupul de Lucru și remise ulterior spre examinare în Parlament, au fost returnate de către Președintele Republicii Moldova pentru reconsiderare de către Parlament. Aceste propuneri au fost înaintate în mod repetat de un grup de deputați în 2020 și adoptate de Parlament. Al treilea proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii cu privire la statul juridic special al UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri), Nr. 318, înregistrată în Parlament la data de 15.07.2016 a fost adoptată doar în prima lectură și a fost reînregistrat în 2020 pe agenda Parlamentului.



poate fi găsit mai ușor un consens între Chișinău și Comrat poate contribui la crearea încrederii reciproce care pavează calea spre soluționarea problemelor mai complexe. În acest sens, au fost modificate legi importante privind administrația publică locală, descentralizarea administrativă și organizarea administrativ-teritorială pentru a stabili un nivel special de administrație publică locală pentru Găgăuzia. În plus, procesul sistematic de clarificare a competențelor în domeniul specifice a fost de asemenea și un exercițiu important de consolidare a capacităților. Atât grupul de experți juridici ce susține activitatea Grupului de lucru, cât și autoritățile implicate, inclusiv Adunarea Populară și Grupul de lucru au putut să aplice „învățarea prin practică” pentru a găsi cea mai bună cale de abordare a inconsistențelor legislative existente și au obținut experiență care poate fi aplicată pentru avansarea procesului de clarificare a competențelor.

6.2.4 Organizarea și structura mecanismului de dialog al Grupului de lucru

Atunci când este adus în discuție procesul de dialog realizat în cadrul Grupului de lucru, câteva aspecte referitoare la mandatul formal și modul de organizare¹⁵⁹ și de activitate a GLP ar trebui să fie luate în considerație pentru a îmbunătăți eficacitatea acestui mecanism de dialog. În comparație cu comisiile ad-hoc precedente, GL parlamentar este creat ca un mecanism permanent. Totuși, durata mandatelor legislatorilor din partea Adunării Populare și a Parlamentului Republicii Moldova reprezintă un factor important care influențează activitatea Grupului de Lucru. Așa cum la fiecare doi ani au loc careva procesele electorale ce afectează fie Parlamentul sau Adunarea Populară, activitatea GL este în mod constant întreruptă deoarece membrii GL se pot schimba de două ori în patru ani, în dependență de rezultatele alegerilor.

În practica comparativă, există relativ puține mecanisme care au fost create pentru promovarea ajustării cadrului legislativ în vederea clarificării competențelor. În mod tipic, acestea au fost bine definite anterior în statutul autonomiei, iar în situațiile când interpretarea este necesară sau când apar întrebări specifice referitoare

¹⁵⁹ Decizia grupului de lucru Nr. 1 din 23.02.2016 cu privire la aprobarea Regulamentului grupului de lucru pentru asigurarea în cadrul normelor constituționale a funcționării unității teritorial autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia.

la delimitarea competențelor, statutul autonomiei stabilește în avans mecanisme de soluționare a litigiilor pentru a rezolva aceste probleme, de obicei în format judiciar.¹⁶⁰ În contextul unor autonomii, opinia consultativă a unui organ bilateral este cerută pentru a soluționa chestiunile referitoare la competențe, cum ar fi cazul Delegației Åland.¹⁶¹ Totuși, există câteva exemple când, în afara procesului legislativ național, Actul cu privire la statutul autonomiei prevede un organ bilateral pentru a implementa statutul autonomiei și pentru a clarifica mai detaliat competențele specifice ale autonomiei, de exemplu, în cazul Comisiei celor Șase în Tirolul de Sud.¹⁶²

În contextul Republicii Moldova, datorită naturii problemelor, care necesită o soluție legislativă, dialogul dintre centru și autonomie trebuie să rezulte în modificări ale cadrului legislativ național. Totuși, mecanismul curent al Grupului de lucru este în esență de natură consultativă, deoarece acordurile comune la care se ajunge în GLP și care sunt ulterior remise Parlamentului de către Adunarea Populară se supun deciziilor și modificărilor în procesul legislativ parlamentar. Ținând cont de acest factor și că acesta nu este un veritabil mecanism bilateral de negociere cu rezultate ce constituie un acord formal final, pentru a asigura un impact real, deputații din GLP trebuie să reprezinte întregul spectru politic al

¹⁶⁰ Articolele 97-98 din Statutul autonomiei Tirolul de Sud stabilesc contestarea în Curtea Constituțională în chestiuni legate de competențe. Mai specific, Articolul 97 stipulează: „1. Fără a aduce atingere măsurilor conținute în Articolele 56 și 84, alineatele 6 și 7 din acest Statut, legile regionale sau provinciale pot fi contestate în Curtea Constituțională în ce ține de încălcarea Constituției sau a prezentului Statut sau a principiului de egalitate dintre grupurile lingvistice.

2. Contestarea poate fi făcută de Guvern.

3. Legea regională ar putea fi de asemenea contestată de unul din parlamentele provinciale ale regiunii, legea provincială – de către parlamentul regional sau alte parlamente provinciale din regiune.”

Adițional, Articolul 98 stipulează: „1. Legile și actele republicii care au putere de lege pot fi contestate de către președintele regiunii sau provinciei ca urmare a unei rezoluții a Parlamentului respectiv pentru încălcarea actualului statut sau a principiului de protecție a minorităților lingvistice germane și ladine.

2. Dacă un act al statului aduce atingere sferei de competență atribuită de prezentul Statut regiunii sau provinciilor, regiunea sau provincia respectivă poate contesta actul la Curtea Constituțională pentru o decizie privind chestiunea legată de competență.

3. Contestarea poate fi depusă de Președintele regiunii sau al provinciei urmând o rezoluție a guvernului respectiv.

4. O copie a sesizării și a notei de contestare în baza conflictelor de competențe trebuie remisă Comisarului Guvernului în Trento, dacă se referă la regiunea sau provincia Trento și Comisarului Guvernului în Bolzano/Bozen, dacă se referă la Provincia Bolzano/Bozen.”

¹⁶¹ Pentru mai multe detalii a se vedea notele de subsol 132 și 142 din acest raport.

¹⁶² Articolul 107 din Statutul autonomiei Tirolul de Sud adoptat prin legea constituțională Nr. 1 din 10.11.1971. Pentru mai multe detalii, a se vedea nota de subsol 164.

Parlamentului, iar consensul la care a ajuns GLP pe probleme legislative importante trebuie de asemenea să fie negociat cu fracțiunile parlamentare. Acesta ar trebui să fie unul din rolurile importante care trebuie luate în considerație în procesul de dialog viitor al GLP.

Experiența GLP aferentă procesului de clarificare a competențelor a confirmat de asemenea că trebuie să existe o platformă și un mecanism regulat care ar putea aborda în mod continuu deficiențele de lungă durată cu privire la clarificarea competențelor. Din această perspectivă, stabilirea procesului și crearea mecanismului pentru clarificarea sistematică a competențelor dintre Chișinău și Comrat va îmbunătăți enorm guvernarea autonomiei și implementarea statutului acesteia. Activitatea Grupului de experți juridici ce susține activitatea Grupului de lucru a demonstrat în mod clar necesitatea expertizei tehnice. În această privință, purtarea unor discuții tehnice în domenii specifice cu competențe partajate necesită implicarea nivelului executiv. În acest context, crearea unui grup de lucru comun sau a unui mecanism în cadrul Executivului care va putea să abordeze continuu probleme tehnice ar oferi o continuitate și o stabilitate necesară dialogului legislativ ce abordează chestiuni legislative și clarificarea competențelor. Câteva opțiuni și formate, descrise mai jos, ar putea fi luate în considerație.

Experiența altor autonomii arată că aceste tipuri de procese de dialog trebuie să includă un anumit nivel de discuții tehnice. Totuși, în același timp, aceste procese vor necesita o contribuție politică pentru a ajunge la un acord reciproc și consens politic acceptabil.¹⁶³ Această dinamică este foarte importantă, deoarece ar putea exista atitudini divergente ale reprezentării politice naționale referitor la descentralizarea propusă. Deoarece autonomia are în mod normal o putere foarte limitată de a influența procesul legislativ național, atât în cazul reprezentării garantate a acesteia, cât și în cel al reprezentării indirecte prin intermediul reprezentanților aleși din teritoriu, aceste decizii sunt deseori mediate în afara procesului legislativ național în bază bilaterală urmând principiul parității.¹⁶⁴ Totuși, se va remarca

¹⁶³ Francesco Palermo, Statutul special al Tirolului de Sud în Constituția italiană în Legea prin toleranță: autoguvernare și drepturile de grup în Tirolul de Sud, Leiden-Boston: 2008, pag. 44-45.

¹⁶⁴ De exemplu, Comisia celor Șase în Italia. În conformitate cu Articolul 107 al Statutului special pentru Trentino-Alto Adige/Südtirol, măsurile executive ce implementează prezentul Statut vor fi emise prin decret legislativ, după consultarea unei Comisii comune [...]. În cadrul Comisiei menționate în alineatul

că există situații când deciziile la care s-a ajuns nu au fost implementate din cauza lipsei susținerii politice. În acest sens, este foarte importantă ideea dezvoltării unui proces de dialog care poate avea mijloace și strategii integrate de solidificare și întărire a consensului politic. Un factor puternic de influență care deseori a schimbat atitudinile autorităților naționale în astfel de cazuri este o demonstrare a abilității și capacității autonomiei de a gestiona domeniile specifice care i-au fost atribuite în competență, validând astfel beneficiile principiului subsidiarității.¹⁶⁵

Un alt obiectiv al Grupului de lucru a fost examinarea posibilităților de creare a unui mecanism permanent de consultare pentru prevenirea și soluționarea impedimentelor posibile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia. Rolul soluționării extrajudiciare a litigiilor și aplicarea acestora în contextul autonomiei găgăuze a fost parțial discutat în capitolul anterior. Funcția unui astfel de mecanism ar trebui să fie considerată din două perspective: explorarea problemelor pe care un astfel de mecanism le-ar soluționa în lumina altor mecanisme, fie existente sau potențiale noi care ar fi împuternicite cu un mandat special; și dintr-o perspectivă mai largă a canalelor de comunicare și de participare existente și a mecanismelor de soluționare a litigiilor care fac parte din designul curent al relațiilor dintre centru și autonomie.

Astfel, rolul unui astfel de mecanism preventiv de soluționare a problemelor trebuie considerat într-un context mai larg al mecanismelor existente de dialog între legislatori, precum și în lumina necesității de a crea un proces și un mecanism focusat pe probleme specifice, cum ar fi delimitarea detaliată a competențelor. Funcția și impactul posibil al unui astfel de mecanism trebuie, de asemenea, analizate în contextul structurii actuale a relațiilor dintre centru și autonomie în ce privește canalele de comunicare și participare, precum și mecanismele de

anterior, o Comisie specială pentru măsuri executive cu privire la problemele legate de competențele Provinciei Bolzano va fi creată și compusă din șase membri, dintre care trei vor reprezenta Statul și trei - provincia. Unul din reprezentanții Statului va aparține grupului de vorbitori de limbă germană, iar un reprezentant al Provinciei va aparține grupului de vorbitori de limbă italiană. Statutul special pentru Trentino-Alto Adige/Südtirol, Legea Constituțională Nr. 1 din 10.11.1971.

¹⁶⁵ Carta Europeană a autonomiei locale, Strasbourg, 15.10.1985 // Seria Tratatelor Europene - Nr. 122. Articolul 4 - Responsabilitățile publice vor fi în general exercitate, preferabil, de acele autorități care sunt cele mai aproape de cetățeni. Alocarea responsabilității unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie.

soluționare a litigiilor. Fără îndoială că în sistemul actual există numeroase probleme cu privire la funcționarea autonomiei ce trebuie soluționate. Unele probleme ce apar în contextul autonomiei, în special cele ce se referă la procesul legislativ național, au fost remise grupului de lucru parlamentar. În această privință, este necesar de făcut diferența dintre dezbaterile despre realizarea delimitării competențelor ce necesită o expresie legislativă mai avansată și dezbaterile privind interpretarea exactă a ce competențe anume au fost atribuite autonomiei.

Referitor la cea din urmă, Curtea Constituțională are posibilități limitate de abordare a acestor probleme, deoarece rolul său este să aprecieze constituționalitatea legilor naționale. În aceste circumstanțe, aceasta s-ar putea să nu poată juca un rol atât de eficient în soluționarea litigiilor cu privire la competențe. Într-o astfel de situație, ar putea exista un rol pentru un canal independent care ar putea acționa rapid în vederea rezolvării problemelor legate de clarificarea competențelor înainte ca acestea să intre în procesul legislativ și ulterior în cel de control administrativ și judiciar a legilor locale adoptate de către Adunarea Populară întru implementarea acestor competențe. Pe de altă parte, dacă sistemul relațiilor și consultarea dintre autoritățile centrale și autonomie ar începe să funcționeze eficient, aceasta ar putea oferi un canal suficient pentru medierea opiniilor și pozițiilor diferite în privința unor subiecte.

Totuși, există situații care nu țin de chestiuni legislative ce trebuie abordate și necesită o rezolvare a problemelor sau competențelor disputate. În unele contexte comparative, au fost create mecanisme speciale compuse din reprezentanți de nivel înalt din partea autorităților executive centrale și a unităților teritoriale autonome pentru a ajunge la un consens constructiv, cum ar fi Comitetul ministerial comun dintre guvernul UK și administrațiile autonome din Irlanda de Nord, Scoția și Țara Galilor.¹⁶⁶ Totuși, se va nota că în contextul autonomiei găgăuze, Guvernatorul

¹⁶⁶ Comitetul ministerial comun (JMC) a fost creat printr-un Memorandum de Înțelegere dintre Guvernul UK și administrațiile autonome din Irlanda de Nord, Scoția și Țara Galilor. Scopul acestuia este să ofere o coordonare centrală a relațiilor generale dintre administrații. Termenii săi de referință includ: considerarea chestiunilor care nu au fost delegate, care aduc atingere responsabilităților delegate și a chestiunilor delegate, care duc atingere responsabilităților care nu au fost delegate; unde guvernul UK și administrațiile autonome convin, să discute domenii delegate, dacă aceasta este benefic, discutarea tratamentului lor respectiv în diferite părți ale UK, pentru a păstra aranjamentele de legătură dintre guvernul UK și administrațiile autonome supuse controlului; examinarea litigiilor dintre administrații.

este membru al Guvernului național cu posibilitatea de a semnală problemele în mod direct. Reprezentanții autonomiei au observat, totuși, că o platformă bilaterală specifică de interacțiune ar putea fi mai potrivită pentru a aborda aceste probleme importante. Astfel, poate fi luată în considerație o procedură de declanșare care ar putea iniția un proces specific de discuții.

6.3 Concluzii

Practica comparativă ar putea să informeze bine procesul de dialog curent; totuși, este important de ținut cont că mecanismele folosite în alte cazuri au fost elaborate în contextul specific al statelor concrete cu aranjamente diferite pentru teritoriile autonome. Dialogul dintre centru și autonomie și mecanismele relevante de dialog și de soluționare a problemelor trebuie să fie ajustate la procesele și la condițiile curente specifice sistemului Republicii Moldova, precum și la problemele autonomiei care necesită rezolvare.

Actuala platformă permanentă a grupului de lucru parlamentar comun oferă un forum necesar pentru a discuta și propune soluții pentru problemele de lungă durată cu privire la implementarea aranjamentelor autonomiei. Deși mecanismul de dialog parlamentar curent a avut succes în obținerea și propunerea soluțiilor comune, progresul ulterior depinde de procesul legislativ din Parlament, iar unele propuneri nu au fost acceptate de către legislativul național. După cum a fost notat în alte contexte, deși dialogul și acordurile tehnice sunt necesare pentru discutarea problemelor autonomiei, voința și negocierea politică, de asemenea, joacă un rol important în aceste procese, chiar și în cadrul mecanismelor care sunt create în bază de paritate și în afara contextului legislativului. Astfel, structura, strategiile și metodele de lucru ale grupului comun de lucru parlamentar trebuie considerate pentru a asigura că consensul politic poate fi construit în jurul soluțiilor propuse de grupul de lucru.

JMC este mai mult un organ consultativ decât executiv și se poate întruni într-un spectru de formate, inclusiv ședințe plenare conduse de Prim-ministru sau reprezentanții săi:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf

Este evident că măsuri mai ample de consolidare a încrederii între autoritățile executive centrale și cele ale autonomiei în tot spectrul politic și cu societatea civilă din Moldova ar putea contribui enorm la stabilirea unui dialog mai constructiv și la schimbarea necesară în relații și atitudini. Pentru ca dialogul dintre centru și autonomie să obțină rezultate mai satisfăcătoare privind problemele autonomiei, ar trebui să existe o înțelegere mai bună a modului în care modelul asimetric de autoadministrare poate funcționa în cadrul sistemului și ce înseamnă autoadministrarea autonomiei în structura generală a organizării teritorial administrative a statului Republicii Moldova. O componentă importantă a măsurilor necesare de consolidare a încrederii este propriu-zis în UTA Găgăuzia și necesitatea de a demonstra capacitatea sa de guvernare a domeniilor atribuite în competența regiunii. Implicarea cetățenilor în elaborarea documentelor de politici în domenii specifice de competență ar susține acest obiectiv și ar adăuga o legitimitate importantă necesităților și solicitărilor autonomiei în dialogul cu autoritățile centrale.

În ce privește mecanismele pentru un dialog dedicat specific sau pentru soluționarea bilaterală a problemelor, dialogul care a avut loc în cadrul GL a arătat în mod clar că procesul de clarificare a competențelor necesită o abordare sistemică. Acesta necesită un proces continuu și stabil, precum și implicarea, suplimentar la dialogul politic, a Comitetului Executiv și a ministerelor și autorităților responsabile de elaborarea politicilor în domenii specifice. De asemenea, ar trebui să fie elaborate soluții sistemice în vederea abordării procesului de clarificare a competențelor. În particular, crearea unui mecanism dedicat pentru clarificarea competențelor și examinarea formatului legislativ pentru clarificarea competențelor ar oferi una dintre cele mai importante contribuții la îmbunătățirea guvernării în cadrul autonomiei și a funcționării acesteia în structura politică de stat, precum și a implementării statutului autonomiei.

În final, în procesul de dezvoltare ulterioară a mecanismului și proceselor de dialog instituțional, o abordare de „pas cu pas” ar putea oferi o bază bună pentru consolidarea încrederii și pentru dezvoltarea capacităților necesare pentru desfășurarea proceselor și schimbărilor de succes. Ordinea creării diferitor mecanisme trebuie luată în considerație, ținând cont că distribuția clară a

competențelor este cheia succesului mecanismelor de soluționare a litigiilor. Adicional, acțiunea proceselor acestui mecanism trebuie testată în practică pentru a indica dacă sunt necesare instrumente adiționale pentru soluționarea litigiilor și a problemelor posibile. În acest sens, ar trebui să fie luată în considerație o abordare progresivă. Aceste observații demonstrează de ce crearea unui mecanism permanent specific dedicat clarificării competențelor, posibil la nivel executiv, fie în formă de mecanism unic sau compus din diverse comisii care ar activa în domenii specifice, ar putea să fie o prioritate, deoarece clarificarea detaliată a competențelor este cheia pentru soluționarea multor probleme ce apar în contextul implementării statutului autonomiei.

6.4 Domenii potențiale pentru discuții în Grupul de lucru parlamentar

6.4.1 Dialogul parlamentar

Grupul de lucru parlamentar

- O atenție ar trebui să fie acordată procedurilor de promovare a înțelegerilor convenite în cadrul GLP pentru a fi implementate în Parlament (în prezent, proiectele de legi pregătite de GL sunt prezentate de către Adunarea Populară Parlamentului, unde sunt examinate și adoptate de organul legislativ conform procedurilor generale existente, fără să fie luat în calcul faptul că aceste propuneri au fost negociate anterior și aprobate de către GL comun).
- Sporirea capacităților de susținere a activității Grupului de Lucru și implicarea mai activă a Secretariatului Adunării Populare.
- Sporirea implicării autorităților executive atât din Chișinău, cât și din Comrat în activitatea GL. Astfel, ar trebui să fie luată în considerație revizuirea Regulamentului GL, prevăzând un rol mai puternic pentru autoritățile executive și modalitățile de cooperare cu Guvernul, ministerele și Comitetul Executiv.

Dialogul dintre Președintele Adunării Populare și Președintele Parlamentului

- Ar putea deveni o practică stabilită între Adunarea Populară și Parlament organizarea unor ședințe ordinare sau ad-hoc pentru soluționarea problemelor legislative și planificarea activității legislative, precum și discutarea altor chestiuni ce se referă la autonomie, ca și în cazul altor subiecți ai dreptului de inițiativă legislativă, cum ar fi Guvernul.

6.4.2 Mecanisme pentru clarificarea competențelor la nivel executiv

- Crearea unui mecanism comun care ar negocia clarificarea competențelor la nivel tehnic guvernamental. Acest proces ar putea avea unul din următoarele formate sau o combinație a ambelor:
 - Un mecanism comun care ar crea un canal permanent pentru clarificarea competențelor și posibil pentru rezolvarea la nivel executiv a problemelor legate de competențele autonomiei;
 - Grupuri de lucru/comisii tehnice pe domenii specifice ar putea fi create între ministere și Comitetul Executiv;
 - Formatul deliberărilor trebuie să reflecte paritatea, ce va ajuta ca mecanismul comun să devină un instrument instituțional puternic de cooperare și prevenire a conflictelor între centru și autonomie.

6.4.3 Mecanisme preventive de soluționare a problemelor

- Pe lângă opțiunea formală a Guvernatorului de a ridica întrebări la ședințele guvernului, ar putea fi oportună crearea unui mecanism preventiv de soluționare a litigiilor la nivel înalt sau unui canal bilateral cu o procedură de declanșare.

7

Concluzii



Autonomia teritorială este o caracteristică foarte unică în structura politică a statelor, care necesită un sistem bine consolidat și clar de relații juridice și instituționale reciproce, pentru ca transferul competențelor de la nivel central în beneficiul comunității etno-naționale locale să fie unul funcțional. Autonomiile teritoriale sunt create pentru a stopa un conflict, pentru a proteja anumite grupuri etno-naționale (câteodată cu afiliere transfrontalieră), sau pentru a asigura guvernarea eficientă a entităților teritoriale îndepărtate. Natura aranjamentelor specifice reflectă într-o anumită măsură acești factori, totuși, principiul de bază pentru aceste aranjamente este oferirea unui nivel anumit de autonomie în procesul decizional pe teritoriul autonomiei cu privire la domenii de competență specifice. Adițional, guvernarea sub-națională și sistemul de interrelații cu nivelul central este un proces în evoluție constantă și dinamic. În acest sens, situația și aranjamentele existente ale UTA Găgăuzia ar trebui să fie privite din aceste perspective și ținând cont de aceste principii generale.

Analiza cadrului legal arată că sistemul formal de interrelații între autoritatea centrală a statului și UTA Găgăuzia oferă caracteristicile de bază necesare pentru funcționarea autonomiei în stat. Totuși, aranjamentul legal și consfințirea relativ slabă a statutului autonomiei necesită un nivel înalt de implicare a autonomiei în procesul legislativ național pentru a garanta funcționarea autonomiei și pentru avansarea implementării statutului special prevăzut pentru unitatea teritorială. Autonomia dispune de mecanisme relativ puternice (ca de ex., calitatea de membru a Bașcanului în Guvern și dreptul Adunării Populare de a iniția legi naționale) ce oferă instrumente bune pentru participarea și reprezentarea necesităților și intereselor autonomiei la nivel național. Funcționarea lor eficientă trebuie securizată mai bine din punct de vedere procedural și prin măsuri de consolidare a capacităților. Este esențial de notat că aceste mecanisme au fost create să ofere canale regulate de interacțiune între centru și autonomie. Funcționarea eficientă a statutului autonomiei necesită totuși avansarea implementării prin măsuri legislative, inclusiv, cel mai important, clarificarea competențelor autonomiei în domeniile cu responsabilități partajate cu autoritățile centrale. Din această perspectivă, ar trebui să fie realizat un proces de dialog bilateral

pentru a soluționa o parte din aceste probleme. În acest context, mecanismul sub forma unei platforme permanente de dialog comun pentru dezbaterile legislative reprezentat de Grupul de Lucru Parlamentar este o contribuție importantă pentru procesul necesar de implementare a statutului autonomiei în cadrul legislativ al Republicii Moldova. În ce privește eficiența ulterioară a acestui proces de dialog, strategiile și metodele de lucru ale Grupului de lucru parlamentar ar trebui revizuite pentru a asigura că poate fi construit un consens politic în privința soluțiilor propuse de Grupul de lucru. Atunci când vine vorba de mecanismele pentru un dialog specific dedicat sau pentru soluționarea bilaterală a problemelor, dialogul urmărit în Grupul de lucru a arătat în mod clar că procesul de clarificare detaliată a competențelor necesită ca organul executiv al autonomiei și ministerele și alte autorități ale guvernului central responsabile pentru elaborarea politicilor în domenii specifice să fie implicate activ în procesul de dialog. Astfel, crearea unui mecanism tehnic la nivel executiv dedicat clarificării competențelor poate oferi un canal eficient de discuție. Procesul de analiză a mecanismelor și a relațiilor dintre centru și autonomie a scos în evidență și necesitatea unei susțineri continue și vaste a măsurilor de consolidare a încrederii dintre autoritățile centrale și autonomie. Aceste eforturi trebuie să acopere întregul spectru politic, dar și să implice mai larg elita politică și societatea pentru a crea o cultură a dialogului constructiv și o schimbare pozitivă în relații. Din această perspectivă, capacitățile și înțelegerea îmbunătățită a modului în care un model asimetric de autoadministrare poate funcționa într-un stat sunt componente importante ale măsurilor necesare de consolidare a încrederii.

Un alt element necesar pentru un dialog progresiv și de succes între Comrat și Chișinău cu privire la problemele autonomiei se referă și la îmbunătățirea capacităților UTA Găgăuzia. Viziunea clară privind prioritățile autonomiei și capacitatea demonstrată de guvernare în domeniile atribuite în competența regiunii este importantă pentru un dialog durabil și credibil. Implicarea cetățenilor în elaborarea politicilor în domenii specifice de competență ar susține acest obiectiv și ar adăuga o legitimitate importantă necesităților și solicitărilor ridicate de autonomie în dialogul cu centrul.

În concluzie, este importantă înțelegerea de către ambele părți că pentru funcționarea autonomiei într-un stat este necesar un dialog cooperativ, iar mecanismele instituționale în această privință trebuie să adere și să reflecte acest principiu general. Raportul dat a subliniat câteva domenii de discuții pentru grupul de lucru parlamentar și alte părți decidente pentru a avansa dialogul privind îmbunătățirea funcționării aranjamentelor instituționale dintre centru și autonomie. În acest sens, analiza stabilește baza pentru discuțiile viitoare și creează o platformă pentru dezvoltarea soluțiilor credibile și sustenabile pentru abordarea cadrului legislativ și instituțional pentru funcționarea autonomiei.



Bibliografie



Cadrul normativ național

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial Nr. 1 din 12.08.1994
2. Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995
3. Legea privind administrația publică locală Nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007
4. Legea privind finanțele publice locale Nr. 397 din 16.10.2003 // Monitorul Oficial Nr. 248-253 din 19.12.2003
5. Legea privind transparența în procesul decizional Nr. 239 din 13.11.2008 // Monitorul Oficial Nr. 215-217 din 05.12.2008
6. Codul Electoral al Republicii Moldova Nr. 1381 din 21.11.1997 // Monitorul Oficial Nr. 81 din 8.12.1997
7. Hotărârile Curții Constituționale Nr. 9 din 18.02.1999 și Nr. 12 din 11.03.1999
8. Legea cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017// Monitorul Oficial Nr. 7-17 din 12.01.2018
9. Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea Nr. 737 din 02.04.1996 // Monitorul Oficial Nr. 50/237 din 07.04.2007
10. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public Nr. 158 din 04.07.2008 // Monitorul Oficial Nr. 840 din 01.01.2009
11. Legea cu privire la Curtea Constituțională Nr. 317 din 13.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 8 din 07.02.1995
12. Codul Jurisdicției Constituționale Nr. 502 din 16.06.1995 // Monitorul Oficial Nr. 53-54 din 28.09.1995
13. Hotărârea Parlamentului Nr. 345 din 23.12.1994 pentru implementarea Legii privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia Nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995
14. Hotărârea Guvernului Nr. 610 din 03.07.2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului // Monitorul Oficial Nr. 245 din 04.07.2018

Actele UTA Găgăuzia

15. Hotărârea Adunării Populare Nr. 99-VI/VI din 08.09.2017 cu privire la crearea mecanismului de monitorizare a modificărilor în legislația națională
16. Hotărârea Adunării Populare Nr. 510-XXXIV/V din 09.08.2016 privind ilegalitatea verificării legalității legilor și hotărârilor adoptate de Adunarea Populară a UTA Găgăuzia de către instanțele de judecată din Republica Moldova

Publicații

17. Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova, Chișinău: 2015
18. Dumitru Budianschi, Autonomia financiară în Republica Moldova: evoluția bugetelor locale, Expert-Grup, Chișinău: 2019
19. Elena Cuijuclu, Mihail Sircheli, Implementarea statutului Autonomiei Gagauz-Yeri: provocări și perspective, Pilgrim-Demo: 2015
20. Elena Cuijuclu, Mihail Sircheli, Controlul reciproc dintre centru și autonomie: experiența implementării statutului găgăuz, Pilgrim-Demo: 2015
21. Elena Cuijuclu, Veaceslav Craciun, Mecanisme pentru dialog și cooperare dintre centru și autonomie, Pilgrim-Demo: 2017
22. Elisabeth Alber, Autonomia Tirolul de Sud negociată în tratate și documente, Jurnalul Studiilor Etnice 78/2017
23. Francesco Palermo, Statutul special al Tirolului de Sud în Constituția italiană în Legea prin toleranță: autoguvernare și drepturile de grup în Tirolul de Sud, Leiden-Boston: 2008
24. Ilmars Solims, Viorel Zabolotnic, Inițiativa legislativă a Adunării



- Populare a UTA Găgăuzia și avizele privind actele normative elaborate de autoritățile publice centrale, Consiliul Europei: 2016
25. Liuba Cuznetova, Analiza funcțională și instituțională a Adunării Populare a Găgăuziei, PNUD, Chișinău: 2017
 26. Opinia Comisiei de la Veneția privind Legea pentru modificarea și suplinirea Constituției Republicii Moldova, Strasbourg, 21 August 2002, Opinia Nr. 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Eng.
 27. Suksi Markku, Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome, paginile 56-65, Jurnalul internațional privind drepturile minorităților și grupurilor 20(2013), Brill, Leiden: 2013
 28. Suksi Markku, Autonomie: Cereri și implicații, Martinus Nijhoff Publishers, Haga: 1998
 29. Thomas Benedikter, Sisteme moderne de autonomii din lume: concepte și experiențe ale autonomiei teritoriale regionale, EURAC Research, Bolzano: 2009

Pagini web

<https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>

<http://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuUTAGăgăuzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ftitlu-raport_pub_2016.pdf

https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/odpm_dev_600629.pdf

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf

<https://Gagauziadialogue.md>



Anexă

**Rezumatul domeniilor
afereente aranjamentelor
instituționale dintre
centru și autonomie
propușe pentru
considerare Grupului de
lucru parlamentar**



1. Participarea autonomiei în procesul decizional național

1.1 Procesul decizional guvernamental

Mecanisme/proceduri	Domenii a fi luate în considerație	Comentarii
Guvernatorul UTA – membru din oficiu al Guvernului	<ul style="list-style-type: none">Ar trebui sporită capacitatea <u>oficiului Guvernatorului de a monitoriza agenda legislativă</u> a Guvernului și a ministerelor, iar capacitățile oficiului din Chișinău al Guvernatorului ar trebui consolidate cu servicii de consiliere juridică și resurse umane.	Oportunitățile oferite de către calitatea de membru a Guvernatorului UTA în Guvernul național și participarea sa în ședințele Guvernului ar putea să nu fie suficiente și eficiente, dacă nu sunt cuplate cu implicarea eficientă a oficiului Guvernatorului și a autorităților UTA de la etapele timpurii de elaborare a proiectelor de legi care pot afecta UTA.
	<ul style="list-style-type: none">Asigurarea unei <u>contribuții sporite din partea Comitetului Executiv în activitatea Guvernatorului la nivel central</u>, inclusiv prin consolidarea capacităților și a canalelor de comunicare.	
	<ul style="list-style-type: none">Restabilirea <u>cerinței obligatorii de consultare și coordonare</u> cu Guvernatorul UTA când deciziile ar putea avea impact asupra regiunii și a competențelor sale.¹⁶⁷	Regulamentul Guvernului Republicii Moldova adoptat la 3 iulie 2018 nu include cerința de a consulta Guvernatorul UTA Găgăuzia privind proiectele de legi și decizii care privesc autonomia, prevăzută în Regulamentul anterior al Guvernului.

¹⁶⁷ Conform punctului 8 din Regulamentul anterior al Guvernului (Hotărârea Guvernului Nr. 34 din 17.01.2001), „proiectul Hotărârii Guvernului și ordonanțele acestuia cu privire la problemele UTA Găgăuzia vor fi coordonate cu Guvernatorul UTA Găgăuzia”.

<p>Avizarea proiectelor de acte guvernamentale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomandă ca <u>procesul consultativ să aibă loc la etapele inițiale de pregătire</u> a documentelor de politici sau proiectelor de acte normative și decizii. Aceasta ar trebui să fie reflectat în regulamentele privind dezvoltarea actelor normative, precum și în metodologia ex-ante pentru dezvoltarea politicilor. • La elaborarea și aprobarea listelor pentru procesul de avizare, <u>ședințele Secretarilor de Stat și autorii proiectelor de lege și altor decizii guvernamentale</u> ar trebui să analizeze dacă prevederile proiectelor de acte au impact asupra unității teritorial autonome. • <u>Capacitatea Comitetului Executiv de a monitoriza agenda legislativă națională</u> ar trebui îmbunătățită, iar capacitatea sa de elaborare și de prezentare a avizelor ar trebui consolidată. 	<p>Problema principală ce împiedică consultarea necesară a UTA Găgăuzia este screening-ul insuficient al proiectelor de legi pentru a determina impactul lor asupra teritoriului autonom, atât de către Guvern, cât și de către autonomie.</p>
<p>Reprezentarea Comitetului Executiv în agenda de lucru a ministerelor (colegiile ministeriale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ar trebui luate în considerație forme mai eficiente de participare (adițional la colegiile ministeriale) ce vor asigura o reprezentare regulată și canale de comunicare cu ministerele. Aceste modele de participare ar putea lua forma <u>grupurilor de lucru sau a comisiilor comune dintre ministere și autoritățile autonomiei</u> care s-ar întruni cu regularitate pentru a discuta problemele ce afectează autonomia și ar asigura un dialog tehnic pentru clarificarea competențelor. • Aceste ședințe ar oferi de asemenea un canal de informare pentru Comitetul Executiv despre reformele legislative planificate și despre posibilitățile de a participa în <u>grupurile de lucru pentru elaborarea legislației naționale specifice, a politicilor și a reformelor sectoriale</u>. 	<p>Colegiile ministeriale nu sunt convocate cu regularitate. Astfel, participarea în Colegiile ministeriale a reprezentanților Comitetului Executiv oferă o posibilitate foarte limitată de reprezentare efectivă a problemelor autonomiei în ramurile executive ale Guvernului.</p>

1.2 Procesul legislativ parlamentar

<p>Inițiativa legislativă a autonomiei</p>	<ul style="list-style-type: none">• Ar trebui elaborat un cadru normativ clar la nivelul autonomiei ce ar reglementa procedurile de elaborare și prezentare a proiectelor de legi naționale în Parlament de către Adunarea Populară. Acesta ar trebui să mai includă reglementarea procedurilor de pregătire a proiectelor de legi de către Comitetul Executiv și Adunarea Populară. <p><u>Capacitățile Adunării Populare de pregătire a proiectelor de legi naționale în conformitate cu standardele procesului legislativ național ar trebui îmbunătățite. Aceasta va necesita:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Sporirea capacităților Secretariatului și a serviciului juridic al APG în domeniul competențelor de elaborare a proiectelor de legi naționale, inclusiv prin îmbunătățirea abilității de îndeplinire a cerințelor procedurale și formale de depunere a proiectelor de legi;• Monitorizarea și analiza cadrului legislativ național, inclusiv îmbunătățirea abilităților de interpretare juridică a legislației naționale;• Îmbunătățirea competențelor lingvistice în limba de stat. <ul style="list-style-type: none">• La etapa de pregătire a proiectelor de legi naționale, ar trebui să fie create <u>canale clare de consultare cu autoritățile centrale relevante</u>, în particular cu ministerele. Aceasta ar putea contribui la prevenirea avizelor negative referitoare la inițiativa legislativă națională înaintate de APG. <p><u>Capacitățile și posibilitățile procedurale</u> pentru a asigura promovarea inițiativelor APG în procesul legislativ ar trebui să fie îmbunătățite prin:</p> <ul style="list-style-type: none">• stabilirea unor canale de comunicare între Secretariatul Adunării Populare și Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova, asigurând informarea privind procesul și statutul proiectelor de legi depuse, precum și referitor la avizele autorităților publice;• îmbunătățirea capacităților APG de a prezenta proiectele de legi în comisiile permanente relevante.	<p>La nivelul autonomiei lipsesc proceduri specifice pentru elaborarea proiectelor de legi naționale de către Adunarea Populară.</p> <p>Legea Nr. 100 cu privire la actele normative introduce cerințe mai complexe pentru prezentarea proiectelor de acte legislative naționale care nu au fost solicitate în procesul anterior. Aceasta ar necesita consolidarea capacităților APG.</p>
--	--	---

<p>Grupul de lucru parlamentar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ar trebui să fie sporită participarea GLP</u> în promovarea și susținerea soluțiilor convenite în cadrul grupului de lucru în rândul partidelor politice din Parlament. 	<p>Recomandările specifice pentru dialogul GL se găsesc în Secțiunea Mecanisme pentru dialogul dintre centru și autonomie.</p>
<p>Solicitarea avizului și consultarea Adunării Populare privind proiectele de legi naționale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Garanția de a consulta și exigența de a solicita aviz de la Adunarea Populară</u> la elaborarea proiectelor de lege ce afectează autonomia care este stabilită în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare ar trebui susținută. Dacă aceste prevederi vor fi adoptate, Parlamentul ar trebui să ia în considerare procedurile interne de monitorizare pentru a asigura îndeplinirea cerinței de consultare obligatorie. 	<p>Impactul legislației naționale asupra autonomiei ar trebui să fie luat în considerație de Parlament în procesul legislativ. Până nu demult, era stipulată expres doar obligația Guvernului de a consulta Guvernatorul privind proiectele de hotărâri de Guvern și de ordonanțe ce afectează autonomia. În acest sens, garanția exprimată în mod similar în procedura parlamentară ar oferi autonomiei oportunitatea de a reacționa la proiectele de lege cu un impact asupra autonomiei.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitatea serviciului juridic al Adunării Populare de <u>elaborare a avizelor ar trebui să fie consolidată.</u> • Îmbunătățirea <u>cunoașterii limbii de stat</u>, iar pe termen scurt - sporirea capacităților serviciilor de traducere ar trebui să fie asigurată. • Capacitatea serviciului juridic al Adunării Populare de monitorizare și analiză a proiectelor de legi naționale ar trebui să fie consolidată. Ar fi utilă considerarea <u>raportării interne</u> cu privire la proiectele de legi relevante în cadrul Adunării Populare. 	<p>Un nou mecanism de monitorizare a proiectelor de legi naționale a fost creat în APG în 2017, care a început să lucreze și are nevoie de dezvoltarea capacităților.</p>

<p>Procedura de modificare a statutului autonomiei (Legea din 1994)</p>	<ul style="list-style-type: none">• O protecție specifică a statutului autonomiei a fost sugerată de GL în proiectul de lege prezentat de Adunarea Populară în Parlament, care a introdus prevederea conform căreia Legea din 1994 ar putea fi modificată de Parlament doar dacă există acordul APG. Deși, proiectul de lege nu a fost promovat după prima lectură din cauza pozițiilor diferite în Parlament, ar trebui să fie luată în considerație poziția de a <u>asigura consfințirea</u> legii cu privire la statutul special și cel mai important, protecția statutului autonomiei în sistemul general al cadrului legislativ al Republicii Moldova.	<p>În prezent, Legea din 1994 poate fi modificată și completată doar printr-o procedură specială cu votul a trei cincimi din deputații aleși în Parlament, totuși, Legea din 1994 poate fi schimbată la nivel material prin legi organice mai recente ce reglementează același subiect.</p>
---	---	---

2. Organele de autoadministrare ale autonomiei și relațiile lor cu autoritățile centrale

2.1 Adunarea Populară

Procesul de clarificare a competențelor și adoptarea legilor locale	<ul style="list-style-type: none">Crearea unui <u>proces sistematic pentru clarificarea competențelor autonomiei</u> ar stabili un cadru clar pentru elaborarea și adoptarea legilor locale și a politicilor necesare pentru realizarea competențelor de către Adunarea Populară.	Deși Legea din 1994 enumeră domeniile în care Adunarea Populară poate adopta legi locale, aceste domenii sunt definite în termeni generali fără o specificare ulterioară a competențelor dintre nivelul autonomiei și nivelul național. Aceasta creează o situație în care Adunarea Populară nu are un cadru clar ce stipulează în mod specific ce domenii anume pot fi reglementate de aceasta.
	<ul style="list-style-type: none">Sporirea capacității serviciului juridic al Comitetul Executiv și al Adunării Populare de a urmări și de a analiza legislația națională, inclusiv prin elaborarea procedurilor standard și a formelor pentru <u>reflectarea conformității cu legislația națională</u> în nota informativă ce însoțește proiectele de legi locale și în avize. Pe termen lung, aceasta ar asista procesul de asigurare a aderării la cadrul legislativ național, dar de asemenea va crea spațiu pentru cooperarea cu nivelul central privind problemele ce țin de autonomie.	Sistemele de control administrativ și judiciar a legilor locale prin intermediul instanțelor de judecată sunt folosite destul de des. În situația în care lipsește claritatea cu privire la competențe, nu este clar ce ar putea reglementa și gestiona autoritățile UTA. În aceste condiții, până la realizarea clarificării sistematice a competențelor, o coordonare și consultare mai bună cu ministerele la pregătirea legilor locale va ajuta la abordarea preventivă a domeniului de reglementare a UTA.
	<ul style="list-style-type: none">La etapa de elaborare a legislației locale, <u>comunicarea</u> dintre autorii proiectelor de legi locale și ministerele relevante ar trebui îmbunătățită. Aceasta ar contribui la o calitate mai bună a procesului legislativ la nivelul autonomiei.	

2.2 Comitetul Executiv		
Clarificarea competențelor Comitetului Executiv	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Clarificarea competențelor autonomiei</u> inclusiv în sfera administrativă ar oferi o delimitare clară a competențelor Comitetului Executiv și ar oferi un cadru transparent pentru procesul decizional. 	Lipsa clarității privind competențele autorităților executive ale Găgăuziei în domeniul competențelor partajate creează incertitudine privind limitele reglementării și guvernării Comitetului Executiv și a mecanismelor de finanțare a competențelor autonomiei.
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Stabilirea canalelor de comunicare.</u> În acest sens <u>grupurile de lucru specifice</u> între Comitetul Executiv și ministerele relevante ar putea oferi mijloace practice pentru soluționarea problemelor specifice ce țin de competențele comune. 	Comunicarea dintre Comitetul Executiv și ministerele relevante este insuficientă, iar în condițiile când există o lipsă de claritate privind competențele, aceasta duce la conflicte și la anularea ulterioară a actelor normative locale ale UTA în instanțele de judecată.

¹⁶⁸ Opinia Comisiei de la Veneția privind legea cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, Strasbourg, 21 august 2002, Opinia Nr. 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Eng. Raportul notează în alineatele 24-25, pagina 6: [24] „Mai fundamental, dacă soluția din 1994 intenționa să reprezinte o soluție de durată pentru problema autonomiei și autoadministrării găgăuze, aceasta ar reprezenta o protecție mai bună pentru ordinea legală creată prin Legea din 1994, dacă caracteristicile esențiale ale legii (și nu doar dreptul de a adopta o astfel de lege) ar fi reflectate în Constituție. Până când acest lucru este făcut, legea din 1994 rămâne vulnerabilă la alte incursiuni prin hotărârile Curții Constituționale sau la modificarea sau abrogarea cu votul a trei cincimi în Parlament.”; [25] „Prin urmare, se pare că există motive bune de ce Legea din 1994 trebuie să aibă o bază constituțională, atât pentru a evita orice întrebare despre compatibilitatea sa cu cadrul constituțional și posibilitatea de a evita modificarea caracteristicilor esențiale ale acesteia fără acordul populației din regiunea autonomă.” A se vedea și alineatul 18, pagina 4 ce menționează că „legea organică specială” trebuie să fie diferită de legile organice atât la nivel material, cât și la nivel formal.

3. Controlul de stat și mecanismele de soluționare a litigiilor dintre centru și autonomie

3.1 Soluționarea litigiilor de către Curtea Constituțională		
Dreptul APG de a se adresa Curții Constituționale	<p>Din perspectiva autonomiei, pentru a utiliza mai bine sistemul de soluționare judiciară a litigiilor de către Curtea Constituțională și pentru a apăra mai bine interesele autonomiei în Curtea Constituțională, <u>Adunarea Populară</u> ar trebui să:</p> <ul style="list-style-type: none">• îmbunătățească <u>capacitățile de monitorizare a legislației naționale</u> din perspectiva autonomiei;• îmbunătățească <u>capacitățile autorităților UTA de elaborare a sesizărilor constituționale</u>, de respectare a procedurilor de admisibilitate și de soluționare strategică a litigiilor.	<p>Numărul sesizărilor autonomiei depuse la Curtea Constituțională care au fost acceptate cu succes pentru examinare în fond a fost mic. Cauza acestei situații a fost calitatea insuficientă a sesizărilor în ce privește cerințele procedurale sau domeniul material existent pentru considerarea de către Curte.</p>
	<ul style="list-style-type: none">• <u>Ar trebui să fie luată în considerație consfințirea statutului autonomiei în ierarhia normelor juridice</u>, de asemenea recomandată și de Comisia de la Veneția.¹⁶⁸ Aceasta ar oferi stabilitate și ar proteja statutul autonomiei, contribuind la crearea unui sistem eficient de soluționare a litigiilor dintre centru și autonomie prin intermediul Curții Constituționale.	<p>Prevederile privind UTA Găgăuzia în Constituția Republicii Moldova stipulează doar principii pentru autoadministrarea autonomiei. Statutul autonomiei și modalitățile de autoadministrare sunt reglementate de legea organică din 1994. Poziția Curții Constituționale este că nicio lege organică nu poate avea o forță juridică mai mare în raport cu alte legi organice și, în caz de dezacord, sunt utilizate principiile generale ale aplicării legii în timp (Hotărârile Curții Constituționale nr. 9 din 18 februarie 1999 și nr. 12 din 11 martie 1999). În această situație, legile organice mai noi ce reglementează același subiect pot modifica material prevederile Legii din 1994.</p>

3.2 Controlul de stat și soluționarea litigiilor privind actele normative ale autonomiei

<p>Controlul administrativ și controlul judiciar al actelor normative ale autonomiei</p>	<ul style="list-style-type: none">Ar trebui să fie stabilită o <u>bază legislativă mai precisă pentru controlul administrativ al actelor adoptate de către autoritățile găgăuze.</u>	<p>Legea din 1994 nu prevede mecanisme de control din partea autorităților centrale. Aceasta stipulează doar cerința remiterii legilor locale și a hotărârilor Adunării populare și a Comitetului Executiv către Parlament și Guvernul Republicii Moldova timp de 10 zile de la adoptarea acestora, pentru informare. Controlul administrativ a fost stabilit în 2003 în Articolul 111(6) din Constituție. În legislația ulterioară privind controlul administrativ (adică Legea Nr. 436/2006), actele adoptate de autoritățile UTA Găgăuzia nu sunt menționate în mod expres în rândul actelor supuse controlului obligatoriu de legalitate.</p>
	<ul style="list-style-type: none">Crearea unui <u>proces sistematic pentru clarificarea competențelor autonomiei</u> ar stabili un cadru clar pentru activitatea normativă a Adunării Populare și a Comitetului Executiv prin elaborarea legilor locale și adoptarea politicilor necesare pentru realizarea competențelor.	<p>Dreptul Adunării Populare de a adopta legi locale în domeniile atribuite în competență face distincție între autonomie și alte unități de autoadministrare locală din Moldova, prin urmare, controlul și soluțiile judiciare pentru legislația autonomiei ar trebui să fie aplicate în primul rând când autonomia s-ar putea să fi depășit jurisdicția sa. Totuși, până când competențele vor fi clarificate, va fi foarte dificilă aplicarea veritabilă a sistemului fără a restricționa competența APG de a adopta legi locale și fără a intra în litigii.</p>
	<ul style="list-style-type: none">Ar trebui să fie luată în considerație <u>poziția legilor autonomiei</u> în cadrul sistemului normativ al țării pentru a permite autonomiei să-și realizeze atribuțiile sale de adoptare a legislației locale și să asigure că teritoriul autonom cu statut special poate exersa în mod autonom competențele acordate prin Legea din 1994. Astfel, sistemul de control administrativ și control judiciar al legilor locale ar trebui să reflecte poziția specială a UTA în calitate de unitate teritorială autonomă cu atribuții de adoptare a legilor locale.	<p>Natura legilor locale ale UTA nu a fost definită nici în Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia, nici în Constituția Republicii Moldova. Reglementarea sistemului de acte normative nu determină explicit locul legilor locale în ierarhia normelor. Noua lege privind actele normative prescrie în general în Articolul 17 că actele normative adoptate de autoritățile unității cu statut juridic special trebuie să fie conforme cu legislația Republicii Moldova.</p>

4. Mecanismele de dialog dintre centru și autonomie

4.1 Dialogul parlamentar		
Grupul de lucru parlamentar	<ul style="list-style-type: none">• Ar trebui să fie luată în considerație <u>comunicarea și promovarea ulterioară</u> a înțelegerilor atinse de GL pentru a fi implementate în Parlament.• Capacitățile de susținere ale Grupului de lucru ar trebui să fie îmbunătățite, în special prin implicarea, pe lângă Secretariatul Parlamentului și a Secretariatului Adunării Populare.• <u>O implicarea mai mare a autorităților executive</u> atât din Chișinău, cât și din Comrat în activitatea Grupului de lucru. În acest sens, ar trebui luată în considerare revizuirea Regulamentului grupului de lucru, prevăzând un rol mai puternic pentru autoritățile executive și modalitățile de cooperare cu Guvernul, ministerele și cu Comitetul Executiv.	Proiectele de legi convenite în cadrul GL sunt prezentate de către Adunarea Populară în Parlament, unde sunt examinate și adoptate de organul legislativ în conformitate cu procedurile generale existente și fără să se ia în calcul că aceste propuneri au fost anterior negociate și aprobate de GL.
Ședințe periodice și ad-hoc dintre Președintele Adunării Populare și Președintele Parlamentului	<ul style="list-style-type: none">• <u>Organizarea unor ședințe periodice sau ad-hoc</u> cu privire la problemele legislative și planificarea activității legislative, precum și referitor la alte probleme ce țin de autonomie ar putea deveni o practică îmbunătățită între Adunarea Populară și Parlament.	Ședințele periodice sau ad-hoc dintre Președintele Adunării Populare și a Președintelui Parlamentului ar putea pune baza unor mecanisme adiționale care ar putea fi utilizate, cum ar fi participarea în activitatea comisiilor permanente, în activitatea grupurilor de lucru tematice (de exemplu, create pentru elaborarea unei legi specifice, sau comisiile parlamentare speciale), etc.

4.2 Mecanismul pentru clarificarea competențelor la nivel executiv

Mecanism comun la nivel executiv pentru clarificarea competențelor

Crearea unui mecanism comun la nivel executiv ce ar promova clarificarea competențelor. Un astfel de proces ar putea lua una din următoarele forme sau o combinație a ambelor:

- Un mecanism comun la nivel executiv care ar crea un canal permanent pentru clarificarea competențelor și posibil pentru soluționarea problemelor cu privire la competențele autonomiei;
- Grupuri de lucru tehnice/comisii în domenii specifice ce ar putea fi create cu participarea reprezentanților ministerelor și ai Comitetului Executiv;
- Formatul deliberărilor ar trebui să reflecte paritatea, ce ar ajuta ca mecanismul comun să devină un instrument instituțional puternic de cooperare și prevenire a conflictelor dintre centru și autonomie.

Experiența GL în domeniul clarificării competențelor a confirmat, de asemenea, că ar trebui să existe o platformă și un mecanism ce ar putea aborda în mod continuu deficiențele de lungă durată privind clarificarea competențelor. Astfel, discuțiile tehnice în sferile specifice ale competențelor comune necesită implicarea nivelului executiv care poate aborda constant problemele și oferi o regularitate necesară și o stabilitate pentru dialogul legislativ care abordează diferite probleme din cadrul legislativ.

4.3 Mecanismele preventive de soluționare a problemelor		
<p>Soluționarea preventivă bilaterală a litigiilor</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pe lângă opțiunea formală a Guvernatorului de a ridica întrebări în cadrul ședințelor Guvernului, ar putea fi oportun de luat în considerație crearea unui <u>mecanism preventiv de soluționare a litigiilor la nivel înalt sau unui canal bilateral cu o procedură de declanșare.</u> 	<p>Guvernatorul UTA Găgăuzia este membru al Guvernului și prin urmare, poate ridica problemele ce se referă la autonomie în acest organ. Totuși, acest format nu permite discuții bilaterale specifice și soluționarea problemelor.</p> <p>Adițional, sistemul instanțelor de judecată generale este deseori aplicat și rezultă în anularea legilor locale ale autonomiei. Aceasta nu soluționează problemele dintre centru și autonomie, deoarece autoritățile autonomiei adoptă în mod repetat aceleași decizii și/sau legi ce sunt contestate repetat în instanțele de judecată. Un mecanism alternativ de dialog extrajudiciar ar putea ajuta la prevenirea acestor probleme.</p>



facebook.com/GagauziaDialogue
www.gagauzialogue.md
www.cmi.fi
e-mail: cmi.chisinau@cmi.fi