



# Controlul reciproc dintre autoritățile centrale și ale unității teritoriale autonome: experiența implementării statutului Găgăuziei

AUTORI: ELENA KUIJUKLU  
MIHAIL SIRKELI



Prezentul studiu a fost efectuat în cadrul proiectului „Suportul participării active a tineretului și societății civile din Găgăuzia (2015)”, implementat de Misiunea OSCE în Moldova în parteneriat cu organizația Pilgrim-Demo din Găgăuzia. Misiunea OSCE în Moldova a asigurat suportul financiar pentru prezenta publicație. Sprijinul acordat nu poate fi interpretat ca fiind acordul Misiunii privind conținutul, proiectarea și formularea informațiilor și opiniilor exprimate în prezenta publicație.

## **Adnotare**

Controlul reciproc dintre autoritățile centrale și ale unității teritoriale autonome este unul dintre cele mai importante mecanisme de asigurare a ordinii de drept și constituționale într-un stat. Normele clare și procedurile de control permit, pe de o parte, instituțiilor de autoritate ale unității teritoriale autonome de a-și apăra drepturile sale de participare în procesul decizional, iar pe de altă parte – oferă posibilitate statului de a monitoriza eficient acest proces, în limitele respectării Constituției și a competențelor sale. Pentru Republica Moldova este actuală problema delimitării și caracterului supravegherii exercitate de stat. În studiul prezent, este elucidată problema mecanismelor de control a hotărârilor Adunării Populare din Găgăuzia și a celor emise de autoritățile centrale, analiza eficienței și necesității acestora. În scopul atingerii obiectivului prezentului studiu au fost elucidate exemplele pozitive ale Italiei (cazul Tirolului de Sud) și a Finlandei (insulele Aland) în domeniul exercitării controlului, a fost efectuată analiza normelor și procedurilor de control din Moldova și s-a efectuat o descriere a experienței acumulate de aceasta. În rezultatul studiului, a fost identificată problema eficienței utilizării mecanismului de control constituțional, care necesită o dezvoltare a potențialului Adunării Populare din Găgăuzia în domeniul exercitării drepturilor sale. Ca impedimente au fost elucidate lipsa unor competențe clare ale unității teritoriale autonome și ale autorităților centrale, precum și a unei reglementări a acestora, ceea ce conferă Găgăuziei o poziție slabă în implementarea statutului său. Prezența controlului administrativ privind Adunarea Populară, exercitat de organele Guvernului central și cerința de conformitate a legislației unității teritoriale autonome cu toate domeniile sunt în conflict cu practica generală de funcționare a unei autonomii și de control mutual.

**Cuvintele-cheie:** unitatea teritorială autonomă, organele centrale de autoritate, control constituțional, control administrativ, Curtea Constituțională, Găgăuz-Yeri.

## CUPRINS

EXERCITAREA CONTROLULUI DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI REGIUNILE AUTONOME: ELEMENTELE DE BAZĂ ȘI PRACTICA POZITIVĂ.....	5
CONTROLUL RECIPROC: EXPERIENȚA REPUBLICII MOLDOVA .....	9
<i>Mecanismele de control din Republica Moldova</i> .....	9
<i>Practica sesizării Curții Constituționale din Moldova în problemele privind statutul unității     teritoriale autonome</i> .....	10
<i>Controlul administrativ exercitat de Guvern în unitatea teritorială autonomă</i> .....	13
CONCLUZIE .....	18
RECOMANDĂRI .....	19
BIBLIOGRAFIE .....	20
ANEXA 1. Descrierea sesizărilor adresate Curții Constituționale a RM și hotărârilor emise de aceasta.....	22
<i>Tabelul A.1.1. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților     centrale ale puterii în 1995</i> .....	22
<i>Tabelul A.1.2. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților     centrale ale puterii în 1999</i> .....	23
<i>Tabelul A.1.3. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților     centrale ale puterii în 2011</i> .....	24
ANEXA 2. Procesele intentate împotriva Adunării Populare în instanța de contencios administrativ și rezultatele proceselor .....	27
<i>Tabelul A.2.1. Procesele intentate privind Hotărârile Adunării Populare și rezultatele     proceselor</i> .....	27
<i>Tabelul A.2.2. Procesele privind declararea nulității legilor Adunării și rezultatele procesului     judiciar</i> .....	28

## **INTRODUCERE**

Actualitatea cercetării problemei exercitării controlului reciproc dintre autoritățile centrale și ale unității teritoriale autonome este dictată de necesitatea elaborării instrumentelor instituționale și de drept eficiente pentru a soluționa conflictul privind procesul de elaborare a proiectelor de lege. Controlul, care este unul din cele mai importante mecanisme de asigurare a ordinii constituționale într-un stat, necesită a fi exercitat în baza unor reglementări și proceduri clare. Mecanismele clare de exercitare a controlului servesc ca bază pentru autoritățile unității teritoriale autonome de a apăra dreptul său de participare la procesul decizional la nivel național și local, și reprezintă o garanție a unei funcționări independente a instituțiilor. În procesul de acumulare a experienței pozitive de soluționare a conflictelor dintre autoritățile centrale și regionale, precum și în delimitarea competențelor acestora în țările ce dețin regiuni autonome, un rol central a revenit Curții Constituționale.

În cazul Republicii Moldova, sub aspect de cercetare, este important de a elucidă problema limitelor și caracterului controlului exercitat de stat privind unitatea teritorială autonomă. Eficiența și relevanța sistemului actual, în baza căruia are loc controlul administrativ din partea autorităților centrale a legilor elaborate de Adunarea Populară și posibilitatea de asigurare a controlului constituționalității deciziilor organelor supreme de stat, la moment generează dezbateri contradictorii.

În prezenta lucrarea este studiată problema privind mecanismele de control al deciziilor adoptate de Adunarea Populară a Găgăuziei și de autoritățile centrale, eficiența și relevanța acestora. În scopul atingerii obiectivului prezentului studiu, a fost examinată experiența pozitivă a Italiei (exemplul Tirolului de Sud) și a Finlandei (insulele Aland) în domeniul exercitării controlului, a fost efectuată o analiză a normelor de reglementare și procedurilor de control din Moldova și a fost descrisă experiența acumulată de aceasta. În rezultatul cercetării, a fost identificată problema eficienței utilizării mecanismului de control constituțional, care necesită o dezvoltare a potențialului Adunării Populare a Găgăuziei de apărare a drepturilor sale. Ca impedimente au fost identificate absența unei delimitări clare a competențelor regiunii autonome și a autorităților centrale și implementarea acestora, ceea ce-i conferă Găgăuziei o poziție slabă de implementare a statutului său. Prezența controlului administrativ a Adunării Populare, exercitat de Guvern și condiția de conformitate în toate domeniile a legislației unității teritoriale autonome cu legislația națională este în conflict cu practica generală de funcționalitate a regiunilor autonome și de control reciproc.

## **CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

Prezentul studiu conține partea introductivă, două secțiuni, concluzie, bibliografie și anexe. În prima secțiune este analizată experiența de exercitare a controlului de autoritățile centrale din Italia, în baza exemplului Tirolului de Sud și insulelor Aland din Finlanda. A doua secțiune este consacrată analizei mecanismului de control, aplicat în Republica Moldova, cu descrierea experienței de exercitare a acestuia. În scopul atingerii obiectivului studiului, a fost efectuată o analiză a cererilor înaintate Curții Constituționale a RM și hotărârilor acestei instanțe de drept emise în perioada anilor 1995-2015. Au fost studiate materialele cauzelor examinate de instanța de judecată de contencios administrativ din orașul Comrat în perioada decembrie 2013-iunie 2015.

## **EXERCITAREA CONTROLULUI DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI REGIUNILE AUTONOME: ELEMENTELE DE BAZĂ ȘI PRACTICA POZITIVĂ**

Controlul reciproc și mecanismul de soluționare a disputelor dintre autoritățile centrale și ale regiunii autonome sunt condiții necesare pentru garantarea ordinii constituționale și de drept într-un stat. Pe de o parte, controlul exercitat de autoritățile centrale asigură respectarea de organele de administrare ale regiunii autonome a Constituției și legislației. În acest scop este creat un mecanism de arbitraj, prin intermediul căruia se efectuează verificarea actelor normative adoptate de regiunea autonomă. De regulă, controlul este exercitat în cazurile când autoritățile regiunii autonome își depășesc limitele competențelor [20, par. 170]. La polul opus, controlul judecătoresc presupune apărarea regiunii autonome de limitări în competențele sale, precum și de imixtiunea autorităților centrale în jurisdicția sa. Mai mult decât atât, disputele privind delimitarea competențelor pot fi soluționate în conformitate cu procedura judiciară [21, pag. 42]. Soluționarea disputelor dintre puterea centrală și a regiunii autonome are loc pe calea examinării de Curtea Constituțională. În unele țări, această funcție este îndeplinită de Curtea Supremă de Justiție.

Pentru eficiența utilizării mecanismului de control este necesară aplicarea procedurilor și normelor clare, consfințite în Constituție și alte acte normative ale țării. Existența mecanismelor clare de control permit organelor de autoritate din regiunea autonomă de a-și apăra dreptul de participare în procesul decizional la nivel național și local și reprezintă o garanție de funcționalitate independentă a instituțiilor. Controlul exercitat de puterea centrală a statului oferă posibilitate statului de a acorda sprijin eficient procesului dat în limitele respectării Constituției și a competențelor stipulate pentru regiunea autonomă.

Practica exemplelor pozitive de funcționare a teritoriilor autonome (Tirolul de Sud, insulele Aland etc.) demonstrează existența unui nivel înalt de independență a sistemului judiciar, care asigură delimitarea competențelor și reglementarea prin prisma cadrului normativ a relațiilor dintre autoritățile centrale și ale regiunii autonome. Regiunile autonome aplică cu succes mecanismul sistemului judiciar în soluționarea conflictelor dintre prevederile actelor normative de nivel național și de provincie, în cazurile concrete. Mai mult decât atât, datorită activismului său specific, regiunea Tirolului de Sud, în apărarea drepturilor sale în fața statului în Curtea Constituțională, a contribuit semnificativ la dezvoltarea regionalismului italian în general [22, pag. 216].

Controlul exercitat de autoritățile puterii centrale privind activitatea regiunii autonome s-a modificat semnificativ, în baza ultimelor reforme constituționale din Italia și Finlanda. În cazul insulelor Aland, Regulamentul actual de autoadministrare, adoptat în 1991, interzice exercitarea de stat a controlului privind activitatea puterilor executive și legislative din regiunea autonomă. Această modificare a fost introdusă din motivul lărgirii competențelor legislative și administrative a insulelor Aland [18, pag. 155]. Controlul este exercitat de Președintele Finlandei privind legile adoptate de Parlamentul regiunii autonome. În conformitate cu procedura, Președintele înaintează o cerere în Curtea Supremă pentru a obține opinia privind o lege anumită. Opinia negativă, exprimată de Curtea Supremă de Justiție poate servi ca bază de exercitare a dreptului de veto a Președintelui privind întregul text al legii sau o parte a acesteia. În conformitate cu prevederile Actului de autoadministrare din 1991, Parlamentul din Alanda transmite Ministerului Justiției și Delegației insulelor Aland hotărârea privind adoptarea unui act legislativ. Delegația din Aland, constituită din reprezentanții autorităților centrale și din autonomie, prezidată de Guvernatorul insulelor Aland, remite opinia sa Ministerului înainte de a prezenta Președintelui țării hotărârea de adoptare a unui proiect de lege. Legea poate fi anulată de Președinte parțial sau în întregime, în caz de depășire de Parlamentul din Aland a limitelor competențelor atribuite, sau dacă legea în cauză face parte din domeniul securității interne sau externe a statului [16, art.19].

Deoarece în Finlanda nu există Curtea Constituțională și dreptul suprem de interpretare a Constituției este atribuit Comitetului Constituțional al Parlamentului țării, dreptul de veto al Președintelui poate fi blocat prin decizia acestui Comitet. Comitetul Constituțional își exprimă concluzia privind constituționalitatea proiectelor de lege în conformitate cu Constituția și Actul de autoadministrare, efectuând expertizarea deciziilor guvernamentale privind regiunea autonomă în conformitate cu competențele delimitate în Art. 27 din Actul de autoadministrare [19, c.80].

Dificultatea sistemului judecătoresc din Finlanda este că nu există un organ separat, care să ofere interpretarea Actului de autoadministrare într-un plan clar și sistematic, menționează M. Suci. Însă cercetătorul prezintă un argument solid, și anume obligația Comitetului de a lua în considerare decizia Curții Supreme de Justiție, deoarece instanța de judecată emite hotărârea sa privind implementarea competențelor legislative ale Parlamentelor din insulele Aland și Finlanda, în baza solicitării din partea Președintelui țării [19, pag. 80].

O particularitate a sistemului legislativ din Finlanda este statutul egal dintre legislația adoptată de Parlamentele regiunii Aland și a Finlandei. Ambele organe legislative dispun de competențe exclusive în relațiile reciproce, clar delimitate în Actul de autoadministrare. În

situația când organele administrative și instanțele de judecată nu pot să decidă dacă se aplică legislația națională sau locală în regiunea Åland, instituțiile pot exercita dreptul său de a se adresa în Curtea Supremă de Justiție pentru a obține o opinie. De asemenea, instanțele judecătorești în conformitate cu art. 106 din Constituția Finlandei, pot să decidă aplicarea unei norme constituționale, dacă ajung la concluzia că există un conflict vădit în legislația din regiunea autonomă cu prevederile Constituției, într-un caz anumit. Soluționarea conflictelor dintre reprezentanții puterii din insulele Åland și autoritățile statale în problemele administrative de guvernare, se va efectua prin adresarea ambelor părți la Curtea Supremă a Justiției. Curtea Supremă pentru a lua o hotărâre, în conformitate cu procedura va solicita opinia instituțiilor relevante și a Delegației insulelor Åland [19, pag.80].

În cazul Tirolului de Sud, supravegherea administrativă din partea unui comisar al statului a fost înlocuită cu supravegherea judecătorească. Până la reforma constituțională din 2001, în calitate de comisar al statului era desemnat reprezentantul autorităților centrale din regiune, care efectua monitorizarea și controlul activităților desfășurate de organele locale de administrație din provincii. În afară de funcția de reprezentare și coordonare în domeniul autorității publice, comisarul avea și funcția de control preventiv al legislației regionale. Conform procedurii, comisarul avea obligația de a lua cunoștință de legea adoptată de Adunarea din provincie în curs de 30 de zile din momentul publicării pentru a efectua o expertizare, în caz contrar autoritatea centrală refuza această lege, în baza argumentării că legea este în conflict cu interesele naționale sau depășește competențele Adunării, și returna acest proiect de lege pentru o finalizare suplimentară.

După reforma din 2001, a fost abrogat articolul din Constituție, care permitea exercitarea controlului preventiv al legislației din provincie, precum și controlul activității exercitat de un comisar de stat. Deși funcția comisarului de stat a fost păstrată, atribuțiile acestuia au fost transformate, având în prezent un caracter preponderent consultativ. În conformitate cu Statutul regiunii autonome, comisarul exercită supravegherea activităților instituțiilor de stat și a organelor administrative din regiune; supraveghează ordinea și securitatea din provincie; direcționează și supervizează proporționalitatea componenței și activitatea personalului din instituțiile de stat din provincie. O altă importantă modificare pentru regiuni a devenit modificarea statutului legislației adoptate de acestea.

Legislația provinciilor a obținut statut de egalitate cu legislația națională [23, c.129], care poate fi supusă controlului în Curtea Constituțională după promulgarea legii următoare.

Curtea Constituțională din Italia are un rol foarte important în soluționarea conflictelor dintre autoritățile centrale și ale regiunilor. În rezultatul deciziilor Curții Constituționale, a fost



notificată o anumită emancipare a regiunilor, iar ulterior a urmat o limitare a imixtiunii autorităților centrale în jurisdicția periferiilor și corectarea mecanismelor de colaborare în baza principiului nou de „cooperare loială”. Principiul „cooperării loiale”, formulat de Curtea Constituțională a asigurat un mecanism flexibil de relații dintre autoritățile centrale și cele din regiuni în baza coordonării, consultării și acordului în domeniul de proiecte legislative [23, c.126]. Unul din mecanismele unei asemenea cooperări sunt comisiile mixte compuse din reprezentanții autorităților centrale și ale autonomiei cu statut special. Amplificarea rolului comitetelor comune, create în bază de paritate și statutul înalt al decretelor adoptate de acestea sunt rezultatul activității Curții Constituționale [17, pag.150].

Curtea a elaborat principiile directoare care au consolidat acest instrument instituțional. În conformitate cu principiile și doctrina instanței de judecată, comisiile comune s-au transformat din organe consultative în organe de elaborare a legislației. În baza dreptului de precedent s-a decis că aceste comisii vor fi recunoscute doar formal ca organe consultative auxiliare ale Guvernului, create în baza principiului de colaborare, și vor fi organe decizionale. Decretele comisiilor care au fost aprobate de guvern, nu pot fi modificate sau anulate de Parlament și sunt supuse controlului constituțional. În continuare, comisiile comune au fost recunoscute în calitate de cel mai puternic și fundamental mecanism instituțional de dezvoltare a regiunilor autonome și cooperare cu autoritățile centrale [17, pag.150-153]. În baza hotărârilor instanței de judecată, au fost de asemenea soluționate disputele privind cotele atribuite grupurilor lingvistice în cadrul instituțiilor parțial private; aplicarea regimului lingvistic în provincii; modificarea denumirii localităților; reprezentarea proporțională în Adunările regională și din provincie etc.

Elementele sus-menționate și experiența acumulată de cele două state, care dețin unități teritoriale autonome, reprezintă o imagine a abordărilor diferite de implementare a controlului judecătoresc mutual. În pofida deosebirilor caracteristice pentru procedurile și sistemele date, pot fi observate trăsături comune care unifică aceste situații. Dintre acestea face parte principiul unic de verificare a legislației adoptate de regiunile autonome, în conformitate cu prevederile Constituției statului și competențele organelor regiunii autonome, precum și de absență a controlului preventiv și administrativ din partea autorităților centrale privind deciziile luate de provincii.

## **CONTROLUL RECIPROC: EXPERIENȚA REPUBLICII MOLDOVA**

### *Mecanismul de control din Republica Moldova*

Instituirea mecanismelor de control reciproc în Republica Moldova își are începutul în Legea Nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul special al Găgăuziei (în continuare, Legea nr. 344-XIII), adoptată în anul 1994. În art. 12, alin. (3), p. i), alin. (4)-(6), se stipulează dreptul sesizării de către Adunarea Populară a Curții Constituționale în caz de încălcare a competențelor unității teritoriale autonome de autoritățile executive sau legislative ale RM. Legea prevede reglementarea relațiilor juridice de Parlament sau Președinte în situația anulării actului normativ sau în caz de prevederi în acest act, ce încalcă competențele atribuite Găgăuziei. Acțiunea actului normativ conflictual va fi suspendată până la adoptarea hotărârii de instanța de judecată. Este necesar de menționat că în lege este stipulată necesitatea conformității actelor normative ale unității teritoriale autonome doar normelor Constituției sau Legii nr. 344-XIII [1]. Însă mecanismul verificării acestora de autoritățile centrale și de soluționare a conflictelor nu este stipulat.

Prevederea privind dreptul Adunării Populare de sesizare a Curții Constituționale în caz de verificare a constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și instrucțiunilor Guvernului, precum și a prevederilor tratatelor internaționale ratificate de Republica Moldova, care limitează atribuțiile Găgăuziei, a fost reflectată în legea ulterioară privind Curtea Constituțională [2, Art. 25] și în Codul jurisdicției constituționale [3, art. 38 p.j)]. Mecanismul exercitării controlului de organele autorităților unității teritoriale autonome a fost prevăzut în cadrul general al sistemului de justiție al țării, în cadrul competențelor generale jurisdicționale.

Introducerea modificărilor și completărilor în Constituție în anul 2003 a consolidat parțial statutul unității teritoriale autonome, însă noua modalitate de control, exercitat de autoritatea centrală, stipulat în art. 111, alin. (6) a diminuat semnificativ domeniul de activitate a Adunării Populare. În urma acestei modificări, legea fundamentală a țării prevede controlul de către Guvern a implementării legislației Republicii Moldova pe teritoriul unității autonome. Din motivul omiterii de investire a Adunării Populare cu autoritate legislativă inclusiv în legile constituționale și legislația națională, toate actele elaborate de Adunarea Populară sunt supuse controlului administrativ egal celui aplicat altor acte normative ale organelor administrației publice locale de nivelul doi, privind conformitatea nu doar cu prevederile Constituției, cu Legea

nr. 344-XIII, dar și cadrului normativ general al țării. Astfel, soluționarea disputelor dintre autoritățile centrale și cele din unitatea teritorială autonomă are loc în instanțele de contencios administrativ de prima instanță, în baza sesizărilor Biroului teritorial al Cancelariei RM din or. Comrat.

Astfel, Cancelaria de Stat din RM asigură controlul administrativ în Găgăuzia prin intermediul Biroului Teritorial din or. Comrat, în baza art. 111 (alin. 6) din Constituție și alin. 2 din art. 13 al Legii nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități centrale și locale ale administrației publice locale. În conformitate cu legislația RM, toate hotărârile de caracter normativ, regulamentele, instrucțiunile și alte acte normative, în categoria cărora se includ și actele locale adoptate de Adunarea Populară, sunt elaborate doar în baza și pentru implementarea legilor și hotărârilor și ordonanțelor Guvernului.

### ***Practica sesizării Curții Constituționale din Moldova în problemele privind statutul unității teritoriale autonome***

În practică, în perioada de douăzeci de ani de existență a unității teritoriale autonome, controlul constituțional al legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și regulamentelor Guvernului, precum și a acordurilor internaționale ale Republicii Moldova, care limitează atribuțiile Găgăuziei, în baza sesizărilor Adunării Populare, nu a avut loc. Adunarea Populară rareori și-a realizat dreptul de adresare în Curtea Constituțională. În conformitate cu rapoartele Curții Constituționale pentru perioada anilor 1995-2015, Adunarea Populară a înaintat în total șapte sesizări: 1 sesizare – în 1998, 1 sesizare – în 1999, 4 sesizări - în 2001 și 1 sesizare – în 2013. Nici una din aceste sesizări nu a fost examinată în fond [10; 12; 13]. Toate adresările, cu excepția ultimei, au primit refuz de a fi examinate, în conformitate cu art. 40, alin. (3) din Codul de jurisdicție constituțională.

Hotărârea privind ordinea examinării sesizărilor, adresate Curții Constituționale, elucidează în detaliu motivele returnării sesizărilor autorilor acesteia: 1) sesizarea este nefondată și nu conține obiectul care să fundamenteze cerințele; 2) nu se observă legătura causală dintre prevederile disputate și normele constituționale menționate; 3) forma sesizării nu corespunde cerințelor; 4) autorul sesizării nu a prezentat informație suplimentară și nu a asigurat răspunsul la întrebările adresate de Curtea Constituțională în termenul indicat [7].

În sesizarea adresată de Adunare în anul 2013, a fost solicitat controlul constituționalității unor prevederi din Planul de învățământ pentru instituțiile școlare de învățământ primar, gimnazial și liceal pentru anul 2013-2014 de studii, aprobat prin decizia Ministerului Educației al

Republicii Moldova nr. 679 din 4 iulie 2013 (obiectele „limba și literatura română” și „istoria românilor”). În opinia autorului, prin introducerea disciplinelor „limba și literatura română” și „istoria românilor” în școlile cu predare în limba găgăuză, este încălcat dreptul etniei găgăuze de studiere a limbii de stat – moldovenești – și a istoriei Moldovei, garantat de art. 35 al Constituției; prevederile supuse disputelor fiind o încălcare a art. 7, 13 alin. (1), 35 alin. (3) și 111 alin (2) din Constituție, precum și a articolului 12 alin. (1) din Convenția cadru privind apărarea drepturilor minorităților [5]. Curtea Constituțională a adoptat Decizia privind inadmisibilitatea sesizării pe motivul că examinarea actelor administrative cu caracter normativ, ce sunt obiectul disputei din textul sesizării, nu se află în jurisdicția Curții și urmează să fie examinate de instanța de contencios administrativ [a se vedea Anexa, Tabelul 1]. De facto, prezenta sesizare nu are legătură cu competențele unității teritoriale autonome, încălcarea cărora pot servi ca motiv pentru Adunarea Populară de a sesiza Curtea Constituțională.

Astfel, se poate concluziona că toate sesizările Adunării Populare au fost elaborate necalitativ, și dreptul atribuit acestui organ este utilizat extrem de inefficient. Reieșind din imposibilitatea unui acces deschis la textul sesizărilor în sine ale Adunării, este imposibil de efectuat o analiză a conținutului acestora și a problemelor revendicate.

Dreptul de sesizare în Curtea Constituțională este atribuit de asemenea și autorității centrale, fiind supusă controlului constituționalității însăși Legea privind statutul special al Găgăuziei. Din momentul adoptării legii, au fost aprobate pentru examinare de Curte trei sesizări. Într-un caz, prevederile legii supuse examinării au fost recunoscute ca fiind neconstituționale. Prima sesizare [a se vedea Anexa, Tab. 2.] a fost înaintată de deputatul Parlamentului RM în 1995, privind constituționalitatea prevederilor art. 1 alin (4) din Legea privind statutul special juridic al Găgăuziei, care în opinia autorului sesizării intră în conflict cu art. 1 și 2 din Constituția RM privind suveranitatea, independența, integritatea și indivizibilitatea statului. Curtea a recunoscut prevederea privind dreptul Găgăuziei la autodeterminare în caz de pierdere de Republica Moldova a statutului de independență ca fiind constituțională și nefiind în conflict cu Constituția sau normele dreptului internațional. Interpretarea acestei norme juridice din lege a contribuit la o înțelegere clară a populației și societății politice a trăsăturilor specifice unității teritoriale autonome, existența căreia nu reprezintă un risc de disrupere a bazelor suveranității și a caracterului unitar al statului [15].

A doua sesizare a fost înaintată de Ministrul Justiției al RM din 1999 [a se vedea Anexa, tab.3.] privind constituționalitatea art. 20 alin. (2) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, cu referire la desemnarea judecătorilor prin Decretul Președintelui la propunerea Adunării Populare, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii. Această ordine este

deosebită de prevederile Constituției, în care Consiliul Superior al Magistraturii este unicul organ, investit de Constituție cu puterea de a prezenta Președintelui Republicii Moldova propuneri privind desemnarea judecătorilor. Prin Decizia Curții, art. 20 alin. (2) din Lege a fost declarat neconstituțional [11].

Ultima sesizare la Curtea Constituțională a fost adresată de Procurorul General al RM în 2011 [4]. Sesizarea avea ca obiect controlul constituționalității prevederilor art. 21 alin (2) și (3) al Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei și art. 40 alin. (5) al Legii privind Procuratura. Prevederile legii au investit Adunarea Populară cu competențe de prezentare Procurorului General a propunerilor privind desemnarea candidatului la postul de procuror al Găgăuziei, care în opinia autorului, sunt în conflict cu principiul de separare a puterilor și independență a procuraturii, precum și normei potrivit căreia dreptul de înaintare a propunerilor de desemnare a procurorilor este atribuit doar Consiliului Suprem al Procuraturii. Însă procedura de examinare în instanță a fost suspendată pe motivul retragerii de Procurorul General a sesizării sale, motivând aceasta prin faptul că a fost adoptată strategia de reformare a sistemului de justiție al RM pentru anii 2011-2015, care presupune modificarea acestei proceduri [7].

În 2014 deputații din Parlament au înaintat o sesizare privind controlul constituționalității art. 14 alin. (4) din Legea privind Găgăuzia [9; a se vedea Anexa Tab.4.]. Prezenta prevedere stipulează desemnarea în calitate de membru al Guvernului al Bașcanului Găgăuziei prin Decretul Președintelui. Autorilor le-a fost refuzată examinarea acestei sesizări în fond, deoarece problema privind relevanța legii nu este de competența instanței de judecată. Curtea a explicat în hotărîrea sa că această prevedere acționează în conformitate cu art. 97 din Constituție privind componența Guvernului, și nu este în conflict cu legislația, principiile constituționale de administrare publică locală și normele constituționale privind competența Guvernului și a organelor de administrare publică centrală de resort.

Unica sesizare care a parvenit la Curtea Constituțională de la un deputat din Parlament [10; a se vedea Anexa Tab.5.], nu este din domeniul verificării constituționalității prevederilor legii nr. 344-XIII, dar privind problema minorităților naționale, în special a găgăuzilor. Acest caz de asemenea este unicul caz când un deputat din Parlament de naționalitate găgăuză a făcut uz de dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru apărarea drepturilor grupului său etnic. Sesizarea avea ca obiect necesitatea controlului constituționalității art. 73 alin. (2) al Codului Electoral, în conformitate cu care alegerile în Parlament au loc în baza unui sufragiu universal pe întreg teritoriul țării, precum și a prevederilor din art. 203, care stipulează intrarea în vigoare a Codului din ziua publicării, fiind aplicabil din ziua adoptării. În opinia autorului sesizării,

alegerile în Parlament în bază de sufragiu general național nu garantează și alegerea reprezentanților Găgăuziei.

Curtea a stabilit constituționalitatea art. 72 alin. (2) din Codul Electoral, constatând că acesta nu limitează dreptul constituțional al cetățenilor de ocupare a funcțiilor politice, de stat și nu constituie o încălcare a principiului egalității dreptului la vot. În esență, această prevedere conține o interpretare a legislației și a Constituției privind problema minorităților naționale în organul legislativ al țării, actuală și în prezent pentru reprezentanții puterii și liderii din unitatea teritorială autonomă.

În toată perioada de existență a unității teritoriale autonome din Găgăuzia se observă un număr nesemnificativ de adresări în Curtea Constituțională, atât din partea Adunării Populare, precum și a autorităților centrale. Reieșind din modificările Constituției din 2003 și a legislației RM, care conțin cerința de conformitate a actelor normative adoptate de autoritățile din Găgăuzia cu cadrul normativ, iar pentru implementarea acestuia, precum și hotărârilor și ordonanțelor emise de Guvern, funcția principală de control fiind atribuită Cancelariei de Stat. În special, este necesar de menționat absența unor delimitări clare dintre competențele regiunii autonome și ale autorităților centrale în regiunea sus-menționată. În Constituție nu au fost menționate competențele unității teritoriale autonome, în legea privind statutul special nu se conțin domeniile în care Adunarea Populară poate adopta legi, nu există un statut special în legislația RM. Mai mult decât atât, dacă prevederile legii intră în conflict cu legea organică adoptată ulterior, se vor lua ca bază prevederile acesteia din urmă. Această situație rezultă într-o poziție slabă a regiunii autonome, care nu poate să-și apere drepturile nici în Curtea Constituțională și nici și instanțele de contencios administrativ. În rezultat, dreptul de sesizare a Curții Constituționale devine un instrument inefficient de control exercitat de autoritățile centrale.

### ***Controlul administrativ exercitat de Guvern în unitatea teritorială administrativă***

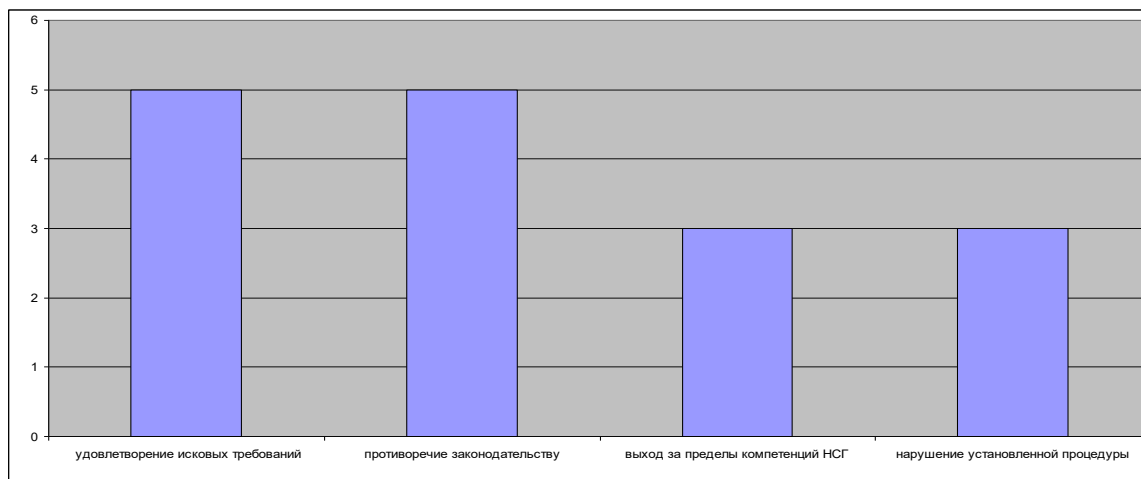
După cum s-a menționat anterior, controlul din partea Guvernului privind conformitatea cadrului legislativ al RM în unitatea teritorială autonomă este exercitat în baza art. 111 alin (6) din Constituție și art. 13 alin (2) din Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și alte organe ale administrației publice centrale și locale, prin intermediul Biroului teritorial al Cancelariei de Stat din RM în or. Comrat, începând cu anul 2003. În studiul prezent, vor fi elucidate doar aspectele privind controlul Regulamentelor și legilor locale adoptate de Adunarea Populară din Găgăuzia.

Reieșind din datele instanței de contencios administrativ din or. Comrat, pentru efectuarea analizei, există accesul public la dosarele începând cu anul 2013. Analiza prezentă este limitată la perioada de timp decembrie 2013-iunie 2015. În total, Biroul teritorial s-a sesizat privind 6 Decizii și 3 legi locale ale Adunării Populare. Hotărârile contestate aveau un caracter foarte important politic pentru unitatea teritorială autonomă. Anume în această perioadă în Găgăuzia a fost inițiat procesul de înlăturare din funcție a Bașcanului Găgăuziei M. Formuzal și refuzul de a acorda votul de încredere Comitetului executiv, organizarea și efectuarea referendumurilor locale, precum și desemnarea datei alegerilor locale generale.

Este important de menționat că biroul teritorial al Cancelariei efectuează controlul în Găgăuzia atât privind respectarea legislației naționale, precum și a legilor locale. Majoritatea Deciziilor contestate (5 din 6) au fost declarate nule de instanța de contencios administrativ din motivul că acestea încalcă nu doar cadrul normativ național (inclusiv prevederile Legii nr. 344-XIII), dar și Regulamentele din Găgăuzia, și legislația locală. Jumătate din decizii au fost declarate ca depășind limitele competențelor Adunării Populare și constituind o încălcare a procedurii stipulate. Doar într-un caz contestările în instanță înaintate de biroul teritorial au fost refuzate ca fiind nefondate.

Controlul din partea autorităților centrale este exercitat destul de eficient și biroul teritorial reacționează la timp la încălcările legislației și a competențelor sale de organele puterii din unitatea teritorială autonomă. De exemplu, în rezultatul deciziei instanței de judecată din decembrie 2013, au fost anulate Hotărârea Adunării Populare privind înlăturarea din funcție a Bașcanului Găgăuziei și Decizia privind desemnarea unui interimar temporar al Conducătorului regiunii autonome, pe motiv de încălcare de Adunarea Populară a legislației și a procedurii reglementate. Astfel, M. Formuzal și-a continuat în curând activitatea pe postul de Bașcan. În cazul organizării referendumului consultativ (privind vectorul de dezvoltare externă a RM) și a referendumului legislativ (privind statutul special de autoadministrare pe plan extern al Găgăuziei), precum și confirmarea rezultatelor acestora, Hotărârile au fost de asemenea declarate nule deoarece au fost adoptate cu încălcarea Constituției, a competențelor, a legislației naționale și locale și a procedurilor stipulate. Un alt exemplu este desemnarea datei alegerilor generale locale, care prin decizia Adunării Populare a Găgăuziei urma să fie desemnată separat pentru Găgăuzia. Adunarea de asemenea a desemnat și organul electoral investit cu atribuția de organizare a acestora. În rezultat, Decizia contestată privind desemnarea datei alegerilor în organele de administrație publică locală a Găgăuziei a fost declarată nulă în fond și adoptată cu încălcarea legislației (naționale și locale), cu încălcarea competențelor.

*Diagrama 1. Rezultatele hotărârilor instanței de judecată de examinare a Hotărârilor Adunării Populare în perioada decembrie 2013 - iunie 2015*



*Satisfacerea cerințelor de înaintare a sesizărilor, conflict cu legislația, depășirea competențelor APG, încălcarea procedurii desemnate*

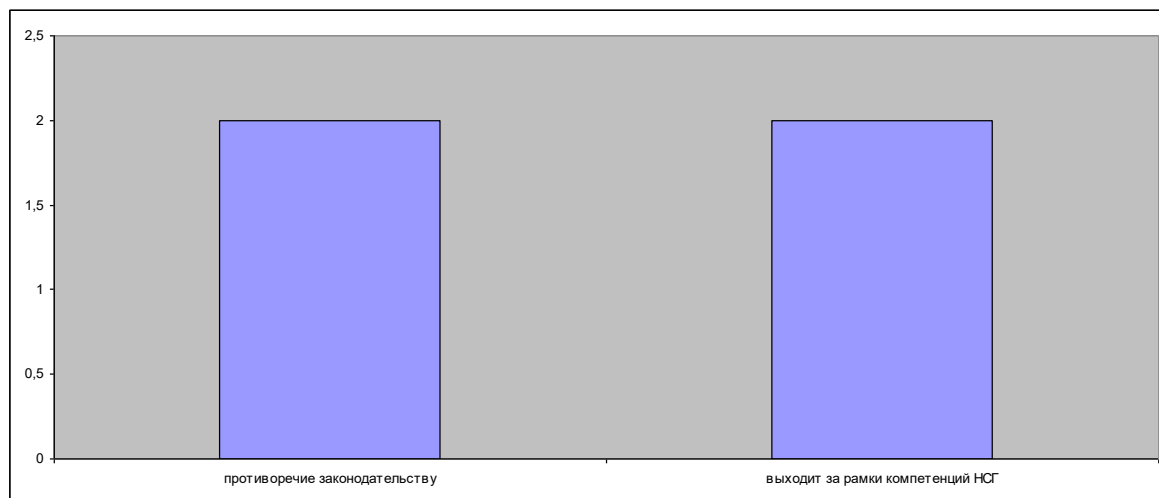
Controlul legislației locale adoptate de Adunarea Populară este exercitat în conformitate cu Constituția și legislația națională. În perioada supusă analizei au fost contestate de biroul teritorial 3 legi locale, dintre care în 2 cazuri prevederile legii au fost declarate nule de instanță.

În 2014, prin legea locală nr. 36-XX/V din 11.04.2014, în capitolul VI din Codul electoral al Găgăuziei (Gagauz Yeri) au fost introduse modificări și completări pentru crearea unei instanțe speciale din Găgăuzia – Tribunalul Codului electoral. Competența principală a acestuia este verificarea conformității normelor juridice ale Legii nr. 344-XIII și Codul Găgăuziei a tuturor actelor normative inferioare.

Tribunalul Codului electoral trebuie să fie, în opinia Adunării Populare, un arbitru dintre puterile legislativă și executivă pe teritoriul autonomiei. Aceste prevederi au fost contestate de biroul teritorial în instanța de judecată ca fiind adoptate cu încălcarea Constituției și a legislației naționale, precum și a competențelor.



*Diagrama 2. Rezultatele deciziilor instanței privind examinarea Hotărârilor Adunării Populare în perioada decembrie 2013 – iunie 2015.*



*Încălcarea legislației, depășirea competențelor de APG*

În conformitate cu art. 115 alin. (4) din Constituție, forma de organizare și competențele instanțelor de judecată, procedura judecătorească sunt stipulate prin lege organică, care este o atribuție exclusivă a Parlamentului. Reieșind din practica altor state cu teritorii autonome, în majoritatea absolută a cazurilor, inclusiv în Italia și Finlanda, puterea judecătorească este domeniul de competență exclusivă a centrului. Posibil, într-o măsură anumită, încercarea de creare a puterii proprii judecătorești de unitatea teritorială autonomă reprezintă opunerea rezistenței față de controlul administrativ exercitat de Guvern.

Cel de-al doilea caz este contestarea art. 13 și art. 14 din capitolul IV a Legii nr. 24-XV/II din 26.12.2000 privind investițiile și activitatea investițională a Comitetului executiv, ce conține prevederi privind regimul privilegiat pentru investitori și modalitatea de lichidare a sistemului de scutiri privilegiate de taxe pentru investitori. Instanța a stabilit conflictul dintre Legea 344-XIII, Codul Găgăuziei și prezenta lege cu unele norme ale Codului fiscal al RM, și prezența unor probleme în procesul de elaborare a legislației, însă decizia finală a fost de refuz de examinare a sesizării ca nefondată.

Cel de-al treilea caz este cu referire la anularea Legii nr. 46-XXIII/V din 04.11.2014 privind modificarea și completarea Legii UTA Găgăuzia nr. 66-XXVIII/III din 10.07.2007 privind instituțiile de televiziune și radio. În conformitate cu legislația în vigoare, Adunarea Populară nu deține competențe de adoptare a actelor normative în domeniul televiziunii și radio, precum și în domeniul licențierii activității de întreprinzător. În consecință, legea a fost declarată a fi o încălcare a legislației.

În concluzia analizei controlului administrativ al legilor și hotărârilor Adunării Populare, se observă un nivel semnificativ de contradictorialitate cu legislația națională, precum și devierea frecventă de la competențe. Adunarea Populară insistă ca legile locale să fie adoptate în conformitate cu Constituția, cu Legea nr. 344-XIII și Codul electoral al Găgăuziei. În legătură cu aceasta, în adoptarea legilor locale Adunarea nu recunoaște obligația sa de a se supune Legii RM privind actele normative ale Guvernului și altor organe de administrație publică centrală și locală, în conformitate cu care la adoptarea actelor normative de către organele puterii din unitățile teritoriale autonome cu statut juridic special, se ia în considerație caracterul de supunere a acestora față de actele normative superioare. Însă este interesant că în unele cauze judecătorești Adunarea Populară face trimitere la legislația națională.

## **CONCLUZIE**

Practica multianuală de succes a statelor care au în componența sa unități teritoriale autonome prezintă experiența de conlucrare dintre centru și regiuni în domeniul controlul reciproc. Această practică demonstrează eficiența asigurării ordinii constituționale și de drept în stat prin intermediul mecanismelor de control.

În majoritatea cazurilor, controlul autorităților centrale privind organul legislativ al regiunii autonome nu se implementează. Controlul este preponderent exercitat pentru a depista depășirea de acest organ a competențelor sale. O asemenea practică este recunoscută ca fiind o practică pozitivă a țărilor cu regiuni autonome. Însă pentru un asemenea model de control este necesară o delimitare clară a competențelor dintre autoritățile centrale și locale și reglementarea acestor prevederi în Legea supremă.

În cazul Găgăuziei, problema delimitării competențelor nu este soluționată, creând discrepante permanente cu autoritățile centrale. Controlul privind verificarea legislației RM în unitatea teritorială autonomă devine un impediment major în adoptarea deciziilor de Adunarea Populară. O altă problemă este statutul legilor locale adoptate de Adunare, care sunt recunoscute în calitate de acte normative ale organelor de administrare publică locală de nivelul doi, adică există o reală lipsă de competență de elaborare a proiectelor de legi. De o actualitate deosebită pentru Adunarea Populară este necesitatea de dezvoltare a cadrului instituțional și a cadrului pentru apărarea drepturilor sale în Curtea Constituțională și în procesul de luare a deciziilor.

După cum demonstrează cercetarea, în cursul a douăzeci de ani de existență a unității teritoriale autonome, nu a fost exercitat controlul constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și instrucțiunilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale ratificate de Republica Moldova, care limitează competențele Găgăuziei, în baza sesizărilor Adunării Populare. Adunarea Populară recurge rar la dreptul său de adresare în Curtea Constituțională. Mai mult decât atât, toate sesizările Adunării Populare au fost elaborate necalitativ, iar dreptul de care dispune acest organ este aplicat extrem de inefficient. Controlul administrativ al Guvernului în regiunea autonomă este, dimpotrivă, efectuat la timp și cu succes.

Dezvoltarea potențialului unității teritoriale autonome Găgăuzia de implementare deplină a statutului său necesită atenție permanentă din partea autorităților centrale și din regiune. Din domeniul controlului reciproc este și necesitatea de a întreprinde măsuri de perfecționare a mecanismului acestuia și modalităților de exercitare.

**RECOMANDĂRI:**

- Aplicarea experienței Italiei de efectuare a controlului actelor normative adoptate de regiunea autonomă;
- Asigurarea controlului eficient depinde de competențele formulate cu claritate ale autorităților centrale și ale unității teritoriale autonome și reglementarea acestora prin legislație;
- Consfințirea competențelor în legile constituționale reprezintă o garantare supremă de protecție a drepturilor regiunii autonome. Ca exemplu pot servi ambele regiuni autonome (Tirolul de Sud și insulele Aland).
- Consolidarea statutului actelor normative ale Adunării Populare în calitate de legi va permite implementarea într-o măsură sporită a prevederilor Legii nr. 344-XIII;
- Implementarea eficientă a mecanismului de control constituțional în unitatea teritorială autonomă necesită dezvoltarea potențialului instituțional și a posibilităților personalului din componența Adunării Populare.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 din: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 1995, nr. 3-4, p. 51.
2. Legea privind Curtea Constituțională nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 din: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 1995, nr. 8, p. 86.
3. Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995 din: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 1995, nr. 53-54, p. 597.
4. Sesizare a Curții Constituționale nr. 29/a/2011 privind verificarea constituționalității art. 21 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul special juridic al Găgăuziei (Gagauz Yeri) și art. 40 alin (5) al Legii nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008 privind Procuratura, adresa electronică: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=73&l=ro> (data vizitării paginii web 24.07.2015)
5. Sesizare a Curții Constituționale nr. 46a-j/2013 privind constituționalitatea unor prevederi din Planul de învățământ primar, gimnazial și liceal pentru anul de studii 2013-2014, aprobat prin Decizia Ministerului de Învățământ al Republicii Moldova nr. 679 din 4 iulie 2013 (disciplinele „limba și literatura română” și „istoria românilor”). [resursa electronică]: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=243&l=ro>. (data vizitării paginii web 24.07.2015)
6. Sesizare a Curții Constituționale nr. 22a/2014 privind controlul constituționalității art. 14 alin. (4) din Legea nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri) [resursă electronică]: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=272&l=ro>. (data vizitării paginii web 24.07.2015)
7. Hotărâre a Curții Constituționale nr. 6 din 14.12.2011 privind sistarea procesului pentru controlul constituționalității art. 21 alin.(2) și alin. (3) al Legii nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri) și art. 40 alin. (5) al Legii nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură (resursă electronică): <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=107&l=ru>. (data vizitării paginii web 24.07.2015)
8. Decizie a Curții Constituționale nr. 21 din 10.12.2013 privind inadmisibilitatea sesizării nr. 46j/2013 de efectuare a controlului constituționalității unor prevederi din Planul de învățământ primar, gimnazial și liceal pentru anul de studii 2013-2014, aprobat prin Instrucțiunea Ministerului de Învățământ al Republicii Moldova nr. 679 din 4 iulie 2013 (disciplinele „limba și literatura română”). [resursa electronică]: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=148&l=ru>. (data vizitării paginii web 24.07.2015)
9. Decizie a Curții Constituționale nr. 3 din 03.06.2014 privind aprobarea Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor înaintate în Curtea Constituțională. Data publicării: 18.07.2014. Din: Monitorul Oficial Nr. 185-199, art. 23, din 03.06.2014.
10. Hotărâre a Curții Constituționale nr. 1 din 22.01.1999 privind aprobarea raportului de efectuare a controlului constituționalității din 1998. Din: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16-18/5 din 18.02.1999.
11. Decizie a Curții Constituționale nr. 24 din 06.05.1999 privind controlul constituționalității art. 20 alin. (2) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 „privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri)”. Din: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54/34 din 27.05.1999.

12. Decizie a Curții Constituționale nr. 5 din 27.01.2000 privind aprobarea raportului privind efectuarea controlului jurisdicției constituționale în 1999. Din: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-16/8 din 10.02.2000.
13. Decizie a Curții Constituționale nr. 5 din 21.01.2002 privind aprobarea raportului de efectuare a controlului jurisdicției constituționale din anul 2001. Din: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20/1 din 02.02.2002.
14. Decizie a Curții Constituționale Nr. 7 din 02.04.2014 de respingere a sesizării nr. 22a/2014 pentru controlul constituționalității articolului 14 alin. (4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). [resursă electronică]: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=141&l=ru>. (data vizitării paginii web 24.07.2015)
15. Hotărârea Curții Constituționale nr.35 din 21.12.1995 cu privire la constituționalitatea articolului 1 alineatul (4) din Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Opinia separată a judecătorului Curții Constituționale asupra dosarului cu privire la constituționalitatea articolului 1 alineatul (4) din Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). În: Monitorul Oficial 2-3/35, 11.01.1996.
16. Hotărâre privind statutul de autonomie a Insulelor Aland (1991/1144). [resursă electronică]: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>. (data vizitării paginii web 16.07.2015)
17. Palermo F. Implementarea și modificarea statutului de autonomie, Din: Toleranța prevăzută de lege – autogovernarea și drepturile grupurilor: autonomia Tirolului de Sud, Ed. De J. Woelk, F. Palermo și J. Marko. Academia Europeană, Leiden, Boston, 2007, p. 143- 160.
18. Suksi M. Guvernarea sub-statală prin autonomie teritorială: studiu comparativ al legilor constituționale privind puterile, procedurile și instituțiile. Berlin: Springer Science & Business Media, 2011, pag. 718.
19. Suksi M. Prosperitatea și fericirea prin autonomie: autogovernarea insulelor Aland din Finlanda, Din: Practicarea autogovernării: studiu comparativ al regiunilor autonome. Yash Ghai și Sophia Woodman, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 62-90.
20. Raport privind Comitetul de Politici în Adunarea Parlamentară privind Experiența pozitivă a regiunilor autonome ca sursă de inspirație în soluționarea conflictelor din Europa. Doc. 9824, 3 iunie 2003. (resursă electronică): <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10177&lang=en>. (data vizitării 14.06.2015)
21. Comisia Europeană pentru democrație prin lege, Consiliul Europei. Statele regionale și federale. CDL-INF (97) 5.
22. Woelk J. Drepturile individuale și ale grupurilor din Tirolul de Sud: Articolul 2 ca normă de bază (Grundnorm) al statutului de autonomie, în: Toleranța stabilită prin lege – autogovernarea și drepturile grupurilor: autonomia Tirolului de Sud, de J. Woelk, F. Palermo și J. Marko. Academia Europeană. Leiden, Boston, 2007, p. 203-217.
23. Woelk J. Ce înseamnă a fi special în relațiile cu autoritățile centrale: instituții și proceduri, În: Toleranța stabilită de lege – autogovernarea și drepturile de grup: autonomia Tirolului de Sud, Ed. de J. Woelk, F. Palermo și J. Marko. Academia Europeană. Leiden, Boston, 2007, p. 121-142.

**CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

**ANEXA 1. Descrierea sesizărilor adresate Curții Constituționale a RM și a hotărârilor adoptate de aceasta**  
**Tabelul A.1.1. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților centrale ale puterii în 1995.**

<b>Data/Nr. sesizării</b>	<b>Instituția</b>	<b>Sesizarea</b>	<b>Obiectul sesizării</b>	<b>Tipul deciziei</b>	<b>Conținutul deciziei</b>	<b>Comentariile</b>
21.12.1995	Deputatul Parlamentului Vasilie Nedelciuc	Sesizare pentru controlul constituționalității art. 1 alin.(4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 "privind statutul special juridic al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)".	Dreptul minorității găgăuze la autodeterminare limitează suveranitatea națională și este o încălcare a art. 1 și 2 din Constituția RM privind suveranitatea, independența, integritatea și indivizibilitatea statului.	Decizie nr. 35 privind constituționalitatea art. 1 alin (4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 „privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)”.	Este inadmisibilă interpretarea dreptului la autodeterminare a poporului găgăuz ca fiind o limitare a suveranității naționale. Acest drept a fost garantat nu găgăuzilor, ci populației Găgăuziei doar în caz de modificare a statutului de independență a RM. Pe de altă parte, această prevedere poate fi interpretată corect doar prin prisma altor prevederi ale legii. Nu există contradicții nici cu art. 1-3 și 137 din Constituția RM, nici cu normele de drept internațional.	Opinie separată a judecătorului CC, G. Susarenco: Constituția RM statuează că acest teritoriu este populat de un singur popor – poporul Republicii Moldova. Nu trebuie transformat acest drept într-un privilegiu. Noțiunea de „popor găgăuz” rezultă în destrămarea suveranității, a statutului de stat unitar și este neconstituțională. Suveranitatea este indispensabilă și nu poate fi transferată prin intermediul unei forme speciale de autonomie unor organe reprezentative. Statul este indivizibil și integru, ceea ce presupune un singur organ legislativ, o singură putere executivă și judecătorească.

**CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

*Tabelul A.1.2. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților centrale ale puterii în 1999.*

<b>Data/Nr. sesizării</b>	<b>Instituția</b>	<b>Sesizarea</b>	<b>Obiectul sesizării</b>	<b>Tipul deciziei</b>	<b>Conținutul deciziei</b>	<b>Comentariile</b>
06.05.1999	Ministrul Justiției, Ion Păduraru	Sesizare pentru controlul constituționalității art. 20 alin.(2) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 "privind statutul special juridic al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)".  Norma este în conflict cu art. 116, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.	În conformitate cu art. 20 alin. (2) al Legii, „judecătorii instanțelor judecătorești din Găgăuzia sunt desemnați prin Decretul Președintelui Republicii Moldova, în baza propunerii Adunării Populare din Găgăuzia, coordonate cu Consiliul Suprem al Magistraturii”. Adresarea autorului se bazează pe faptul că în conformitate cu Constituția, judecătorii din instanțele de judecată, inclusiv Președintele și membrii Consiliului Superior al Magistraturii, sunt desemnați în funcție de Președintele Republicii Moldova sau Parlament, la propunerea Consiliului Suprem al Magistraturii. Această procedură constituțională este diferită de procedura impusă de proiectul de modificare a legii, care a fost supus controlului constituționalității.	Decizie nr. 24 privind controlul constituționalității art. 20 alin. (2) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 „privind statutul special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)” din 06.05.1999	Se recunoaște neconstituționalitatea art. 20 (alin. 2) al Legii nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 „privind statutul special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)”. Curtea Constituțională a elucidat că la adoptarea Constituției, organul legislativ a dispus, în art. 6, art. 72 alin. (3) p.e) și f), art.109, art.111, art.116 alin. (2) și (5), art.122 și art.123 în scopul asigurării independenței puterii judecătorești, pe întregul teritoriu al Republicii Moldova un singur principiu de desemnare în funcție a judecătorilor - de Președintele Republicii Moldova și Parlament, la propunerea Consiliului Suprem al Magistraturii. Puterea judecătorească pe întreg teritoriul Republicii Moldova, inclusiv al Găgăuziei, acționează doar în limitele instanțelor de judecată, care sunt autorități publice unice, investite cu dreptul de exercitare a actului de justiție.	Opinie separată (Nicolae Chiseev, Ion Vasilati): Judecătorii nu susțin decizia instanței de judecată, deoarece ei consideră că procedura de facto de desemnare a judecătorilor cu luare în considerare a opiniei Adunării Populare nu intră în conflict cu prevederea ce stipulează propunerea candidaților la funcție de Consiliul Superior al Magistraturii. Decizia CC este o limitare a competențelor Adunării Populare. Decizia adoptată de instanță are preponderent caracter politic, și nu juridic și prin consecințele sale generează noi probleme.



**CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

*Tabelul A.1.3. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților centrale ale puterii în 2011.*

<b>Data/ Nr. sesizării</b>	<b>Instituția</b>	<b>Sesizarea</b>	<b>Obiectul sesizării</b>	<b>Tipul deciziei</b>	<b>Conținutul deciziei</b>	<b>Comentariile</b>
14.12.2011	Procurorul General al RM	Sesizare pentru controlul constituționalității art. 21 alin.(2) și (3) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 "privind statutul special juridic al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)" și a art. 40, alin. (5) din Legea nr. 294-XVI din 25.12.2008 cu privire la Procuratură.	Prevederile legilor care sunt supuse contestării, intră în conflict cu articolele 6, 109, 111, 124 alin.(3) și 125 alin.(1), alin.(2) și alin.(5) ale Constituției. Obligatorietatea controlului de constituționalitate a prevederilor legilor, care investesc Adunarea Populară a Găgăuziei cu competențe de a prezenta Procurorului General propuneri privind desemnarea candidaturii la postul de Procuror al Găgăuziei, intră în conflict cu principiul de separare al puterilor în stat, precum și principiul de independență a Procuraturii, deoarece singurul organ investit cu dreptul de a prezenta propuneri Procurorului General propuneri privind desemnarea în funcție, precum și de avansare în post a procurorilor, este Consiliul Superior al Procurorilor.	Decizie nr. 6 din 14.12.2011 Privind încetarea procesului privind sesizarea de control al constituționalității	În cazul de retragere a sesizării, Curtea Constituțională dispune sistarea procesului în legătură cu retragerea sesizării.	Pe 12 decembrie 2011, Procurorul General și-a retras sesizarea, motivând că pe 25 noiembrie 2011 Parlamentul a luat decizia de a supune ultimei lecturi Strategia de reformă a sistemului judecătoresc pentru anii 2011-2015, care prevede modificarea criteriilor și modalității de desemnare și avansare în funcție a procurorilor.

**CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

*Tabelul A.1.4. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților centrale ale puterii în 2014.*

Data /Nr. sesizării	Instituția	Sesizarea	Obiectul sesizării	Tipul deciziei	Conținutul deciziei
Nr. 22a/2014	Deputații din Parlament	Sesizarea nr. 22a/2014 pentru controlul constituțional ității art. 14 alin.(4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 "privind statutul special juridic al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)".	Pe 23 decembrie 1994 Parlamentul a adoptat Legea nr. 344-XIII privind statutul special al Găgăuziei (Gagauz Yeri). Art. 14 alin. (4) din această lege prevede că „Conducătorul Găgăuziei prin Decretul Republicii Moldova se desemnează în calitate de membru al Guvernului Republicii Moldova”. Din momentul adoptării legii, această normă niciodată nu a fost modificată. În opinia autorilor sesizării, această normă este în conflict cu art. 2, art.6, art.7, art.96, art.97, art.107, art.109, art.110, art.111 și art.113 din Constituție, precum și cu prevederile tratatelor internaționale.	Sesizarea nr. 7 privind refuzul de a examina cauza în fond din 2 aprilie 2014	Curtea Constituțională a statuat că modalitatea de interacțiune dintre organele Găgăuziei și Guvern este stipulată de legislație fără încălcarea principiilor constituționale ale administrației publice locale, precum și a normelor constituționale privind competențele Guvernului și a organelor administrației publice centrale de resort. Art. 107 din Constituție stipulează că organele de resort ale statului sunt ministerele. În baza legislației, ele implementează politica Guvernului, hotărârile și instrucțiunile acestuia, efectuează conducerea domeniilor atribuite și poartă responsabilitatea pentru activitatea sa. Curtea Constituțională menționează că în conformitate cu art. 97 din Constituție, în afară de Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștrii Prim-ministrului, în componența Guvernului pot să fie incluși și alți membri, în conformitate cu legea organică. Norma juridică din lege, care stipulează includerea Bașcanului Găgăuziei în componența Guvernului, reflectă decizia legiuitorului, adoptată de acesta în baza prevederii din Constituție. În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională a menționat că problema privind oportunitatea legii, nu este de competența sa, fiind o atribuție exclusivă a Parlamentului. În contextul celor elucidate, Curtea Constituțională s-a expus că obiectul sesizării depășește competențele stabilite prin lege, deoarece chestiunile prezentate în sesizare, sunt de competența Parlamentului, având în vizer aspectul relevanței, și nu a constituționalității.

**CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

*Tabelul A.1.5. Sesizarea Curții Constituționale înaintată de reprezentanții autorităților centrale ale puterii în 1998.*

<b>Data/Nr. sesizării</b>	<b>Instituția</b>	<b>Sesizarea</b>	<b>Obiectul sesizării</b>	<b>Tipul deciziei</b>	<b>Conținutul deciziei</b>
1998	Deputatul Parlamentului din sesiunea a XIII-a, Tudor Angheli	Conținut: Neconstituționalitatea prevederii din art. 73 alin.(2) prin care alegerile în Parlament se efectuează în baza unui sufragiu universal național, precum și art. 203 , care prevede că intrarea în vigoare a Codului este din momentul publicării și se aplică din momentul adoptării.	Alegerile Parlamentului în baza unui sufragiu general național nu garantează în opinia autorului sesizării, alegerea în Parlament a reprezentanților Găgăuziei, fiind astfel o încălcare a prevederilor art. 16 alin. (2), art.38 și 39 din Constituție; a prevederilor art. 203 al Codului Electoral, care prevede începerea acțiunii Codului nu din momentul de intrare în vigoare a acestuia, ci din momentul adoptării, fiind în conflict cu art. 76 din Constituție.	Decizie, în: Decizia nr. 16-18/5 privind aprobarea raportului privind implementarea jurisdicției constituționale în 1998	Curtea s-a expus, că în conformitate cu art. 61 din Constituție, Parlamentul este ales în baza dreptului de vot universal, egal și direct, prin vot secret și liber în conformitate cu legea organică privind alegerile. Respectiv, Parlamentul este în drept de a adopta orice formă de alegeri și orice ordine de distribuire a mandatelor deputaților. Organul legislativ va decide de sine stătător care sistem electoral va fi ales – prin vot majoritar, proporțional sau mixt – și care va fi ordinea de repartizare a mandatelor pentru candidați. Curtea a menționat că pragul electoral de reprezentare de 4%, stabilit pentru candidații independenți, nu constituie o limitare a dreptului constituțional de acces pentru fiecare cetățean la ocuparea pozițiilor politice și a funcțiilor de stat, și nu este o încălcare a principiului egalității votului exprimat. Curtea a recunoscut ca fiind constituționale prevederile din art. 73 alin. (2) din Codul Electoral. Alegerile deputaților în Parlament în sesiunea a XIII-a și XIV-a în baza unui sufragiu național universal este o demonstrație a faptului că în organul legislativ au fost aleși și reprezentanți ai minorităților naționale, inclusiv găgăuză. În conformitate cu art. 203, Codul Electoral intră în vigoare din momentul publicării și se aplică din momentul adoptării. Curtea s-a expus că sintagma "...și se aplică din momentul adoptării" este în conflict cu art. 76 din Constituție. Legea intră în vigoare din ziua publicării sau în termenul prevăzut de lege; nepublicarea legii atrage nulitatea acesteia. Codul Electoral a fost adoptat de Parlament pe 21 noiembrie 1997 și publicat în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" nr. 81 din 8 decembrie 1997. Respectiv, Parlamentul a decis aplicarea unei legi organice inexistente (M.O., 1998, nr. 54-55, pag.23).

**CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

**ANEXA 2. Procesele intentate împotriva Adunării Populare în instanța de contencios administrativ și rezultatele proceselor**

*Tabelul A.2.1. Procesele intentate privind Hotărârile Adunării Populare și rezultatele proceselor*

<b>Data</b>	<b>Proces nr.</b>	<b>Cererea în instanță</b>	<b>Decizia instanței de fond</b>	<b>Conflict cu legislația</b>	<b>Depășirea competențelor APG</b>	<b>Încălcarea procedurii stipulate</b>
26.12.2013	3-103/2013	privind anularea hotărârilor nr. 202-C3/V din 15.11.2013 "privind eliberarea din funcție a Bașcanului dl M. Formuzal" și nr. 203-C3/V din 15.11.2013 "privind desemnarea temporară în funcția de interimar al Bașcanului Găgăuziei dl M. Formuzal" ca ilegale, adoptate prin încălcarea prevederilor legii și a procedurilor stabilite.	Cerințele din sesizarea înaintată în instanță să fie satisfăcute, să fie anulată hotărârea APG nr. 202-C3/V din 15.11.2013 "Privind eliberarea din funcție a Bașcanului Găgăuziei dl M. Formuzal" și nr. 203-C3/V din 15.11.2013 "Privind desemnarea temporară de interimar al Bașcanului Găgăuziei dl M. Formuzal " ca fiind ilegale, adoptate cu încălcarea legislației și a procedurii stipulate	Da	nu	da
03.01.2014	3-120/2013	privind anularea deciziei nr. 207-C3/V din 27.11.2013 "privind statutul special al poporului Găgăuziei la autodeterminare în relațiile externe " și nr. 208-C3/V din 27.11.2013 "privind organizarea referendumului consultativ de AP Găgăuzia " ca ilegale, adoptate cu încălcarea legislației	Susținerea condițiilor din cererea înaintată instanței, anularea deciziei nr. 207-C3/V din 27.11.2013 "privind statutul special al poporului Găgăuziei la autodeterminare în relațiile externe " și nr. 208-C3/V din 27.11.2013 "privind organizarea referendumului consultativ de AP Găgăuzia " ca ilegale	Da	nu	nu
02.04.2014	3-24/2014	Privind anularea hotărârilor APG nr. 250-C3/V din 31.01.2014 "privind statutul special al poporului Găgăuziei la autodeterminare în relațiile externe " și nr. 251-C3/V din 31.01.2014 "privind organizarea referendumului consultativ de AP Găgăuzia" ca ilegale	Susținerea condițiilor enunțate în cererea înaintată instanței. Anularea hotărârilor APG nr. 250-C3/V din 31.01.2014 "privind statutul special al poporului Găgăuziei la autodeterminare în relațiile externe " și nr. 251-C3/V din 31.01.2014 "privind organizarea referendumului consultativ de AP Găgăuzia" ca ilegale	Da	da	da
20.06.2014	3-105/2013	Privind anularea deciziei nr. 198-XVI/V din 15.11.2013 "privind exprimarea votului de încredere Comitetului Executiv al Găgăuziei " ca fiind ilegală	Cererea privind declararea ilegalității, adoptată cu încălcarea legii, să fie suspendată ca nefondată	Nu	nu	nu
04.02.2015	3-101/2014	Privind anularea Deciziei APG nr. 254-C3/V din 14.02.2014 "privind confirmarea rezultatelor referendumului legislativ și consultativ al AP Găgăuzia, ce au fost organizate pe 04.02.2014"	Susținerea cererii în instanță. Anularea deciziei APG nr. 254-C3/V din 14.02.2014 "privind confirmarea rezultatelor referendumului legislativ și consultativ al AP Găgăuzia, organizate pe 04.02.2014" ca nefondată, adoptată cu încălcarea legislației și competențelor	Da	da	da
21.05.2015	3-47/2015	Privind anularea deciziei APG nr. 364-C3/V din 09.04.2015 "privind desemnarea datei alegerilor în organele administrației publice locale ale Găgăuziei " ca ilegală în fond, adoptată cu încălcarea legii și a competențelor	Satisfacerea cererilor expuse în cauză. Anularea ca ilegală în fond, adoptată cu încălcarea legii și a competențelor Deciziei nr. 364-C3/V din 09.04.2015 "privind desemnarea datei alegerilor în organele administrației publice locale ale Găgăuziei "	Da	da	nu

**CONTROLUL RECIPROC DINTRE AUTORITĂȚILE CENTRALE ȘI ALE UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME: EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII STATUTULUI GĂGĂUZIEI**

*Tabelul A.2.2. Procesele privind declararea nulității legilor Adunării și rezultatele procesului judiciar*

Data	Proces nr.	Cererea în instanță	Decizia instanței de fond	Conflict cu legislația	Despărțirea limitelor de competență a APG	Încălcarea procedurii stabilite
24.03.2015	3-128/2014	privind anularea alin. (3) și alin. (4) art. 1 din Legea privind UTA Găgăuziei nr. 36-XX/V din 11.04.2014 "privind modificarea și completarea Capitolului VI al Codului Găgăuziei (Gagauz Yeri) ", ca ilegale în fond, adoptate cu încălcarea legislației și a competențelor	Satisfacerea în volum deplin a cererii. Anularea ca ilegale în fond, adoptate cu încălcarea legislației și competențelor a alin.(3) și alin.(4) din art. 1 a Legii UTA Găgăuzia nr. 36-XX/V din 11.04.2014 "privind modificarea și completarea capitolului VI din Codul Găgăuziei (Gagauz Yeri) "	da	da	nu
16.04.2015	3-155/2014	privind anularea art.13 și art.14 din Capitolul IV al Legii UTA Găgăuzia nr. 24-XV/II din 26.12.2000 "privind investițiile și activitatea de investiție a Comitetului Executiv ", ca ilegale în fond, adoptate cu încălcarea legislației și a competențelor	Declinarea cererii ca fiind nefondată	nu	nu	nu
01.06.2015	3-163/2014	Privind anularea legii locale a UTA Găgăuzia nr. 46-XXIII/V din 04.11.2014 "privind modificarea și completarea Legii UTA Găgăuzia nr. 66-XXVIII/III din 10.07.2007 "Privind instituțiile de televiziune și radio " și a deciziei APG nr. 328-XXIII/V din 04.11.2014 "privind Legea UTA Găgăuzia privind modificarea și completarea Legii UTA Găgăuzia nr. 66-XXVIII/III din 10.07.2007 "privind instituțiile de televiziune și radio "	Susținerea cererii în instanță. Anularea ca ilegale a legii UTA Găgăuzia nr. 46-XXIII/V din 04.11.2014 "privind modificarea și completarea Legii UTA Găgăuzia nr. 66-XXVIII/III din 10.07.2007 "Privind instituțiile de televiziune și radio " și a deciziei APG nr. 328-XXIII/V din 04.11.2014 "privind Legea UTA Găgăuzia privind modificarea și completarea Legii UTA Găgăuzia nr. 66-XXVIII/III din 10.07.2007 "privind instituțiile de televiziune și radio "	da	da	nu