

## UNELE REFLECȚII ÎN LEGĂTURĂ CU STATUTUL JURIDIC SPECIAL AL UNITĂȚII TERITORIALE AUTONOME GĂGĂUZIA

**Tudor PAȘCANEANU**

*Catedra Drept Public, ASEM*

En des termes généraux, dans un Etat unitaire, l'organisation administrative du territoire est aussi unitaire du point de vue de l'aspect d'égalité juridique du territoire de l'Etat. A la fois, il existe des exceptions à cette règle, mais uniquement dans le cas où elles sont reconnues par la Constitution ou dans le cas où la Loi fondamentale délègue le législateur ordinaire à les établir. Un problème apparaît dans le cas d'un statut spécial d'autonomie pour les régions habitées par des citoyens appartenant pour la plupart aux minorités nationales. Dans la doctrine juridique la conception concernant la reconnaissance des groupes ethniques et minoritaires comme sujets de droit international ne s'est pas imposée, ni dans la pensée théorique, ni dans la pratique conventionnelle des Etats.

În legătură cu statutul juridic special și organizarea teritorială a unității administrativ-teritoriale a Găgăuziei sunt necesare unele precizări.

Există o prevedere consacrată de legiuitor în preambulul Legii nr.344-XIII/1995, care este în contradicție cu litera și spiritul Constituției Republicii Moldova din 1994, și anume: sintagma "*popor găgăuz puțin numeros*". Această sintagmă presupune existența unei componente în sânul poporului Republicii Moldova, care, potrivit art.1 alin.(4) din Legea nr.344-XII/1995, are dreptul la autodeterminare externă, în cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent.

Această concepție, înscrisă de legiuitor în Legea nr.344-XIII/1995, este diametral opusă principiului unității poporului Republicii Moldova consacrat de articolul 10 al Constituției din 1994, potrivit căruia statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova, precum și principiului indivizibilității Republicii Moldova prevăzut la articolul 1 din Constituție.

De fapt, indivizibilitatea republicii este un atribut al suveranității ei, care, potrivit art.2 alin.(1) din Constituție, aparține poporului Republicii Moldova, iar la alin.(2) al aceluiași articol se stipulează că "*nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului*".

Prin urmare, conceptul juridic de "*popor găgăuz puțin numeros*" folosit de legiuitor nu are valoare constituțională. De fapt, el nu are nici valoare doctrinară.

În acest sens, doctrina juridică s-a pronunțat că o concepție privind recunoașterea grupurilor etnice și minoritare ca subiect de drept internațional nu s-a impus nici în gândirea teoretică, nici în practica convențională a statelor [1].

O altă problemă se pune în legătură cu legea locală nr.1-II din 12 august 1995 cu privire la organizarea administrativă a unității teritoriale Găgăuzia, adoptată de Adunarea Populară a Găgăuziei. În opinia noastră, acest act poate fi considerat ca act administrativ inexistent [2].

Așa cum rezultă din noțiunea de lege locală, la prima vedere s-ar părea că suntem în prezența unui act normativ care are forța juridică a unei legi adoptate de Parlament, dar care este obligatorie numai pe teritoriul Găgăuziei. Însă, această teză contravine cu litera și spiritul Constituției din 1994. Aceasta pentru că, potrivit art.72 lit.f) din Constituție, organizarea administrației locale a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală se reglementează prin lege organică. Legile organice, precum și cele constituționale și cele ordinare, potrivit Constituției Republicii Moldova, sunt adoptate exclusiv de către Parlament care, potrivit art.60 alin.(1) din Constituție, este organul suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legiuitoare.

De aici rezultă că legea locală nr.1-11/1995 a fost emisă cu nerespectarea vădită a dispozițiilor constituționale sus-menționate, fapt ce determină inexistența sa.

Pe marginea organizării teritoriale a Găgăuziei, Măria Gh. Orlov opinează că doar statul (prin intermediul organului reprezentativ suprem – Parlamentul) deține monopolul organizării, reorganizării și modernizării structurii sale administrative [3].

Această deficiență în legătură cu organizarea teritorială a Găgăuziei este cauzată și de ambiguitatea unor termeni folosiți de art.12 pct.3 lit.a) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, nr.344-XIII din 23 decembrie 1994, care prevede că soluționarea, în condițiile legii, a problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei, stabilirea și modificarea categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, denumirilor lor ține de competența Adunării Populare a Găgăuziei.

Însă, dacă examinăm întreg articolul 12 din Legea nr.344-XIII/1994, observăm că el creionează domeniile de reglementare ce țin de competența Adunării Populare a Găgăuziei. Aceste domenii nu sunt altele decât cele ce țin de interesele locale ale Găgăuziei și reprezintă obiectul de reglementare al așa-ziselor legi locale.

Corelând art.12 cu art.2 din aceeași lege, care prevede că Găgăuzia este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, al prezentei legi și al altor legi ale Republicii Moldova (cu excepțiile prevăzute de prezenta lege), al Regulamentului Găgăuziei și al actelor normative ale Adunării Populare (Halk Topluşu) a Găgăuziei, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova, se ajunge ușor la concluzia că actele normative [4] care reglementează domeniile și interesele locale ale Găgăuziei prevăzute la art.12 nu trebuie să vină în contradicție cu Constituția Republicii Moldova și legile în vigoare, ci trebuie să se conformeze lor.

În contextul problematicii abordate mai sus, trebuie să mai subliniem că folosirea de către legiuitorul moldovean a unor termeni de genul "*popor găgăuz puțin numeros*", "*legi locale*", "*autodeterminare externă*" în Legea nr.344-XIII/1994, care, în opinia noastră, sunt utilizați mai mult din considerente politice decât în conformitate cu exigențele tehnico-juridice, duce la concluzia că colectivitățile teritoriale Găgăuzia i s-ar fi acordat o autonomie legislativă – subiect controversat în doctrina moldovenească.

Literatura juridică autohtonă reflectă câteva opinii în legătură cu această problemă.

În opinia autoarei Maria Gh. Orlov, statutul special de autonomie al UTAG s-ar identifica cu o autonomie legislativă (incompletă), care în mod logic include în sine și autonomia administrativă deplină [5].

Conform unei alte opinii, prevederile art.111 din Constituția Republicii Moldova din 1994 trebuie înțelese ca referindu-se la o autonomie administrativ-teritorială, și nu politică [6].

Aceeași opinie expune și prof. I.Leibo, care pornește de la ideea că autonomia administrativă reflectă, de regulă, specificul etnic al unei unități teritoriale; iar autoritățile administrației publice și instanțele judecătorești din această unitate utilizează, alături de limba oficială a statului, limba etnicilor locali, care este folosită și în instituțiile de învățământ, precum și de mass-media locale. Același autor subliniază că în Republica Moldova o astfel de formă a autonomiei administrative se întâlnește în unitățile teritoriale, unde locuiesc găgăuzii [7].

Într-o altă opinie se susține că "UTAG reprezintă o unitate regională de gradul II, având competențe extinse prin recunoașterea existenței unui grup etnic singular – poporul găgăuz și delegarea unor atribuții reprezentative deosebite: existența unei Adunări Populare, a unui Guvernator ales prin alegeri libere în cadrul autonomiei. Caracterul etnocultural al Gagauz-Yeri este accentuat și prin simboluri naționale recunoscute oficial la nivel de autonomie, dar și de dreptul la "autonomie externă" în cazul în care Republica Moldova își va schimba statutul său oficial" [8].

În ce ne privește, împărtășim opinia prof. Maria Gh. Orlov. Însă, precizăm că autonomia acordată de legiuitorul moldovean colectivității teritoriale Găgăuzia înclină mai mult spre o autonomie administrativă, ea incluzând un număr mai mare de atribuții organelor sale reprezentative, comparativ cu celelalte unități teritoriale de nivelul II – raioanele. Acestea determină specificul statutului juridic special al Găgăuziei, dar nu sunt de natură să depășească sfera administrativă.

În sprijinul acestui punct de vedere pornim de la precizarea făcută în literatura de specialitate în legătură cu autonomia teritorială, care poate fi de două feluri: autonomie legislativă și autonomie administrativă [9].

Vom fi în prezența unei autonomii legislative atunci când unei colectivități umane i se recunoaște dreptul de a adopta, în domeniile specificate de Constituție, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți, norme juridice cu cea mai mare forță juridică, subordonate numai Legii Fundamentale.

Dimpotrivă, autonomia este administrativă dacă respectivei colectivități umane i se recunoaște doar dreptul de a emite norme obligatorii de interes local subordonat legilor [10].

Din constatarea făcută că actele normative ale Adunării Populare a Găgăuziei trebuie să fie conforme cu Constituția și legile în vigoare ale Republicii Moldova rezultă forma administrativă a autonomiei colectivității teritoriale Găgăuzia.

Bineînțeles, actele normative ale Adunării Populare a Găgăuziei vor trebui să fie conforme și cu actele Guvernului Republicii Moldova. În acest sens, art.96 din Constituție prevede că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

De menționat că legea locală nr.4-V/II din 25.02.2000 cu privire la proprietate (art.4 [11]), spre deosebire de Legea organică nr.459-XII din 22.01.1991 [12] cu modificările ulterioare [13], reduce subiectul dreptului de proprietate doar la persoane fizice, juridice, precum și la organele autoadministrării locale din cadrul autonomiei.

Așadar, legea locală nr.4-V/II din 25.02.2000 este un act administrativ inexistent, întrucât, potrivit art.72 alin.(3) lit.i) din Constituție, regimul juridic general al proprietății și al moștenirii se reglementează exclusiv prin lege organică a Parlamentului Republicii Moldova.

În prezent, când Republica Moldova este în perioadă de tranziție spre economia de piață, există domenii care necesită o reglementare rapidă din partea unui organ care, prin funcționarii săi, ar putea să o asigure în condiții optime. În aceste condiții, Parlamentul are prerogativa constituțională de a abilita Guvernul printr-o lege specială să emită ordonanțe, în conformitate cu art.106<sup>2</sup> din Constituție, care reglementează aceste domenii, realizându-se, totodată, una dintre sarcinile importante incluse în Programul său de activitate. Aceste ordonanțe vor fi susceptibile de aplicare pe întreg teritoriul Republicii Moldova, deci și în UTAG (de exemplu, privatizarea unor unități economice de interes național din UTAG). Astfel, autorităților autonome ale administrației publice din această unitate teritorială nu le rămâne decât să se conformeze Programului Guvernului, prin urmare, și actelor lui. În sens contrar, s-ar pune în pericol interesul național (respectarea uniformă a dreptului de proprietate pe întreg teritoriul republicii).

Ceea ce se impune de precizat este că actele normative ale Adunării Populare a Găgăuziei vor fi supuse controlului de legalitate, exercitat de reprezentantul Guvernului din UTAG, potrivit Legii nr.123-XV/2003.

În concluzie, actele normative ale Adunării Populare a Găgăuziei urmează să fie adoptate în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, legile și cu actele normative ale Guvernului.

#### Referințe:

1. Duculescu V. Protecția juridică a drepturilor omului. - București: Lumina Lex, 1994, p.234.
2. Asupra actelor administrative inexistente *a se vedea*: Iovănaș I. Drept administrativ. - Arad: Servo Sat, 1997, p.65; Petrescu R.-N. Drept administrativ. - Cluj-Napoca: Cardinal Lex, 2001, p.283-284.
3. Orlov M. Drept administrativ. - Chișinău: Epigraf, 2001, p.64.
4. Menționăm că Regulamentul Găgăuziei reprezintă și el un act normativ al Adunării Populare, care, potrivit art.11 alin.(2) din Legea nr.344-XIII/1994, se adoptă cu votul a două treimi din deputații aleși.
5. Orlov M. Op. cit., p.60.
6. Popa V. Drept public. - Chișinău: A.A.P., 1988, p.33.
7. Конституционное право зарубежных стран. - Москва: Норма, 1999, с.130.
8. Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. - Chișinău: Cartier, 2000, p.155.
9. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Vol.II. - Cluj-Napoca: Lumina Lex, 1998, p.337-338.
10. Ibidem.
11. Сборник законодательных актов Гэгэузии (апрель 1999-январь 2000). - Комрат, 2001, с.61.
12. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1991. - Nr.3-6/22.
13. Modificată prin legile: nr.788 din 26.03.1996; nr.154-XIII din 29.06.1994; nr.237-XIV din 23.12.1998; nr.1367-XIV din 10.11.2000; nr.757-XV din 21.12.2001.

Prezentat la 30.01.2007