



Organizația pentru Securitate și
Cooperare în Europa
Misiunea în Moldova



Transparența și eficiența activității
Adunării Populare a Găgăuziei
prin prisma monitorizării civice

RAPORT

Chișinău 2022

Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” este o organizație obștească, neguvernamentală, nonprofit și neafiliată politic, înregistrată în ianuarie 2000. ADEPT oferă suport și expertiză pe procesele electorale, politice și social-economice.

Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”,
str. Vasile Alecsandri 97 MD-2012 Chișinău, Moldova
Tel: +373 22 212 992
E-mail: info@adept.md
facebook.com/adept.md

Misiunea OSCE în Moldova facilitează o reglementare politică cuprinzătoare și durabilă a conflictului transnistrean sub toate aspectele sale, consolidând independența, suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova în cadrul frontierelor sale recunoscute în plan internațional, cu un statut special Transnistriei.

Misiunea OSCE în Moldova,
str. Alexei Mateevici 75 MD-2009 Chișinău, Moldova
Tel: +373 22 887 802, +373 22 887 887
E-mail: moldova@osce.org
osce.org/moldova
facebook.com/OSCEMoldova
twitter.com/OSCEMoldova

CUPRINS

Introducere.....	2
Aspecte metodologice.....	3
I. Activitatea Adunării Populare a Găgăuziei.....	4
1.1. Informații generale.....	4
1.2. Componenta Adunării Populare de legislatura a VII-a.....	4
1.3. Componenta politică și funcțională a Adunării Populare a Găgăuziei.....	5
1.4. Procesul legislativ.....	6
II. Monitorizarea procesului de luare a deciziilor în Adunarea Populară a Găgăuziei de către societatea civilă.....	7
2.1. Monitorizarea proceselor prin prisma ședințelor APG.....	7
2.2. Monitorizarea cronologică a actului legislativ. Studiu de caz.....	9
III. Identificarea problemelor cu care se confruntă Adunarea Populară în activitatea curentă.....	11
3.1. Probleme ce necesită soluții rapide.....	11
3.2. Identificarea problemelor pe termen mediu în grupuri de lucru.....	12
3.3. Soluțiile propuse de grupurile de lucru pentru eficientizarea activității de legiferare.....	13
3.4. Soluții propuse de grupurile de lucru pentru relațiile centru – regiune.....	13
IV. Mecanismul de interacțiune dintre Adunarea Populară și Parlamentul Republicii Moldova.....	14
4.1. Obiectivele mecanismului de interacțiune.....	14
4.2. Rezultatele activității grupului permanent de lucru.....	15
V. Probleme curente centru – regiune și perspective de soluționare.....	16
5.1. Realizarea politicii interne și externe în problemele referitoare la interesele Găgăuziei.....	16
5.2. Reprezentarea deputaților din Găgăuzia în Parlamentul Republicii Moldova.....	16
5.3. Cooperarea autorităților electorale la nivel național și regional.....	17
Concluzii și recomandări.....	19

Abrevieri

ADEPT	Asociația Pentru Democrație Participativă ADEPT
APG	Adunarea Populară a Găgăuziei
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
UTAG	Unitatea Teritorial Autonomă Găgăuzia
IT	Tehnologia Informației
EXPRESS-KANON	Buletinul oficial al Gagăuziei
CEC	Comisia Electorală Centrală
CECG	Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei

INTRODUCERE

Raportul de față reprezintă o expunere sintetică a eforturilor de monitorizare a activității **Adunării Populare a Găgăuziei (APG)** prin prisma transparenței procesului decizional și estimarea eficienței procedurilor legislative. Acest exercițiu reprezintă o continuare firească a eforturilor anterioare ale Asociației **“ADEPT” (Asociația pentru Democrație Participativă “ADEPT”)**, întreprinse de-a lungul mai multor ani de reflectare a procesului electoral din Găgăuzia. În acest sens, au fost monitorizate și prezentate toate cele șapte scrutine electorale de alegere a Adunării Populare a Găgăuziei, precum și alegerile Guvernatorului (Bașcanului), fiind actualizate informațiile despre întregul proces electoral cu suportul Misiunii OSCE în Republica Moldova (**OSCE - Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa**).

Este firesc ca efortul de reflectare a procesului electoral să fie urmat de exercițiul de evaluare a procesului de adoptare a deciziilor de către instituțiile electiv monitorizate. Statisticile electorale arată că participarea alegătorilor la scrutinele din Găgăuzia poate fi influențată: aproximativ 70 mii de alegători participau per scrutin, în perioada 1995 – 1999; aproximativ 55 mii, în perioada 2001 – 2010; și aproximativ 60 mii în perioada 2010 – 2021. Rata participării la alegeri depinde de

foarte mulți factori, totuși merită să fie întreprinse măsuri în vederea creșterii participării cetățenilor. Pentru aceasta este necesară consolidarea relației între alegători și cei aleși. Respectiv, este important ca alegătorii să se convingă că deciziile adoptate de deputați sunt transparente, adoptate în interes public, în conformitate cu prevederile legislației privind transparența procesului electoral. De aceea, informarea corectă, în termeni utili, a cetățenilor și diferitelor grupuri interesate despre procesele de inițiere, expertizare, examinare și îmbunătățire a proiectelor de acte legislative este extrem de importantă pentru menținerea unei relații strânse a corpului de deputați cu alegătorii.

Democrațiile moderne sunt procedurale. Respectarea procedurilor prescrise în procesul legislativ reprezintă garanția că acest proces este unul previzibil și inclusiv, capabil să ia în considerație opiniile și propunerile diferitelor segmente sociale. Asigurarea unui astfel de proces transparent, previzibil și inclusiv presupune eforturi nu numai din partea deputaților, ci și din partea experților din cadrul Aparatului Adunării Populare, care efectuează o muncă preparatorie extrem de importantă. De aceea, structura Aparatului, profesionalismul cadrelor care asigură evidența, circulația și expertizarea fluxului de documente menite

să asigure transparența și previzibilitatea procesului decizional reprezintă subiecte de interes major pentru procesul legislativ și de control.

Aspectele menționate mai sus sunt de actualitate majoră pentru deputații Adunării Populare a Găgăuziei care sunt la primul mandat. Datele statistice postelectorale evidențiază că aproximativ 2/3 din corpul de deputați din Adunarea Populară a Găgăuziei posedă o experiență vastă datorită activității în legislaturile precedente, fiind necesară doar o ajustare a activității lor la norme-

le prescrise. Respectiv, 1/3 din deputați sunt la primul mandat, având posibilitatea să însușească rapid din experiența colegilor lor, dar și din instruirile organizate special pentru aceștia.

Un compartiment aparte al efortului întreprins îl reprezintă cooperarea Adunării Populare cu reprezentanții societății civile din Găgăuzia, care au pregătirea necesară pentru efectuarea unei monitorizări competente și corecte a tuturor aspectelor legate de activitatea Adunării Populare și transparența acesteia.

ASPECTE METODOLOGICE

Pentru a obține o imagine complexă a activității Adunării Populare a Găgăuziei prin prisma transparenței procesului decizional și eficienței activității s-a recurs la observarea și analiza diferitelor aspecte ale atribuțiilor de legiferare și control ale instituției, interacțiunii cu Parlamentul Republicii Moldova:

- a)** experiența corpului de deputați și necesitatea ridicării nivelului profesional;
- b)** structura și funcționalitatea organelor de lucru ale Adunării Populare;
- c)** existența resurselor pentru dezvoltarea capacităților Aparatului Adunării Populare;
- d)** existența unui plan legislativ pentru planificarea procesului legislativ;
- e)** respectarea procedurilor în procesul de legiferare;
- f)** reflectarea etapelor procesului decizional pe pagina web oficială a instituției;
- g)** interacțiunea cu Parlamentul Republicii Moldova pentru armonizarea cadrului legal regional și național în vederea realizării drepturilor prevăzute de Legea nr.344-XIII privind statutul juridic special al Găgăuziei.

Adunarea Populară de legislatura a VII-a se află la început de mandat (primul an de activitate), după alegerile din 2021. Noul corp de deputați ai

Adunării Populare are o experiență suficientă pentru asigurarea unei activități eficiente – 2/3 dintre deputați au activat și în legislaturile precedente. Valorificarea acestui potențial în raport cu noii deputați, aflați la primul mandat, este un obiectiv ce urmează a fi atins.

Pentru a avea imaginea obiectivă a eficienței activității Adunării Populare au fost organizate întâlniri cu conducerea de vârf a Adunării Populare și instruirii cu participarea deputaților și experților Aparatului Adunării Populare. În cadrul acestor instruirii au fost evidențiate, deopotrivă, aspectele pozitive ale activității Adunării Populare, neajunsurile și lipsurile de ordin organizatoric, instructiv, material și financiar pentru a identifica prioritățile și a putea înlătura treptat neajunsurile.

Relațiile alegătorilor și celor aleși determină eficiența activității forului reprezentativ regional. La baza acestor relații stă transparența procesului decizional. Pentru estimarea acestuia au fost identificați experți independenți din regiune, care au monitorizat, în baza unei metodologii elaborate minuțios, un șir de ședințe plenare ale Adunării Populare prin prisma inițierii, înregistrării, expertizării, dezbaterii, adoptării și publicării actelor legislative, pornind de la prevederile legale naționale și regionale privind transparența procesului decizional.

Relațiile dintre autoritățile regionale și cele centrale, armonizarea cadrului legislativ, au fost analizate prin prisma luării publice de poziții față de subiectele de importanță majoră, precum adoptarea noului Cod electoral al Republicii Moldova, asigurarea reprezentării Găgăuziei în Parlamentul

Republicii Moldova, introducerea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei în registrul organelor electorale din Republica Moldova și alte probleme au fost dezbătute în grupuri de lucru pentru a identifica soluții de principiu.

I. Activitatea Adunării Populare a Găgăuziei

1.1. INFORMAȚII GENERALE

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prevede un statut de autonomie regională pentru Găgăuzia, care este o formă de autodeterminare a cetățenilor de origine etnică găgăuză, parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova. Conform Articolului 111 al Constituției Republicii Moldova, UTA Găgăuzia soluționează de sine stătător, în limitele competențelor sale, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural. Potrivit legii organice a Republicii Moldova nr.344-XIII din 23.12.94 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), în regiune activează organe reprezentative și executive potrivit legii. În conformitate cu prevederilor constituționale și cele ale Legii organice nr.334-XIII, Găgăuzia își alege reprezentanții în organele regionale în concordanță cu legile locale, iar procesul electoral este administrat de Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei, care este o instituție autonomă, independentă de CEC a Republicii Moldova.

Activitatea Adunării Populare a Găgăuziei se desfășoară în limitele legislației Republicii Moldova și a Regulamentului Găgăuziei. Corpul de deputați ai Adunării Populare – 35 la număr, este ales în circumscripții uninominale. Calitatea de deputat salarizat în Adunarea Populară a Găgăuziei este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite în alte autorități locale, instituții publice și structuri antreprenoriale. Activitatea majorității deputaților în Adunarea Populară nu este salarizată, respectiv funcția de deputat este complementară activității profesionale, exercitate continuu, la locul de muncă permanent, în diferite domenii. Această stare de fapt, scoate în evidență necesitatea existenței unui Aparat profesionist și bine structurat, dotat din punct de vedere tehnic și funcțional, pentru a asigura asistența deputaților, ținând cont de prevederile regulamentului și necesității asigurării transparenței procesului decizional.

1.2. COMPONENTA ADUNĂRII POPULARE DE LEGISLATURA A VII-A

În perioada 1995 – 2021, în autonomia Gagauz-Yeri au avut loc 7 cicluri electorale. Specificul alegerilor în Adunarea Populară este că majoritatea relativă sau chiar absolută, de cele mai multe ori, este

obținută de candidații independenți. Astfel, din 35 de deputați: în 1995, la primele alegeri, 16 au fost independenți (46%) și, respectiv, 19 au reprezentat 4 partide politice; în 1999, independenții au

obținut 25 mandate (71%); în 2003 – 17 mandate (49%); în 2008 – 21 mandate (60%); în 2012 – 25 mandate (71%); în 2016 – 28 mandate (80%); în 2021 – 25 mandate (71%). De-a lungul exercitării mandatului, deputații însușesc deprinderi de reprezentare a intereselor circumscriptiilor din localitățile pe care le reprezintă. Această activitatea poartă un caracter preponderent individual, balanța între interesele circumscriptiei și cele generale ale Găgăuziei înclinând spre interesele circumscriptiei. Acest lucru se întâmplă din cauză că majoritatea deputaților își îndeplinesc atribuțiile doar în timpul convocării sesiunilor, detașându-se de la activitățile lor profesionale. În al doilea rând, majoritatea deputaților nu fac parte din partide politice, respectiv, nu au posibilitatea să fie beneficiari sau să contribuie la formarea unei memorii instituționale, bazate pe principii doctrinare sau, cel puțin, programatice, care să fie transmisă viitoarelor generații de politicieni din regiune.

În circumstanțele menționate mai sus, alegătorii din regiune preferă să realegă repetat cea mai

mare parte a deputaților, ținând cont de experiența lor individuală, care este foarte utilă în reprezentarea circumscriptiilor respective, în special atunci când este vorba despre distribuirea bugetară a resurselor financiare în interesele comunităților pe care le reprezintă. În același timp, deputații care nu activează permanent nu au posibilitatea să: dezvolte noi abilități în privința aplicării tehnicilor legislative; imprime predictibilitate activității, în baza normelor procedurale; asigure transparența procesului decizional, în baza unei comunicări deschise și eficiente cu persoanele și instituțiile interesate. În confirmarea celor menționate este important de punctat că la ultimele alegeri pentru Adunarea Populară a fost realeasă majoritatea deputaților din legislatura precedentă – 18 persoane (51%). Doar 12 deputați (34%) sunt la primul mandat, iar ceilalți, aproximativ 2/3 din deputații, au fost deputați în unele din cele cinci legislaturi precedente: 7 deputați sunt la al doilea mandat; 10 deputați – la al treilea mandat; 4 deputați - la al patrulea mandat; câte un deputat la al cincilea și, respectiv, la al șaselea mandat.

1.3. COMPONENTA POLITICĂ ȘI FUNCȚIONALĂ A ADUNĂRII POPULARE A GĂGĂUZIEI

Activitatea Adunării Populare se desfășoară în conformitate cu Regulamentul. Structura organizatorică și funcțională a Adunării Populare este stabilită de capitolele II și III din Titlul I a Regulamentului. Potrivit Regulamentului activitatea Adunării Populare este asistată de un Aparat. În Adunarea Populară de legislatura a VII-a au fost constituite două grupuri de deputați (fracțiuni). Fracțiunea Blocului comuniștilor și socialiștilor cuprinde 9 deputați, constituită la 12 noiembrie 2021. Ceva mai târziu, la 8 februarie 2022 a fost constituită fracțiunea Vocea Găgăuziei, la care au aderat 12 deputați, dintre care 11 aleși în calitate de independenți și unul ales din partea Partidului Acasă Construim Europa. Respectiv, 12 deputați independenți au rămas neafiliați în fracțiuni (în prima jumătate a anului 2022 numărul deputați-

lor s-a micșorat din cauze naturale, apărând două locuri vacante).

Activitatea Adunării Populare este coordonată de prezidiu, compus din: președintele Adunării Populare, care este și președinte al prezidiului; trei vice-președinți ai Adunării Populare; și nouă președinți ai comisiilor permanente. În cele 9 comisii permanente activează 27 de deputați, dintre care 19 sunt, concomitent, membri în câte două comisii, iar 8 deputați fac parte dintr-o singură comisie. Șase dintre cei 8 menționați sunt la exercitarea primului mandat. Președintele, vice-președinții Adunării Populare și alți trei deputați (Nicolai Andrușoi, Mihail Popov și Grigori Diulgher – primii doi sunt la primul mandat, iar cel din urmă la al doilea) nu fac parte din nicio comisie permanen-

tă. Profilul profesional al deputaților în Adunarea Populară este după cum urmează: juriști – 10; pedagogi – 7; medici – 4; ingineri – 3; zootehnicienii – 3; agronomi – 2; contabili – 2; economiști – 1; manager – 1; pilot – 1; pictor – 1.

Structura funcțională a Adunării Populare cuprinde:

1. Comisia permanentă pentru politică economică, atragerea investițiilor, buget, finanțe și dezvoltare regională – 6 deputați. Președinte – Ivanciuc Nicolai, specialist în domeniul **agriculturii**;
2. Comisia permanentă pentru regulament, numiri, imunități și etica deputaților – 5 deputați. Președinte – Jelezoglo Mihail, specialist în domeniul **jurisprudenței**;
3. Comisia permanentă pentru probleme juridice, drepturile omului, ordinea de drept, politica informațională și mass-media – 6 deputați. Președinte – Zaharia Serghei, istoric, specialist în domeniul **educației**;
4. Comisia permanentă pentru știință, educație, cultură, limbă și culte – 5 deputați. Președinte – Manastîrlî Dmitri, specialist în domeniul **educației**;

5. Comisia permanentă pentru industrie, construcții, transporturi, comunicații și servicii – 4 deputați. Președinte – Raia Nicolai, specialist în domeniul **educației**;

6. Comisia permanentă pentru agricultură, industria prelucrătoare, resurse naturale și ecologie – 5 deputați. Președinte – Manastîrlî Valeri, specialist în domeniul **agriculturii**;

7. Comisia permanentă pentru sănătate, protecția socială a populației, problemele copiilor, familiei și muncii – 4 deputați. Președinte – Gaidarji Valentin, specialist în domeniul **ingineriei**;

8. Comisia permanentă pentru tineret, sport și turism – 4 deputați. Președinte – Uzun Ilia, specialist în domeniul **medicinii veterinare**;

9. Comisia permanentă pentru relații externe și autorități publice locale – 5 deputați. Președinte – Unilovschi Ruslan, specialist în domeniul **medicinii veterinare**.

Este de remarcat că deși 10 deputați din Adunarea Populară au studii juridice, doar 1 dintre aceștia conduce o comisie permanentă. Probabil, ceilalți deputați juriști sunt suprasolicitați în activitățile lor profesionale.

1.4. PROCESUL LEGISLATIV

Procesul legislativ al Adunării Populare este reglementat de Titlul III al Regulamentului. Frecvența convocării ședințelor Adunării Populare este stabilită de articolul 25 al Regulamentului – ori de câte ori este necesar, dar nu mai rar de o dată pe trimestru. În primul an de mandat, Adunarea Populară s-a întrunit în ședințe plenare de 20 de ori: 2 ședințe de constituire a organelor de conducere; 6 ședințe speciale; 10 ședințe ordinare; 2 ședințe extraordinare.

Organele de conducere ale Adunării Populare au fost alese la 4 februarie 2022, în cadrul celei de a doua ședințe de constituire, peste 4 luni după încheierea celui de-al doilea tur și a alegerilor repetate a deputaților, la 3 octombrie 2021.

Într-un an de activitate, Adunarea Populară a adoptat 20 de legi referitoare la funcționarea sistemelor: financiar-economic, bugetar, social, administrativ, de afaceri, de drept, mass-media, investițional, etc. De asemenea, în perioada de referință au fost adoptate peste 90 de hotărâri, referitoare la modalitatea de implementare și interpretare a normelor legale locale.

II. Monitorizarea procesului de luare a deciziilor în Adunarea Populară a Găgăuziei de către societatea civilă

2.1. MONITORIZAREA PROCESELOR PRIN PRISMA ȘEDINȚELOR APG

Procesul de monitorizare s-a desfășurat în urma unui cadru metodologic elaborat în baza legislației naționale și regionale care a facilitat activitatea echipei de monitorizare în desfășurarea activităților cu referire la procesul decizional, în mod particular, realizarea practicilor de transparență și bună guvernare în Unitatea Teritorială Autonomă. Efortul de monitorizare a fost realizat de o echipă mixtă de experți naționali și regionali, exponenți ai societății civile.

Scopul procesului de monitorizare a ședințelor APG este controlul asupra respectării normelor de drept și a procedurilor de inițiere și desfășurare a ședințelor conform legilor locale în vigoare din UTA Găgăuzia, precum și elaborarea unor recomandări reieșind din monitorizarea desfășurată pentru a eficientiza calitatea activității organului legislativ din UTA Găgăuzia.

Documentarea procesului de monitorizare a fost desfășurată în baza unui formular, fiind realizată în format mixt: prin intermediul participării directe la ședințe și în format de observare online a acestora, prin difuzarea video.

În perioada august – octombrie au fost monitorizate patru ședințe ale APG:

- Ședința a VII-a ordinară, 16 august 2022
- Ședință specială, 31 august 2022
- Ședința extraordinară, 20 septembrie 2022
- Ședința ordinară a VIII-a, 11 octombrie 2022

Tabelul prezintă tabloul general și minim pentru asigurarea procedurilor și etapelor esențiale în asigurarea transparenței în procesul decizional și conformarea la acestea a celor patru ședințe monitorizate.

Norme și proceduri monitorizate	Data petrecerii ședințelor monitorizate			
	16.08	31.08	20.09	11.10
Prezidiul APG a aprobat data petrecerii ședinței, ordinea de zi și a fost făcută publică informația în conformitatea cu cadrul legal	✓	✓	✓	✓
Deputații Adunării Populare a Găgăuziei au fost anunțați despre agenda sesiunii înainte de începerea acesteia, așa cum prevede Regulamentul APG	✓	✓	✓	✓

Norme și proceduri monitorizate	Data petrecerii ședințelor monitorizate			
	16.08	31.08	20.09	11.10
Perioada de timp dintre repartizarea ordinii de zi și desfășurarea ședinței este conformă prevederilor Regulamentului APG	✓	✓	! ²	✓
Sesiunea s-a desfășurat în ziua și la ora stabilită	✓	✓	✓	✓
Procedura de includere a chestiunilor suplimentare în agendă a fost respectată	✓	✓ ³	✓ ⁴	✓
Toate chestiunile din agendă au fost discutate în cadrul sesiunii în cauză	✓	✓	✓	✓
Procedura de vot a fost deschisă	✓	✓	✓	✓
Asigurarea procedurii de vot prin crearea Comisiei de numărare a voturilor	✗	✗	✗	✗
Rezultatele votului pentru fiecare chestiune au fost făcute publice conform opțiunilor: "Pro" "Contra" "Abțineri"	✗	✗	✗	✗
Participarea reprezentanților mass-media în cadrul sesiunii, în sala de ședință	✓	✓	✓	✓
Sesiunea a fost transmisă în direct	✓	✓	✓	✓
În sala de ședințe au fost prezenți cetățeni, reprezentanți ai asociațiilor obștești, alte persoane interesate	✓	✗	✗	✗
Fracțiunile APG și-au anunțat poziția vizavi de chestiunile examinate din agendă	✗	✓	✗	✗
Cvorumul a fost întrunit de la începutul și până la finalul sesiunii	✓	✓	✓	✓

² La stabilirea datei desfășurării ședinței extraordinare, în art. 31 din Regulamentul APG nu este stabilită perioada de timp între data aprobării deciziei privind desfășurarea, anunțarea publică a datei de desfășurare și desfășurarea propriu-zisă a ședinței extraordinare

³ Conform art. 32 din Regulamentul APG, niciun fel de chestiuni, în afară de cele incluse în ordinea de zi, în cadrul ședinței speciale sau extraordinare nu pot fi examinate

⁴ În cadrul sesiunii extraordinare, lipsește posibilitatea de a include chestiuni suplimentare, conform Regulamentului APG

Este de remarcat că etapele și procedurile de pregătire a ședințelor APG sunt mai degrabă conforme cu cadrul legal și corespund Regulamentului instituției, însă există o serie de curențe care pot fi ușor observate din sumarul respectării etapelor și procedurilor prezentate în tabel.

Nu este posibil de văzut data publicării ordinii de zi sau data publicării altor anunțuri, informațiile sunt afișate în ordinea publicării acestora, fără anumite detalii temporale, acest indiciu poate fi observat doar pe pagina de Facebook a APG. Acest aspect face procesul de monitorizare anevoios, în special la capitolul evaluării respectării termenelor pentru anumite etape indicate atât în cadrul legal al autonomiei cât și cel național.

Una din dificultățile asigurării unui proces transparent și corect de luare a deciziilor este neutilizarea votului electronic. Această opțiune de vot ar contribui considerabil la asumarea votului de către deputați, posibilitatea exactă și evitarea subiectelor de conflict în procesul votării, în mod

special, la ședințele în care nu este aleasă Comisia de numărare a voturilor. Această procedură nu a fost realizată pentru nici una din ședințele monitorizate, în timp ce votul electronic nu este asigurat.

În același timp, pentru toate sesiunile monitorizate au fost observate neconformități în respectarea generală a regulamentului care creează dificultăți pentru asigurarea eficientă a activității procesului decizional și claritate pentru cei care urmăresc ședințele. Aici pot fi oferite drept exemplu nerespectarea regulilor pentru intervalele de timp în cadrul dezbaterilor, care contravin cadrului legal și lasă loc de situații incompatibile cu activitatea propriu-zisă.

Un rol important în asigurarea accesului la informație și transparență în procesul decizional al APG îl are mass-media, care difuzează în regim online ședințele și face posibilă accesibilitatea pentru cetățeni și alți actori interesați să urmărească procesul de luare a deciziilor.

2.2. MONITORIZAREA CRONOLOGICĂ A ACTULUI LEGISLATIV. STUDIU DE CAZ.

Monitorizarea transparenței procesului decizional prin prisma mecanismului legislativ își propune să analizeze procedura legislativă a Adunării Populare a Găgăuziei și procesul de adoptare a proiectelor de legi.

Formularul elaborat pentru monitorizare acoperă anumite aspecte pentru a determina procedurile și etapele de elaborare, progresul și evoluția adoptării proiectelor de lege și asigurarea transparenței în furnizarea informațiilor de interes public.

Pentru prezentarea procesului legislativ au fost colectate o serie de informații, începând cu înregistrarea proiectului de lege la secretariatul APG, numărul și data când au fost organizate ședințele comisiei de profil, data înregistrării și publicării proiectului de lege, includerea în programul

legislativ adoptat, solicitarea opiniei specialiștilor pentru recomandări, crearea grupului de lucru pentru proiectul de lege, efectuarea expertizei, organizarea de audieri și consultări publice cu societatea civilă sau cu alte părți interesate.

Monitorizarea în baza metodologiei propuse și a formularului a fost realizată asupra procesului legislativ din Adunarea Populară a Găgăuziei privind adoptarea Legii cu privire la bugetul pe anul 2022 a UTA Găgăuzia.

În continuare sunt prezentate informațiile despre procesul legislativ din Adunarea Populară a Găgăuziei privind luarea în considerare și adoptarea legii UTA Găgăuzia „Cu privire la bugetul pe anul 2022” sub forma unei cronologii:

13.12.2021	Hotărârea Comitetului Executiv al Găgăuziei nr. 24/1 din 02.12.2021 „Cu privire la proiectul de lege al UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” a fost înregistrată la Secretariatul Adunării Populare din Găgăuzia la 13.12.2021. A fost publicată în EXPRESS-KANON nr. 97-100 din 17.12.2021.
08.04.2022	În cadrul ședinței speciale a Adunării Populare din Găgăuzia a fost adoptată Legea UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022. Hotărârea Adunării Populare din Găgăuzia nr. 34-C3/VII din 08.04.2022.
22.04.2022	Legea UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022 aprobată de Adunarea Populară din Găgăuzia n-a fost semnată de către Guvernatorul (Bașcanul) Găgăuziei I. Vlah, fiind la data de 22.04.2022 remis pentru reexaminare în cadrul Adunării Populare din Găgăuzia.
26.04.2022	Prezidiul Adunării Populare din Găgăuzia, la 26.04.2022, a decis să transmită Legea UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022 spre examinare Comisiei permanente pentru politică economică, atragerea investițiilor, buget, finanțe și dezvoltare regională a APG.
29.04.2022	În cadrul ședinței speciale a Adunării Populare din Găgăuzia din 29.04.2022 a fost aprobată Hotărârea Adunării Populare din Găgăuzia nr. 47-C3/VII prin care a fost depășit dreptul de veto al Bașcanului Găgăuziei (au votat: „Pentru” 33 de deputați prezenți la ședință). Astfel, Legea UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022 a fost adoptată.
12.05.2022	Guvernatorul (Bașcanul) Găgăuziei I. Vlah a înaintat Curții de Apel Comrat o cerere de apel prin care a solicitat anularea Legii UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022, Hotărârii Adunării Populare din Găgăuzia nr. 34-C3/VII din 08.04.2022, Hotărârii Adunării Populare din Găgăuzia nr. 47-C3/VII din 29.04.2022.
13.05.2022	Legea UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022 a fost publicată în EXPRESS-KANON nr. 26-29 din 13.05.2022.
23.06.2022	Curtea de Apel Comrat, prin hotărârea sa din 23.06.2022 (dosarul nr.3-9/2022), a satisfăcut cererea de apel și a anulat Legea UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022, Hotărârea Adunării Populare din Găgăuzia nr. 34-C3/VII din 08.04.2022, Hotărârea Adunării Populare din Găgăuzia nr. 47-C3/VII din 29.04.2022.
22.07.2022	Adunarea Populară din Găgăuzia a depus o cerere de recurs privind anularea hotărârii Curții de Apel Comrat.
01.08.2022	Hotărârea Comitetului Executiv al Găgăuziei nr. 19/1 din 01.08.2022 „Cu privire la aprobarea Legii UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022 a fost înregistrată la Secretariatul APG la 01.08.2022

16.08.2022	În cadrul ședinței Adunării Populare din Găgăuzia din 16.08.2022 a fost adoptată Legea UTA Găgăuzia nr. 16 din 16.08.2022 „Cu privire la modificarea Legii UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022. Hotărârea Adunării Populare din Găgăuzia nr. 87 din 16.08.2022
16.08.2022	Legea UTA Găgăuzia nr. 16 din 16.08.2022 „Cu privire la modificarea Legii UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022” nr. 08-C3/VII din 08.04.2022” a fost publicată în EXPRESS-KANON nr. 60-65 din 21.10.2022.
21.09.2022	Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții Supreme de Justiție a RM, la 21.09.2022, prin încheierea sa a menținut hotărârea Curții de Apel Comrat din 23.06.2022 (dosarul nr. 3ra-785/22).
31.10.2022	Comitetul Executiv din Găgăuzia, în cadrul ședinței sale, a aprobat Hotărârea nr. 33/1 „Cu privire la proiectul Legii UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2022”, precum și Hotărârea nr. 34/1 „Cu privire la proiectul legii UTA Găgăuzia „Privind bugetul pentru anul 2023”. Aceste hotărâri au fost înregistrate la Secretariatul Adunării Populare din Găgăuzia la 31.10.2022. Au fost publicate în EXPRESS-KANON nr. 67-75 din 04.11.2022.
07.11.2022	La 07.11.2022, s-a desfășurat ședința Prezidiului Adunării Populare din Găgăuzia cu privire la stabilirea datei desfășurării ședinței speciale a Adunării Populare din Găgăuzia din 11.11.2022 și aprobarea ordinii de zi a acesteia.
11.11.2022	La 11.11.2022, s-a desfășurat ședința specială a Adunării Populare din Găgăuzia la care a fost adoptată Legea UTA Găgăuzia nr. 21 din 11.11.2022 „Privind bugetul pentru anul 2022” (la ședință au fost prezenți 30 de deputați. Rezultatele votării: „Pentru” – 27 de persoane, „Împotriva” – 0, s-au abținut – 3 persoane).
18.11.2022	Legea UTA Găgăuzia nr. 21 din 11.11.2022 „Privind bugetul pentru anul 2022” a fost publicată în EXPRESS-KANON nr. 77-81 din 18.11.2022.

III. Identificarea problemelor cu care se confruntă Adunarea Populară în activitatea curentă

3.1. PROBLEME CE NECESITĂ SOLUȚII RAPIDE

Participarea la activitatea de instruire realizată în luna noiembrie 2022, a deputaților Adunării Populare, inclusiv a doi vice-președinți ai instituției, președinți ai comisiilor permanente, precum și a angajaților Aparatului, a permis evidențierea

problemelor specifice care apar în activitatea conducerii organului reprezentativ, a comisiilor permanente, a deputaților care nu activează permanent și a Aparatului Adunării Populare. Întrucât majoritatea deputaților Adunării Populare

nu au activitate permanentă în cadrul instituției, fiind convocați la ședințe, principalele sugestii și recomandări au fost axate pe necesitatea oferirii unui suport cât se poate de urgent în vederea eficientizării activității Aparatului Adunării Populare:

- necesitatea suportului în adoptarea unor regulamente și documente de ordin intern pentru asigurarea eficienței instituției și evitarea interpretărilor nebinevoitoare sau a neclarităților; (posibil de realizat cu resurse proprii și expertiză externă);
- dezvoltarea/procurarea/adaptarea unor soluții IT pentru sistematizarea circuitului documentelor

(acest instrument va rezolva o serie de probleme pentru majoritatea părților implicate în proces – aparat, deputați, etc. (sunt necesare resurse externe);

- necesitatea suportului în dezvoltarea și îmbunătățirea paginii web oficiale <https://www.halktoplushu.md/>.

Concluzia principală la care s-a ajuns este că instrumentul de bază în asigurarea transparenței procesului decizional îl reprezintă pagina web oficială a Adunării Populare, care necesită actualizare și excluderea erorilor de conținut, ridicându-i calitatea și funcționalitatea.

3.2. IDENTIFICAREA PROBLEMELOR PE TERMEN MEDIU ÎN GRUPURI DE LUCRU

Pentru stimularea implicării participanților la întrunire au fost organizate exerciții practice în cadrul cărora cei prezenți au fost împărțiți în grupuri și motivați să identifice problemele curente și eventuale soluții pentru acestea. Experții care au facilitat instruirea au elaborat tehnica **arborelui problemelor**, care a permis: analiza situației existente, identificarea problemelor cheie în contextul acestora, evidențierea relației cauză-efect și, respectiv, găsirea soluțiilor.

Concluziile elaborate de participanți în grupurile de lucru urmează a fi sintetizate într-o foaie de parcurs, prevederile căreia ar urma să fie realizate pe termen mediu. Totuși, cele mai importate probleme identificate de participanți în cadrul instruirii, în grupurile de lucru, sunt după cum urmează:

- existența contradicțiilor între legislația națională și cea referitoare la autonomia regională, cauzată de delimitarea nu tocmai clară a competențelor între puterea centrală și regiunea autonomă;
- învechirea cadrului normativ privind relațiile dintre centru și regiunea autonomă, care nu ține cont de realitățile existente și dinamica schimbărilor social-politice;
- lipsa regulamentelor interne, bine elaborate,

pentru instituționalizarea mai profundă și asigurarea eficienței activității Adunării Populare;

- lipsa documentelor interne pentru ordonarea activității Aparatului Adunării Populare și care ar descrie minuțios procedurile privind mecanismele de elaborare și avizare a actelor normative;
- lipsa unui nomenclator al actelor normative privind clasificarea acestora și ierarhizarea lor, care ar ajuta la înlăturarea diferitelor contradicții și ar stimula creația legislativă;
- funcționarea defectuoasă a paginii web oficiale a Adunării Populare, ce nu reflectă plenar activitatea instituției și nu permite o informare adecvată a cetățenilor;
- nivelul precar al pregătirii profesionale, care se manifestă în lipsa expertizei juridice adecvate;
- necesitatea unei corelații mai strânse între activitatea grupului de lucru permanent instituit de Adunarea Populară și Parlamentul Republicii Moldova și activitatea de legiferare a Adunării Populare.

Soluționarea problemelor identificate mai sus necesită, pe lângă efortul Adunării Populare, a Aparatului acesteia, și suportul autorităților centrale, ale organizațiilor societății civile și a partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova.

Grupurile de lucru au identificat un șir de lacune în cadrul normativ al autonomiei, înlăturarea lacunelor menționate oferind posibilități și oportunități suplimentare de dezvoltare. Astfel, domeniile de competență ale Adunării Populare, prevăzute de legislația Republicii Moldova, referitoare la statutul juridic special al Găgăuziei, urmează a fi explorate de Adunarea Populară.

În acest sens, deocamdată, lipsesc actele normative ce țin de competența Adunării Populare la nivel regional, precum legile locale referitoare la: 1) educație, 2) cultură, 3) turism, 4) protejarea mediului ambiant, 5) ocrotirea sănătății și protecției sociale, 6) soluționarea litigiilor de ordin juridic între instituțiile publice ale puterii regionale, etc.

3.3. SOLUȚIILE PROPUSE DE GRUPURILE DE LUCRU PENTRU EFICIENTIZAREA ACTIVITĂȚII DE LEGIFERARE

Grupurile de lucru din cadrul instruirii din 14-15 noiembrie 2022 au propus un set de soluții concrete pentru eficientizarea activității legislative a Adunării Populare:

- necesitatea organizării activității APG în baza unui plan legislativ. Pentru a deveni un instrument eficient, planul legislativ ar trebui să fie elaborat de fracțiunea sau coaliția majoritară, astfel încât să aibă suportul necesar ca manifestare a voinței politice a majorității deputaților;
- necesitatea eforturilor suplimentare pentru pregătirea și perfecționarea cadrelor din Aparatul Adunării Populare;

- necesitatea însușirii și utilizării limbii oficiale pentru a participa și la elaborarea legilor la nivel național, nu doar familiarizarea cu versiunea finală, fără a avea posibilitatea introducerii amendamentelor în procesul de elaborare și adoptare;
- necesitatea precizării statutului deputaților Adunării Populare, profesionalizarea prin permanentizarea activității deputaților;
- dezvoltarea și precizarea ideilor privind evoluțiile social-economice și politice din Găgăuzia pentru a le realiza, inclusiv prin intermediul actelor legislative .

3.4. SOLUȚII PROPUSE DE GRUPURILE DE LUCRU PENTRU RELAȚIILE CENTRU – REGIUNE

Grupurile de lucru din cadrul instruirii au propus un set de soluții concrete și pentru eficientizarea cooperării între Adunarea Populară și Comitetul executiv, precum și a activității mecanismului de cooperare între Adunarea Populară și Parlamentul Republicii Moldova:

- depășirea carențelor existente în relațiile dintre Adunarea Populară și Comitetul executiv prin identificarea unor mecanisme eficiente de soluționare a litigiilor dintre cele două instituții;
- diminuarea treptată a neîncrederii reciproce între organele puterii centrale și celei regionale prin eficientizarea mecanismelor de cooperare –

grupul de lucru permanent constituit de Adunarea Populară și Parlamentul Republicii Moldova, participarea activă a reprezentanților Comitetului executiv în cadrul colegiilor ministeriale;

- înlăturarea vulnerabilităților provocate de interpretarea diferită a prevederilor Legii privind statutul special al Găgăuziei, fiind necesară, în primul rând, găsirea soluțiilor de principiu, urmată de găsirea mecanismelor concrete de depășire a problemelor existente;
- redobândirea de către organele puterii regionale a împuternicirilor prevăzute de lege, inclusiv restabilirea serviciilor desconcentrate în autonomie;

- recuperarea încrederii alegătorilor în aleșii regionali (majorarea prezenței la votare) prin intermediul unei comunicări mai eficiente între alegători și aleși, informarea corectă a alegătorilor despre activitatea deputaților prin intermediul paginii web oficiale a Adunării Populare.

Soluționarea etapizată a problemelor menționate ar crea premise pentru eficientizarea activității Adunării Populare, iar respectarea cadrului legal existent în asigurarea transparenței procesului decizional în interesul alegătorilor și a grupurilor de interese.

IV. Mecanismul de interacțiune dintre Adunarea Populară și Parlamentul Republicii Moldova

4.1. OBIECTIVELE MECANISMULUI DE INTERACȚIUNE

În cadrul instruirii din 14-15 noiembrie 2022 au fost invocate un șir de probleme în raporturile dintre Adunarea Populară și Parlamentul Republicii Moldova. În acest context, este de menționat că mecanismul permanent de interacțiune dintre Adunarea Populară a Găgăuziei și Parlamentul Republicii Moldova a fost instituit prin Hotărârea Parlamentului nr.206 din 20 noiembrie 2015 privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia. Constituirea și activitatea grupului de lucru permanent a luat în considerație recomandările Înaltului Comisar al OSCE pentru minoritățile naționale, ale Consiliului European, precum și prevederile Cartei europene a autonomiei locale.

Grupul de lucru a fost constituit, pe bază de paritate, din reprezentanți ai Adunării Populare a Găgăuziei și ai fracțiunilor din cadrul Parlamentului Republicii Moldova, în baza dispozițiilor conducerii Adunării Populare și, respectiv, a Parlamentului Republicii Moldova. Activitatea grupului de lucru permanent este asistată de experții din cadrul Secretariatului Parlamentului, Direcția generală juridică, Comisia juridică, numiri și imunități, Comisia economie, buget și finanțe, etc.

Obiectivele grupului permanent de lucru au fost fixate după cum urmează:

- instituirea dialogului permanent 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;
- analiza corespunderii prevederilor Legii nr.344-XIII privind statutul juridic special al Găgăuziei cu prevederile Constituției Republicii Moldova și prezentarea propunerilor privind amendamentele necesare care ar exclude eventualele contradicții;
- 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 privind statutul juridic special al Găgăuziei;
- 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 regionale, formularea proiectelor de modificare și armonizare a acestora;

- formularea recomandărilor pentru îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia în conformitate cu bunele practici europene;
- crearea unui mecanism permanent de consultări pentru prevenirea și soluționarea impedimentelor posibile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.

4.2. REZULTATELE ACTIVITĂȚII GRUPULUI PERMANENT DE LUCRU

Activitatea grupului permanent de lucru a început efectiv în 2016, când au fost adoptate 32 de decizii. Inițial, eforturile grupului permanent de lucru au fost îndreptate spre instituționalizarea acestuia și soluționarea problemelor organizatorice. Acestei probleme i-au fost dedicate 4 decizii. Un alt set de decizii a fost dedicat necesității consolidării statutului juridic special al Găgăuziei prin intermediul ajustării legislației conexe la prevederile Legii nr. 344-XIII privind statutul juridic special al Găgăuziei; consolidării capacităților administrative ale Secretariatului APG; utilizării mijloacelor fondurilor ecologice și rutier și dezvoltarea regională a Găgăuziei; politicile de finanțare din creditele internaționale, direcționate pentru infrastructura publică și dezvoltare, ținând cont de proporția populației din UTA Găgăuzia; ameliorarea situației social-economice din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia; politica de cadre în domeniul justiției pentru UTA Găgăuzia; finanțarea radiodifuzorului public regional Compania „Teleradio-Găgăuzia”; statutul Oficiului Asistenței Medicale de Urgență, etc.

În 2017 și-a început activitatea noua legislatură a Adunării Populare. Grupul de lucru permanent a adoptat 12 decizii privind: elaborarea unor soluții durabile pe marginea armonizării cadrului normativ național și al UTA Găgăuzia; delimitarea atribuțiilor UTA Găgăuzia în activitatea culturală din domeniul bibliotecilor; delimitarea atribuțiilor UTA Găgăuzia în activitatea culturală din domeniul muzeelor; delimitarea atribuțiilor UTA Găgăuzia în proiectul de lege privind regimul operelor comemorative de război; aprobarea Foii de parcurs a Grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova.

În 2018 grupul permanent de lucru a adoptat 12 decizii, dedicate preponderent domeniului culturii, ocrotirii sănătății, problemelor ecologice și economice. Pentru prima oară, la final de an a fost dat publicității Raportul privind activitatea Grupului de lucru. Din cauza alegerilor parlamentare și criza politică care a urmat, în 2019 grupul de lucru permanent, practic, nu a adoptat decizii pe marginea subiectelor de interes reciproc. Abia către sfârșitul anului a fost reînnoită componența grupului de lucru.

În 2020 grupul permanent de lucru a reușit să adopte 5 decizii, inclusiv privind actualizarea Planului de activități pentru anul respectiv. Printre priorități au figurat armonizarea legislației naționale și regionale în domenii precum: relațiile de muncă, serviciul public, organizațiile necomerciale, ordinea publică, procesul electoral, funcționarea serviciilor desconcentrare, justiția, etc.

În 2021 grupul permanent de lucru a adoptat 5 decizii. Aria problemelor abordate a fost extinsă asupra domeniului fitosanitar. O problemă aparte o constituie consultarea de către autoritățile centrale a autorităților UTA Găgăuzia în procesul decizional, în procesul revizuirii Legii privind regulamentul Parlamentului. Și în anul 2022 problema respectivă a rămas de actualitate pentru grupul de lucru permanent. De asemenea, au fost prevăzute măsuri pentru armonizarea legislației regionale și naționale în domeniul educației, elaborarea și implementarea politicilor lingvistice. În perspectivă, se planifică studierea modalităților de descentralizarea a serviciilor publice din statele UE pentru a fi aplicate în Republica Moldova.

V. Probleme curente centru – regiune și perspective de soluționare

5.1. REALIZAREA POLITICII INTERNE ȘI EXTERNE ÎN PROBLEMELE REFERITOARE LA INTERESELE GĂGĂUZIEI

Adunarea Populară a Găgăuziei a emis la 6 iulie 2022 o declarație pentru a scoate în evidență faptul că autoritățile centrale ale Republicii Moldova ignoră prevederile articolului 12 al Legii nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Articolul menționat prevede că Găgăuzia participă la implementarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în probleme legate de interesele ei. Dar de fapt:

- procedura de obținere a statutului de țară candidată pentru aderarea la Uniunea Europeană de către Republica Moldova s-a desfășurat netransparent, fără implicarea autorităților Găgăuziei;
- autoritățile autonomiei nu au fost invitate să participe la procedura de completare a chestionarului pentru obținerea statutului de stat candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană.

În contextul menționat, declarația a făcut referință și la alte abateri de la prevederile legii menționate, invocând necesitatea creării mecanismelor de garantare a drepturilor și atribuțiilor instituțiilor

puterii regionale. De această problemă ar trebui să se preocupe, pe lângă Grupul de lucru comun al Adunării Populare și Parlamentului Republicii Moldova, și alte instituții prin intermediul cărora să fie întreținut un dialog oficial permanent între autoritățile centrale și cele regionale.

Nerespectarea de către autoritățile centrale a prevederilor Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei în procesul de obținere a statutului de țară candidat la UE are consecințe negative, cultivând euroscepticism în rândurile locuitorilor din Găgăuzia. Respectiv, autoritățile Republicii Moldova au fost chemate să repare greșelile comise, punând în aplicare prevederile legale privind realizarea drepturilor politice și economice.

În circumstanțele noi, create odată cu obținerea de către Republica Moldova a statutului de țară candidat la UE, Adunarea Populară a Găgăuziei, când va considera necesar, va apela conducerea Uniunii Europene și a țărilor prietene pentru a obține garanții în apărarea drepturilor legale.

5.2. REPREZENTAREA DEPUTAȚILOR DIN GĂGĂUZIA ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Printre cerințele, practic permanente, ale deputaților Adunării Populare adresate Parlamentului Republicii Moldova figurează și cea referitoare la reprezentarea politică garantată în Parlamentul țării a deputaților aleși din partea Găgăuziei. Această problemă are o istorie mai veche. După declararea independenței Republicii Moldova,

în toate legislaturile parlamentare reprezentarea etnicilor găgăuzi a fost adecvată ratei populației găgăuze în raport cu întreaga populație.

Reprezentanții Adunării Populare insistă pe realizarea principiului teritorial și nu pe cel etnic la reprezentarea Găgăuziei în Parlamentul Republicii

Moldova. Argumentul este că etnicii găgăuzi aleși în Parlamentul Republicii Moldova pot fi din orice regiune a țării, posibil fără să aibă vreo legătură strânsă cu autonomia găgăuză. Organizarea circumscripțiilor electorale în Găgăuzia pentru alegerea deputaților proporțional numărului de alegători ar oferi cea mai bună garanție de reprezentare în Parlamentul țării.

Problema în cauză a revenit pe agendă în contextul adoptării noului Cod electoral al Republicii Moldova. Documentul menționat prevede că sistemul electoral pentru alegerea Parlamentului este proporțional absolut: o țară – o singură circumscripție electorală. Acest sistem electoral a fost utilizat și anterior în nouă din cele zece exerciții electorale de alegere a Parlamentului. De fiecare dată, candidații găgăuzi au fost promovați în Parlament pe listele naționale ale partidelor politice. Sigur, candidații găgăuzi puteau participa la alegeri în cadrul sistemului menționat ca independenți, neafiliați politic, convingând alegătorii din Găgăuzia să-i voteze. Dar s-a dovedit că alegătorii din Republica Moldova nu sunt înclinați să susțină candidații independenți. În istoria electorală a Republicii Moldova niciodată vreun candidat independent nu a fost ales în cadrul sistemului electoral proporțional absolut.

Odată cu adoptarea Hotărârii Curții Constituționale nr. 5 din 25-02-2020 privind **numărul de membri necesar pentru înregistrarea unui partid politic**, în principiu, a fost oferită posibilitatea înregistrării partidelor regionale. Astfel, există posibilitatea ca alegătorii din Găgăuzia să fie îndemnați să voteze eventualele partide regionale. Dar acest mecanism nu a fost testat anterior, existând riscul unei confuzii în rândurile alegătorilor legate de dilema susținerii tradiționale a unor partide naționale sau a celor regionale.

Majoritatea partidelor naționale pledează pentru menținerea sistemului electoral proporțional ca instrument de consolidarea a partidelor și reprezentării proporționale a acestora în Parlament. În astfel de condiții o soluție pentru garantarea reprezentării Găgăuziei în Parlament ar fi trecerea de la sistemul proporțional absolut la cel proporțional limitat, când țara se împarte în circumscripții cu mai multe mandate, Găgăuzia fiind una din acestea, cu un număr de mandate proporțional numărului alegătorilor. Celelalte circumscripții ar putea coincide cu regiunile de dezvoltare – Nord, Centru, Sud, Municipiul Chișinău, stabilite prin Legea nr. 438 din 28-12-2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. Până la soluționarea problemei transnistrene, alegătorii din stânga Nistrului pot fi arondați la circumscripțiile existente.

5.3. COOPERAREA AUTORITĂȚILOR ELECTORALE LA NIVEL NAȚIONAL ȘI REGIONAL

Adoptarea noului Cod electoral al Republicii Moldova readuce în prim plan și problema interacțiunii organelor electorale naționale și regionale. Alegerile la nivel național (parlamentare, prezidențiale, locale generale, referendumurile republicane, etc.) sunt organizate și desfășurate de Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova (CEC). Alegeri regionale (pentru funcția de Guvernator (Bașcan) al Găgăuziei, Adunarea Populară a Găgăuziei și referendumurile din UTA Găgăuzia) sunt organizate și conduse de Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei (CECG). CEC și CECG sunt

instituții independente și autonome din punct de vedere funcțional. Interacțiunea dintre ele are loc prin intermediul schimburilor de experiență și informații în vederea instruirii funcționarilor electorali și aplicării uniforme a procedurilor electorale. Acest gen de relații dintre CEC și CECG ar trebui reflectat în mod corespunzător în noul Cod Electoral al Republicii Moldova pentru a stabili statutul tuturor funcționarilor electorali și a organelor electorale din țară, constituite în mod legal. Întrucât cadrul legal privind atribuțiile și competențele CEC este adoptat de Parlament, iar

pentru CECG – de Adunarea Populară a Găgăuziei, este necesar ca legislația privind cooperarea dintre cele două instituții să se bazeze pe câteva principii simple și clare:

A. Respectarea ierarhiei legilor.

Reglementările existente la nivel național și regional și conținutul acestora urmează a fi respectate. De exemplu, denumirile și atribuțiile celor două organe electorale sunt prevăzute de legile Republicii Moldova: Codul Electoral al Republicii Moldova și Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (vezi art. 12.3). (d)). Respectiv, noul Cod electoral nu poate modifica denumirea și responsabilitățile CECG, care nu pot fi modificate, extinse sau reduse. Singurul lucru admisibil ar fi ca pentru comisiile electorale, constituite legal, ale unităților administrative cu stat special (Găgăuzia, iar în perspectivă și Transnistria) să fie găsit un nume generic comun, lucru care să fie stabilit în mod corespunzător în Codul electoral al Republicii Moldova;

B. Standardizarea tuturor procedurilor electorale.

Interacțiunea dintre cele două instituții se rezumă la asigurarea de comun acord a aceluiași standard în procesul de pregătire și exercitare a dreptului de vot al cetățenilor la nivel național și regional. De asemenea, este necesară asigurarea garantată prin lege a cooperării instituțiilor electorale centrală și regională cu alte instituții ale statului;

C. Coordonarea reciprocă a activităților.

CEC și CECG își pot coordona activitățile în domeniul care nu prevăd raporturi cu caracter ierarhic, precum instruirii funcționarilor electorali, acreditării observatorilor internaționali, schimbul reciproc de experiență și informații necesare pentru a asigura transparența procesului electoral.

D. Respectarea consecvenței.

Problemele existente urmează a fi abordate conceptual. Ulterior, etapele soluționării urmează să respecte cadrul conceptual. În acest sens, Codul electoral al Republicii Moldova ar trebui să evite formulări ambigue sau contradictorii, referitoare la raporturile dintre CEC și CECG.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Concluziile și recomandările acestui raport sunt preponderent de ordin practic și pornesc de la dezbaterile care au avut loc în cadrul întrunirilor, activității în grupurile de lucru cu participarea deputaților, angajaților Aparatului Adunării Populare și experților, precum și observații făcute în timpul monitorizării ședințelor de lucru plenare ale APG:

A. Actualizarea și dezvoltarea paginii web oficiale a Adunării Populare pentru a reflecta activitatea instituției și a asigura transparența procesului decizional, a atrage și menține interesul alegătorilor pentru activitatea organului reprezentativ;

B. Elaborarea și adoptarea regulamentelor interne care lipsesc, pentru asigurarea eficienței instituției și evitarea neclarităților;

C. Sistematizarea circuitului documentelor. Acest instrument va rezolva o serie de probleme pentru majoritatea părților implicate în proces – Aparat, deputați, etc.;

D. Consolidarea potențialului organizatoric și funcțional al Aparatului Adunării Populare. În situația când majoritatea deputaților nu activează permanent sarcina principală pentru asigurarea bunei funcționări a Adunării Populare îi revine, sub toate aspectele Aparatului – comunicarea, expertizarea și circularea documentelor, dar și în asistarea Adunării Populare în activitățile sale legate de funcțiile de control;

E. Elaborarea planului legislativ cu concursul grupurilor de deputați (fracțiunilor) și a conducerii Adunării Populare. Acest lucru ar reprezenta manifestarea voinței politice la care au făcut referință participanții la dezbateri;

F. Precizarea statutului deputaților Adunării Populare, ridicarea nivelului de profesionalism prin permanentizarea activității sau implicarea mai frecventă a deputaților în soluționarea problemelor din domeniul lor de activitate profesională;

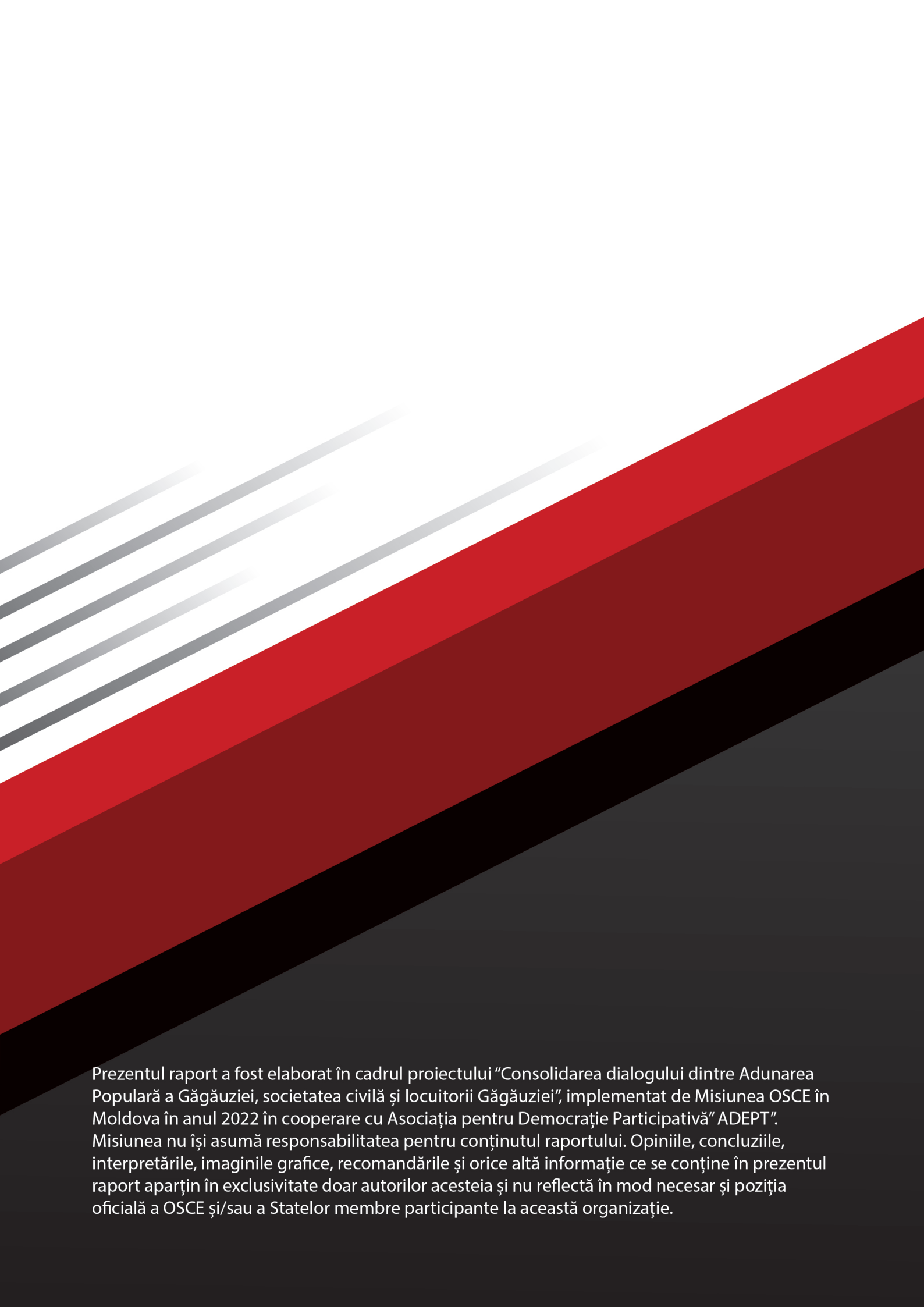
G. Respectarea minuțioasă a procedurilor de legiferare, atât la etapa inițierii, elaborării, expertizării și amendării proiectelor, cât și la etapa finală a adoptării actelor legislative și publicare acestora;

H. Însușirea și utilizarea limbii de stat pentru asigurarea coparticipării la elaborarea legilor la nivel național, evitarea situațiilor când doar post-factum are loc familiarizarea cu versiunea finală a legilor și actelor normative, fără a avea posibilitatea participării la elaborarea și amendarea documentelor;

I. Diminuarea treptată a neîncrederii reciproce între organele puterii centrale și celei regionale prin eficientizarea mecanismelor de cooperare – grupul de lucru permanent constituit de Adunarea Populară și Parlamentul Republicii Moldova, participarea activă a reprezentanților Comitetului executiv în cadrul colegiilor ministeriale;

J. Înlăturarea vulnerabilităților provocate de interpretarea diferită a prevederilor Legii privind statutul special al Găgăuziei, fiind necesară, în primul rând, găsirea soluțiilor de principiu a problemelor existente, urmată de găsirea mecanismelor concrete de depășire a acestora;

K. Atragerea asistenței din partea autorităților centrale și partenerilor de dezvoltare pentru eficientizarea activității Adunării Populare și a Aparatului, oficializată prin intermediul unor memorandumuri de cooperare elaborate minuțios, cu prevederi clare referitoare la suport – echipament, instruire, consultări, etc., a obligațiilor părților semnatare.



Prezentul raport a fost elaborat în cadrul proiectului “Consolidarea dialogului dintre Adunarea Populară a Găgăuziei, societatea civilă și locuitorii Găgăuziei”, implementat de Misiunea OSCE în Moldova în anul 2022 în cooperare cu Asociația pentru Democrație Participativă” ADEPT”. Misiunea nu își asumă responsabilitatea pentru conținutul raportului. Opiniile, concluziile, interpretările, imaginile grafice, recomandările și orice altă informație ce se conține în prezentul raport aparțin în exclusivitate doar autorilor acestuia și nu reflectă în mod necesar și poziția oficială a OSCE și/sau a Statelor membre participante la această organizație.