

REPUBLICA MOLDOVA
GAGAUZİYANIN HALK TOPLUŞU



Adunarea Populară
a Găgăuziei
Comrat
str. Lenin, 194

Народное Собрание
Гагаузии
Комрат
ул.Ленина, 194

Gagauz Yerin
Halk Topluşu
Comrat
Lenin sokaa, 194

TEL.: 0 (298) 2-30-69 | FAX: 0 (298) 2-39-71 | E-MAIL: HALKTOPLUSHU@GMAIL.COM | WEB: HALKTOPLUSHU.MD

№ 42-03/1-13

«06» 07 2026

Госпоже Домника МАНОЛЕ,
Конституционный Суд
Республики Молдова
г. Кишинев, ул. А. Лэпушняну, № 28

Уважаемая госпожа Председатель,

Направляем в Ваш адрес официальное Обращение Народного Собрания Гагаузии о контроле конституционности некоторых положений Избирательного кодекса Республики Молдова № 325/2022. К настоящему Обращению прилагается постановление Народного Собрания Гагаузии № 545-B3/VII от 03 июля 2026 года «Об обращении в Конституционный суд Республики Молдова о контроле конституционности некоторых положений Избирательного кодекса Республики Молдова № 325/2022».

Приложения:

- Постановление Народного Собрания Гагаузии №545-B3/VII от 03.07.2026 года на 1 листе;
- Обращение Народного Собрания Гагаузии на русском и румынском языках на 11 листах.

С уважением

Председатель Народного
Собрания Гагаузии

В.И. ГАЙДАРЖИ



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău, MD-2004

SESIZARE
privind controlul constituționalității unor prevederi
din Codul electoral al Republicii Moldova

Autorul sesizării

Adunarea Populară a Găgăuziei
mun. Comrat, str. Lenin nr. 196, Republica Moldova

Obiectul sesizării. Normele contestate

Prezenta sesizare vizează controlul constituționalității unor dispoziții din Codul electoral nr. 325/2022 care reglementează statutul, organizarea și funcționarea autorității electorale a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia.

Sunt contestate următoarele dispoziții:

1. Sintagma „Consiliul Electoral Central al Găgăuziei”, utilizată în:

- art. 1, noțiunea „concurrent electoral”, lit. d);
- art. 17 alin. (1) lit. d);
- art. 17 alin. (6);
- art.25, lit.y;
- art. 36 (denumirea articolului);
- art. 36 alin. (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9);
- art. 155 alin. (2), (4), (5);
- art.245 alin.(4).

2. Articolul 17 alin. (6) din Codul electoral:

„(6) Consiliul Electoral Central al Găgăuziei este parte integrantă a sistemului organelor electorale ale Republicii Moldova și exereită atribuțiile organului electoral central în cadrul alegerilor regionale în condițiile prezentului cod și ale actelor normative locale. În cazul alegerilor pentru Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, pentru autoritățile administrației publice locale, precum și al referendumurilor, Consiliul Electoral Central al Găgăuziei exereită atribuțiile consiliului electoral de circumscripție de nivelul al doilea în condițiile prezentului cod.”

3. Articolul 36 alin. (1), teza a doua, din Codul electoral:

„În cazul alegerilor pentru Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova și al alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, precum și în cazul referendumurilor, Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, format din președinte și secretar, exereită atribuțiile consiliului electoral de circumscripție și este completat cu membri în modul prevăzut la art. 35 din prezentul cod.”

4. Articolul 36 alin. (4), teza a doua, din Codul electoral:

„Pe durata perioadei electorale, Consiliul Electoral Central al Găgăuziei este în drept să angajeze în baza contractelor individuale de muncă, pe durată determinată, personal suplimentar, în limitele stabilite de Comisia Electorală Centrală.”

5. Articolul 36 alin. (7) din Codul electoral:

„(7) În perioada dintre alegeri, președintele Consiliului Electoral Central din Găgăuzia exereită atribuțiile prevăzute la art. 37 alin. (2).”

Prevederi constituționale pretins încălcate

Argumentarea incidenței normelor constituționale

Articolul 111 din Constituția Republicii Moldova – Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia

„(7) Legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament.”

Articolul 111 alin. (7) din Constituție instituie o garanție procedurală specială, unică în arhitectura constituțională a Republicii Moldova, aplicabilă modificării Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei. Această normă consacra o majoritate calificată de trei cincimi din numărul deputaților aleși ca condiție obligatorie pentru orice intervenție legislativă asupra statutului autonomiei.

Normele contestate produc un efect juridic echivalent cu modificarea indirectă a Legii nr. 344/1994, întrucât afectează elemente esențiale ale cadrului instituțional al autonomiei Găgăuziei și alterează regimul juridic al unor autorități prevăzute de legea sa organică.

Or. adoptarea Codului electoral nr. 325/2022 nu a respectat exigența constituțională prevăzută de art. 111 alin. (7), fiind votat de 55 de deputați din 101, sub pragul constituțional de 61 de voturi necesare pentru modificarea statutului special al autonomiei.

În aceste condiții, intervenția legislativă realizată prin normele contestate reprezintă o eludare de facto a garanției constituționale instituite de art. 111 alin. (7). Principiul efectului util (*effet utile*) al normelor constituționale impune interpretarea acestora în sensul în care garanțiile constituționale nu pot fi golite de conținut prin modificări indirecte realizate prin acte normative adoptate cu majoritate simplă.

Prin urmare, orice intervenție legislativă care afectează statutul juridic special al Găgăuziei trebuie supusă exigenței constituționale a majorității calificate, indiferent de forma juridică a actului normativ prin care aceasta este realizată.

Noțiunea de „modificare” în sensul articolului 111 alin. (7) din Constituție

Pentru aplicarea articolului 111 alin. (7) din Constituție, relevant nu este exclusiv actul formal de modificare expresă a Legii nr. 344/1994, ci și orice intervenție legislativă care produce efecte echivalente asupra elementelor esențiale ale statutului juridic special al Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia.

În sens constituțional, noțiunea de „modificare a statutului special” are un caracter material, și nu strict formal. Aceasta include orice reglementare care afectează organizarea instituțională a autonomiei, raporturile dintre autoritățile sale și autoritățile centrale, precum și mecanismele prin care autonomia își exercită competențele proprii.

Din această perspectivă, nu este necesar ca legea organică specială să fie modificată expres pentru a activa incidența articolului 111 alin. (7). Este suficient ca o intervenție

legislativă să producă un efect juridic comparabil cu modificarea cadrului instituțional al autonomiei.

În cazul de față, normele contestate nu se limitează la reglementarea tehnică a procedurilor electorale, ci vizează direct organizarea, statutul juridic, competențele și modul de funcționare al autorității electorale a Găgăuziei, instituție care face parte din arhitectura legală a autonomiei consacrate prin Legea nr. 344/1994.

Prin urmare, efectul cumulativ al acestor intervenții constă în reconfigurarea unui element instituțional al autonomiei, ceea ce echivalează, din punct de vedere constituțional, cu o modificare a statutului său juridic special.

Acceptarea unei interpretări pur formale, potrivit căreia numai modificările exprese ale Legii nr. 344/1994 ar intra sub incidența articolului 111 alin. (7), ar lipsi de eficiență garanția constituțională instituită de legiuitorul constituant. Într-o asemenea situație, protecția constituțională a autonomiei ar putea fi ușor eludată prin dispersarea modificărilor în alte acte normative adoptate cu majoritate simplă.

Or, principiul supremației Constituției și principiul efectului util al normelor constituționale impun interpretarea articolului 111 alin. (7) în sensul în care acesta acoperă orice modificare directă sau indirectă a elementelor esențiale ale statutului juridic special al Găgăuziei.

În consecință, normele contestate intră în sfera de aplicare a articolului 111 alin. (7) din Constituție, fiind adoptate cu nerespectarea procedurii constituționale obligatorii.

Argumentarea pretensei încălcări a unor dispoziții constituționale

1. Încălcarea articolului 111 alin. (7) din Constituție

Teza fundamentală a prezentei sesizări este că normele atacate contravin articolului 111 din Constituția Republicii Moldova, care consacră regimul constituțional special al Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia. Acest regim reflectă un compromis constituțional istoric, care a stat la baza soluționării pașnice a erizei din sudul Republicii Moldova la începutul anilor '90 și a evitat o evoluție similară celei din regiunea transnistreană.

Prezenta sesizare demonstrează că:

autonomia Găgăuziei, în sensul articolului 111 din Constituție, presupune participarea efectivă la exercitarea puterii publice, nu doar o autonomie declarativă;

normele contestate produc o ingerință în competențele autonomiei prin eludarea garanțiilor constituționale;

jurisprudența Curții Constituționale confirmă caracterul constituțional al autonomiei și mecanismele sale instituționale;

jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și standardele europene recunosc legitimitatea mecanismelor de participare instituțională;

Comisia de la Veneția a susținut consolidarea, nu restrângerea, modelului de autonomie existent.

I. Cadrul constituțional și istoria al autonomiei Găgăuziei

A. Autonomia Găgăuziei – soluție constituțională a unei crize secesioniste

Autonomia Găgăuziei, consacrată prin Legea nr. 344 din 23 decembrie 1994, reprezintă un compromis politico-juridic fundamental al statului Republica Moldova, prin care o potențială criză secesionistă a fost soluționată pe cale pașnică și constituțională.

Acest compromis a rezultat din negocieri între autoritățile centrale și reprezentanții populației găgăuze, care au renunțat la proiectul unei entități separatiste în schimbul recunoașterii unui statut autonom distinct, garantat legal și constituțional. Erodarea acestui echilibru prin intervenții legislative indirecte afectează însăși logica pactului constituțional.

Articolul 111 din Constituție a constituționalizat acest compromis, înstituire un regim juridic special, protejat printr-o majoritate calificată de trei cincimi din numărul deputaților aleși (art. 111 alin. (7)).

B. Lectura sistemică a articolului 111 din Constituție

Normele contestate contravin articolului 111 alin. (7) din Constituție, întrucât afectează competențe și instituții care fac parte din arhitectura autonomiei Găgăuziei, eludând exigența majorității calificate.

Articolul 111 alin. (3) prevede că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii”. Organizarea alegerilor pentru aceste organe reprezintă un element esențial al autogovernării.

În lipsa unui control instituțional real asupra mecanismelor electorale proprii, autonomia devine formală, contrar principiilor statului de drept și standardelor europene, inclusiv Carta Europeană a Autonomiei Locale.

II. Jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova

HCC nr. 35 din 21 decembrie 1995

Curtea a recunoscut autonomia Găgăuziei ca fiind conformă Constituției și a statuat că aceasta reprezintă o formă de realizare a dreptului la autodeterminare internă în cadrul Republicii Moldova. Totodată, Curtea a confirmat legitimitatea mecanismelor instituționale de autogovernare.

HCC nr. 5 din 5 martie 2024

Curtea a subliniat că relațiile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia trebuie să se bazeze pe mecanisme instituționale și procedurale adecvate, întemeiate pe cooperare loială.

III. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

A. Participarea efectivă a minorităților

În cauza *Gorzelik și alții c. Poloniei* (MC, 2004), Curtea a subliniat importanța pluralismului efectiv și a diversității culturale.

În *Sejdić și Finčič c. Bosniei și Herțegovinei* (MC, 2009), Curtea a recunoscut legitimitatea mecanismelor instituționale de reprezentare a minorităților.

B. Marja de apreciere

În *Tănase c. Moldovei* (MC, 2010), Curtea a confirmat marja largă de apreciere a statelor în organizarea instituțiilor interne, cu respectarea esenței drepturilor fundamentale.

În *Podkolzina c. Letoniei* (2002), Curtea a stabilit că procedurile electorale trebuie să fie clare, previzibile și lipsite de arbitrar.

C. Autonomia teritorială

Jurisprudența Curții Europene nu a considerat niciodată autonomia teritorială incompatibilă cu Convenția. Dimpotrivă, în state precum Regatul Unit, Spania, Italia sau Finlanda, astfel de modele sunt recunoscute cu expresii legitime ale organizării democratice.

IV. Standarde ale Uniunii Europene și drept comparat

A. Principiul autonomiei instituționale

În jurisprudența CJUE (ex. C-212/06), statele dispun de libertate în organizarea structurilor administrative și teritoriale.

Principiul autonomiei instituționale (Rewe-Zentralfinanz; Simmenthal) confirmă că nu există un model unic impus de dreptul european.

V. Instrumente internaționale relevante

A. Comisia de la Veneția

Comisia de la Veneția a recomandat consolidarea autonomiei Găgăuziei și dezvoltarea mecanismelor de cooperare instituțională, nu restrângerea acestora (CDI.-INI/(2002)020).

B. Carta Europeană a Autonomiei Locale

Carta consacra autonomia locală ca drept efectiv de administrare a treburilor publice (art. 3), principiul subsidiarității (art. 4) și limitele controlului administrativ (art. 8).

Recomandările Congresului Puterilor Locale și Regionale confirmă caracterul funcțional al autonomiei Găgăuziei.

C. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale

Articolul 15 garantează participarea efectivă la viața publică. Comitetul Consultativ a apreciat pozitiv modelul de autonomie al Găgăuziei.

D. Documentul de la Copenhaga (1990)

Acesta recunoaște legitimitatea administrațiilor autonome ca instrumente de protecție a identității minorităților.

VI. Principiul loialității constituționale

Loialitatea constituțională este bidirecțională:

- (i) autoritățile regionale nu pot bloca funcționarea statului;
- (ii) autoritățile centrale nu pot goli de conținut garanțiile constituționale ale autonomiei.

Autonomia Găgăuziei presupune cooperare instituțională, nu subordonare și nici eliminarea progresivă a mecanismelor sale de funcționare.

Concluzii și solicitări

I. Afectarea garanțiilor de autonomie instituțională prin modificarea regimului organului electoral al Găgăuziei

Normele contestate nu reprezintă o simplă intervenție tehnică în materia legislației electorale, ci produc o modificare substanțială a garanțiilor de autonomie instituțională ale Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia.

Prin acestea, legiuitorul a intervenit asupra denumirii, modului de constituire, competențelor și funcționării organului electoral al autonomiei, cu efectul reducerii rolului autorităților autonome în organizarea propriilor procese electorale.

Potrivit articolului 12 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 344/1994, Adunarea Populară aprobă componența Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei, instituție care constituie un element structural al mecanismului de autogovernare.

Codul electoral nr. 325/2022 modifică acest cadru în mod esențial.

În primul rând, prin înlocuirea denumirii „Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei” cu „Consiliul Electoral Central al Găgăuziei”, este afectată continuitatea juridică a instituției astfel cum este consacrată de legea privind statutul special.

În al doilea rând, art. 17 alin. (6) și art. 36 din Codul electoral re poziționează această autoritate în arhitectura electorală generală, prin standardizarea funcționării sale exclusiv în baza legislației electorale naționale.

În al treilea rând, sunt restrânse mecanismele de constituire și organizare a instituției, prin diminuarea rolului Adunării Populare și transferul unor competențe către autoritatea electorală centrală, inclusiv în materia resurselor administrative și a personalului.

Privite în ansamblu, aceste intervenții nu afectează apartenența instituției la sistemul statului, ci reduc gradul de autonomie instituțională garantat Găgăuziei în organizarea propriilor alegeri.

Autonomia constituțională consacrată de articolul 111 din Constituție nu exclude integrarea în cadrul statului, ci presupune existența unor competențe proprii, efective și garantate, exercitate de autoritățile autonome.

Reducerea acestor competențe prin lege organică adoptată cu majoritate simplă afectează substanța garanției constituționale prevăzute de articolul 111 alin. (7).

2. Clarificare privind conținutul constituțional al autonomiei

Prezenta sesizare nu pornește de la ideea unei autonomii separate de sistemul statului, întrucât autonomia Găgăuziei funcționează exclusiv în cadrul Republicii Moldova și face parte integrantă din organizarea sa constituțională.

Problema de constituționalitate nu privește integrarea instituțiilor autonomiei în sistemul statal, ci reducerea conținutului efectiv al garanțiilor de autonomie instituțională consacrate de articolul 111 din Constituție.

Autonomia constituțională nu presupune o structură paralelă statului, ci existența unor competențe proprii, reale și garantate, exercitate în limitele stabilite de Constituție și legea organică specială

În acest sens, orice intervenție legislativă este compatibilă cu Constituția numai în măsura în care nu afectează substanța acestor competențe și nu transferă, direct sau indirect, atribuții esențiale ale autonomiei către autorități centrale sau mecanisme de control externe neprevăzute de cadrul special.

Or, normele contestate produc tocmai un asemenea efect: diminuarea rolului instituțional al autorităților autonome în organizarea propriilor procese electorale și uniformizarea excesivă a mecanismelor electorale, în detrimentul componentei de autoguvernare.

Prin urmare, analiza de constituționalitate nu se întemeiază pe opoziția dintre autonomie și stat, ci pe verificarea respectării limitelor constituționale ale autonomiei în interiorul statului.

3. Concluzie

Articolul 111 alin. (7) din Constituție instituie o garanție procedurală constituțională specială, menită să protejeze stabilitatea statutului juridic al Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia.

Din perspectiva acestui articol, Legea nr. 344/1994 consacră expres instituția electorală a autonomiei sub denumirea de „Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei” și stabilește raportul său juridic cu Adunarea Populară, ca element al mecanismului de autoguvernare.

Codul electoral nr. 325/2022 a înlocuit această instituție cu o construcție juridică diferită - „Consiliul Electoral Central al Găgăuziei” - producând o modificare a cadrului instituțional al autorității electorale a autonomiei.

În consecință, normele contestate determină o modificare indirectă a statutului juridic special al Găgăuziei, fără respectarea majorității constituționale de trei cincimi prevăzute de articolul 111 alin. (7) din Constituție.

Pentru aceste motive

În temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, al prevederilor Codului jurisdicției constituționale și ale Legii cu privire la Curtea Constituțională, solicităm respectuos Curții Constituționale:

1. Admiterea prezentei sesizări privind excepția de neconstituționalitate, cu constatarea admisibilității și temeiniciei acesteia.

2. Declararea neconstituționalității sintagmei „Consiliul Electoral Central al Găgăuziei”, utilizată în Codul electoral nr. 325/2022, inclusiv în:

- art. 1 (noțiunea de „concurrent electoral”), lit. d);
- art. 17 alin. (1) lit. d);
- art. 17 alin. (6);
- art.25, lit.y;
- art. 36 (denumirea articolului);
- art. 36 alin. (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9);
- art. 155 alin. (2), (4), (5);
- art.245 alin.(4).

În măsura în care aceasta înlocuiește instituția „Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei”, consacrată de Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei, și produce modificarea indirectă a cadrului instituțional al autonomiei, cu încălcarea articolului 111 alin. (7) din Constituție.

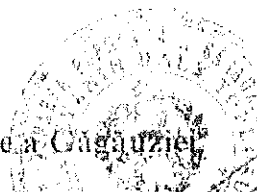
3. Declararea neconstituționalității dispozițiilor art. 17 alin. (6), art. 36 alin. (1) teza a doua, art. 36 alin. (4) teza a doua și art. 36 alin. (7) din Codul electoral nr. 325/2022, întrucât acestea afectează statutul juridic, competențele, modul de constituire și funcționare ale autorității electorale a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, cu încălcarea procedurii constituționale speciale prevăzute de articolul 111 alin. (7) din Constituție.

Declarația și semnătura autorului sesizării

Subsemnatul, Președintele Adunării Populare a Găgăuziei, Gaidarji Valentin, acționând în temeiul Hotărârii Adunării Populare a Găgăuziei nr. 545-VZ/VII din 03.07.2026, declar pe propria răspundere că informațiile prezentate Curții Constituționale sunt veridice.

Cu respect,

Președintele Adunării Populare a Găgăuziei



Valentin GAIDARJI

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ул. Александру Лэнушиану 28,
Кишинев, MD-2004

ОБРАЩЕНИЕ

о контроле конституционности некоторых положений
Избирательного кодекса Республики Молдова №325/2022

Автор обращения

Народное Собрание Гагаузии
муш. Комрат, ул. Ленина, 196, Республика Молдова

E-mail: halktoplusu@mail.ru
Телефон: +373 298 2-25-18

Предмет обращения. Оспариваемые нормы

Настоящее обращение направлено на проверку конституционности некоторых положений Избирательного кодекса № 325/2022, регулирующих статус, организацию и функционирование избирательного органа АТО Гагаузия.

Оспариваются следующие положения:

1. Фраза «Центральный избирательный совет Гагаузии», используемая в:

- статье 1 (понятие «избирательный конкурент»), пункт d);
- пункте d) части (1) статьи 17;
- части (6) статьи 17;
- пункте y) статьи 25;
- наименовании статьи 36;
- частях (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9) статьи 36;
- частях (2), (4), (5) статьи 155;
- части (4) статьи 245.

2. Статья 17, часть (6) Избирательного кодекса:

«(6) Центральный избирательный совет Гагаузии, являющийся составной частью системы избирательных органов Республики Молдова, осуществляет полномочия центрального избирательного органа в ходе региональных выборов в соответствии с настоящим кодексом и местными нормативными актами. В случае выборов в Парламент, на должность Президента Республики Молдова, в органы местного публичного управления, а также референдумов Центральный избирательный совет Гагаузии осуществляет полномочия окружного избирательного совета второго уровня в соответствии с настоящим кодексом»

3. Статья 36, часть (1), второе предложение, Избирательного кодекса:

«В случае выборов в Парламент, на должность Президента Республики Молдова и в органы местного публичного управления, а также референдума Центральный избирательный совет Гагаузии, состоящий из председателя и секретаря, осуществляет полномочия окружного избирательного совета и укомплектовывается членами в порядке, предусмотренном статьей 35 настоящего кодекса».

4. Статья 36, часть (4), второе предложение, Избирательного кодекса:

«В течение осуществления своих полномочий работа Центрального избирательного совета Гагаузии обеспечивается рабочим аппаратом, структура и штатное расписание которого утверждаются соответствующим советом. На избирательный период Центральный избирательный совет Гагаузии вправе нанимать дополнительный персонал на основании срочных индивидуальных трудовых договоров в пределах, установленных Центральной избирательной комиссией».

5. Статья 36, часть (7) Избирательного кодекса:

«(7) В период между выборами председатель Центрального избирательного совета Гагаузии осуществляет полномочия, предусмотренные частью (2) статьи 37)».

Предположительно нарушенные положения Конституции

Обоснование применимости (нарушения) конституционных норм

Статья 111 Конституции Республики Молдова – АТО Гагаузия

«7) Изменения в органический закон, регламентирующий особый статус автономно-территориального образования Гагаузия, принимаются тремя пятыми голосов избранных депутатов Парламента.»

Статья 111 часть (7) Конституции устанавливает специальную процессуальную гарантию, не имеющую аналогов в конституционной архитектуре Республики Молдова, применимую к внесению изменений в Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии. Данная норма закрепляет квалифицированное большинство в три пятых от числа избранных депутатов в качестве обязательного условия для любого законодательного вмешательства в правовой статус автономии.

Оспариваемые положения порождают юридический эффект, равнозначный косвенному изменению Закона № 344/1994, поскольку затрагивают существенные элементы институциональной системы автономии Гагаузии и изменяют правовой режим некоторых органов власти, предусмотренных ее органическим законом.

Однако при принятии Избирательного кодекса № 325/2022 не было соблюдено конституционное требование, предусмотренное частью (7) статьи 111 Конституции, поскольку за него проголосовали 55 из 101 депутата, что ниже конституционного порога в 61 голос, необходимого для внесения изменений в особый статус автономии.

При таких обстоятельствах законодательное вмешательство, осуществленное посредством оспариваемых положений, представляет собой фактический обход конституционной гарантии, установленной частью (7) статьи 111 Конституции. Принцип эффективного действия конституционных норм (*effet utile*) требует их толкования таким образом, чтобы конституционные гарантии не могли быть лишены своего содержания посредством косвенных изменений, осуществляемых нормативными актами, принятыми простым большинством голосов.

Следовательно, любое законодательное вмешательство, затрагивающее особый правовой статус Гагаузии, должно соответствовать конституционному требованию о квалифицированном большинстве независимо от юридической формы нормативного акта, посредством которого такое вмешательство осуществляется.

Понятие «изменение» в смысле части (7) статьи 111 Конституции

Для применения части (7) статьи 111 Конституции значение имеет не только формальный акт прямого внесения изменений в Закон № 344/1994, но и любое законодательное вмешательство, которое влечет последствия, равнозначные

изменению существенных элементов особого правового статуса Автономного территориального образования Гагаузия.

В конституционном смысле понятие «изменение особого статуса» носит материальный, а не исключительно формальный характер. Оно охватывает любое правовое регулирование, затрагивающее институциональную организацию автономии, взаимоотношения между ее органами и центральными органами власти, а также механизмы, посредством которых автономия осуществляет свои полномочия.

С этой точки зрения для применения части (7) статьи 111 Конституции не требуется, чтобы специальный органический закон был изменен прямо. Достаточно, чтобы законодательное вмешательство повлекло правовые последствия, сопоставимые с изменением институциональной основы автономии.

В настоящем случае оспариваемые положения не ограничиваются техническим регулированием избирательных процедур, а непосредственно затрагивают организацию, правовой статус, полномочия и порядок функционирования избирательного органа Гагаузии - учреждения, являющегося частью правовой архитектуры автономии, закрепленной Законом № 344/1994.

Таким образом, совокупный эффект этих вмешательств заключается в преобразовании одного из институциональных элементов автономии, что с конституционной точки зрения эквивалентно изменению ее особого правового статуса.

Принципам исключительно формального подхода, согласно которому под действие части (7) статьи 111 Конституции подпадают лишь прямые изменения Закона № 344/1994, сделало бы недействительной конституционную гарантию, установленную законодательным органом. В такой ситуации конституционную защиту автономии можно было бы легко обойти путем распределения соответствующих изменений по другим нормативным актам, принимаемым простым большинством голосов.

Однако принцип верховенства Конституции и принцип эффективного действия конституционных норм (*effet utile*) требуют толкования части (7) статьи 111 в том смысле, что она охватывает любое прямое или косвенное изменение существенных элементов особого правового статуса Гагаузии.

Следовательно, оспариваемые положения подпадают под сферу действия части (7) статьи 111 Конституции, поскольку были приняты с нарушением обязательной конституционной процедуры.

Обоснование предполагаемого нарушения конституционных положений

1. Нарушение части (7) статьи 111 Конституции

Основной тезис настоящего обращения заключается в том, что оспариваемые положения противоречат статье 111 Конституции Республики Молдова, закрепляющей особый конституционный статус Автономного территориального образования Гагаузия. Данный статус отражает исторический конституционный компромисс, который лег в основу мирного урегулирования кризиса на юге Республики Молдова в начале 1990-х годов и позволил избежать развития событий по сценарию, аналогичному ситуации в Приднестровском регионе.

Настоящее обращение доказывает, что:

автономия Гагаузии в смысле статьи 111 Конституции предполагает реальное участие в осуществлении публичной власти, а не лишь формально провозглашенную автономию;

оспариваемые положения представляют собой вмешательство в полномочия автономии путем обхода конституционных гарантий;

практика Конституционного суда подтверждает конституционный характер автономии и ее институциональных механизмов;

практика Европейского суда по правам человека и европейские стандарты признают легитимность механизмов институционального участия;

Венцианская комиссия выступала за укрепление, а не ограничение существующей модели автономии.

I. Конституционные и исторические основы автономии Гагаузии

A. Автономия Гагаузии – конституционное решение сепаратистского кризиса

Автономия Гагаузии, закрепленная Законом № 344 от 23 декабря 1994 года, представляет собой фундаментальный политико-правовой компромисс Республики Молдова, посредством которого потенциальный сепаратистский кризис был урегулирован мирным и конституционным путем.

Этот компромисс стал результатом переговоров между центральными властями и представителями гагаузского населения, которые отказались от проекта создания отдельного сепаратистского образования в обмен на признание особого автономного статуса, гарантированного законом и Конституцией. Подрыв этого баланса посредством косвенных законодательных вмешательств затрагивает саму логику конституционного пакта.

Статья 111 Конституции конституционализировала данный компромисс, установив особый правовой режим, защищенный квалифицированным большинством в три пятых от числа избранных депутатов (часть (7) статьи 111).

Б. Системное прочтение статьи 111 Конституции

Оспариваемые нормы противоречат части (7) статьи 111 Конституции, поскольку затрагивают полномочия и институты, входящие в архитектуру автономии Гагаузии, тем самым обходя требование квалифицированного большинства.

Часть (3) статьи 111 предусматривает, что «в автономно-территориальном образовании Гагаузия действуют представительные и исполнительные органы власти в соответствии с законом. Организация выборов в эти органы является существенным элементом самоуправления».

При отсутствии реального институционального контроля над собственными избирательными механизмами автономия становится формальной, что противоречит принципам правового государства и европейским стандартам, включая Европейскую хартию местного самоуправления.

II. Судебная практика Конституционного суда Республики Молдова

НСС № 35 от 21 декабря 1995 г.

Суд признав автономию Гагаузии соответствующей Конституции и постановил, что она представляет собой форму реализации права на внутреннее самоопределение в Республике Молдова. При этом Суд подтвердил легитимность институциональных механизмов самоуправления.

НСС № 5 от 5 марта 2024 г.

Суд подчеркнул, что отношения между центральными органами власти и АТО Гагаузии должны основываться на надлежащих институциональных и процессуальных механизмах, базирующихся на принципе доброго сотрудничества.

III. Судебная практика Европейского суда по правам человека

А. Эффективное участие меньшинств

В деле *Garzelik și alții c. Republicii Moldova* (МС, 2004), Суд подчеркнул важность эффективного плюрализма и культурного разнообразия.

В деле *Sejdić și Finci c. Bosniei și Herțegovinei* (МС, 2009), Суд признал легитимность институциональных механизмов представительства меньшинств.

Б. Пределы усмотрения государства

В деле *Tănase c. Republicii Moldova* (МС, 2010), Суд подтвердил широкое право государств на свободу усмотрения при организации своих национальных институтов, уважая при этом сущность основных прав.

В деле *Podkolzina v. Letoniet* (2002), Суд постановил, что избирательные процедуры должны быть ясными, предсказуемыми и свободными от произвола.

В. Территориальная автономия

Практика Европейского суда по правам человека никогда не рассматривала территориальную автономию как несовместимую с Конвенцией. Напротив, в таких государствах, как Великобритания, Испания, Италия или Финляндия, подобные модели признаются легитимными выражениями демократической организации государства.

IV. Стандарты Европейского союза и сравнительное право

A. Принцип институциональной автономии

В практике Суда ЕС (например, C-212/06) государства-члены обладают свободой в организации своих административных и территориальных структур. Принцип институциональной автономии (*Rewe-Zentralfinanz*; *Simmenthal*) подтверждает, что в европейском праве не существует единой модели.

V. Соответствующие международные инструменты

A. Венецианская комиссия

Венецианская комиссия рекомендовала укрепление автономии Гагаузии и развитие механизмов институционального сотрудничества, а не их ограничение (CDL-INF(2002)020)

B. Европейская хартия местного самоуправления

Хартия закрепляет местную автономию как эффективное право на управление государственными делами (ст. 3), принцип субсидиарности (ст. 4) и пределы административного контроля (ст. 8).

Рекомендации Конгресса местных и региональных властей подтверждают функциональный характер автономии Гагаузии.

C. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств

Статья 15 гарантирует эффективное участие в общественной жизни. Консультативный комитет положительно оценил модель автономии Гагаузии.

D. Копенгагенский документ (1990)

В нем признается легитимность автономных администраций как инструментов защиты идентичности меньшинств.

VI. Принцип конституционной лояльности

Конституционная лояльность носит двусторонний характер:

- (i) региональные власти не могут блокировать функционирование государства;
- (ii) центральные органы власти не вправе сводить на нет конституционные гарантии автономии.

Автономия Гагаузия предполагает институциональное сотрудничество, а не подчинение или постепенное устранение механизмов ее функционирования.

Выводы и требования

1. Нарушение гарантий институциональной автономии путем изменения правового режима избирательного органа Гагаузии

Оспариваемые положения представляют собой не простое техническое изменение законодательства о выборах, а влекут существенное изменение гарантий институциональной автономии Автономного территориального образования Гагаузия.

Посредством этих положений законодатель внес изменения в наименование, порядок формирования, компетенцию и порядок функционирования избирательного органа автономии, что привело к сокращению роли органов автономии в организации собственных избирательных процессов.

Согласно подпункту d) части (3) статьи 12 Закона № 344/1994 Народное Собрание утверждает состав Центральной избирательной комиссии Гагаузии, которая является одним из структурных элементов механизма самоуправления.

Избирательный кодекс № 325/2022 существенно изменяет данную правовую основу.

Во-первых, замена наименования «Центральная избирательная комиссия Гагаузии» на «Центральный избирательный совет Гагаузии» затрагивает правовую преемственность этого органа в том смысле, в каком она закреплена Законом об особом правовом статусе Гагаузии.

Во-вторых, часть (6) статьи 17 и статья 36 Избирательного кодекса изменяют место данного органа в общей системе избирательных органов, интегрируя его в единую архитектуру избирательной системы посредством стандартизации его деятельности исключительно на основе национального избирательного законодательства.

В-третьих, ограничиваются механизмы формирования и организации деятельности данного органа путем уменьшения роли Народного Собрания и передачи ряда полномочий центральному избирательному органу, в том числе в вопросах административных ресурсов и кадрового обеспечения.

В совокупности указанные изменения не затрагивают принадлежность данного органа к системе государственных органов, однако снижают объем институциональной автономии, гарантированной Гагаузии при организации собственных выборов.

Конституционная автономия, закрепленная статьей 111 Конституции, не исключает интеграции в систему государства, а предполагает наличие собственных, реальных и гарантированных полномочий, осуществляемых автономными органами автономии.

Сокращение этих полномочий посредством органического закона, принятого простым большинством голосов, затрагивает сущность конституционной гарантии, предусмотренной частью (7) статьи 111 Конституции.

2. Разъяснение конституционного содержания автономии

Настоящее обращение не исходит из понимания автономии как образования, существующего отдельно от государственной системы, поскольку автономия Гагаузии функционирует исключительно в рамках Республики Молдова и является неотъемлемой частью ее конституционного устройства.

Вопрос конституционности касается не интеграции институтов автономии в систему государства, а уменьшения реального содержания гарантий институциональной автономии, закрепленных статьей 111 Конституции.

Конституционная автономия не предполагает существования структуры, параллельной государству, а означает наличие собственных, реальных и гарантированных полномочий, осуществляемых в пределах, установленных Конституцией и специальным органическим законом.

В этой связи любое законодательное вмешательство является совместимым с Конституцией лишь постольку, поскольку оно не затрагивает сущность указанных полномочий и не передает – прямо или косвенно – существенные полномочия автономии центральным органам власти либо внешним механизмам контроля, не предусмотренным специальным правовым режимом.

Между тем оспариваемые положения порождают именно такой эффект: они уменьшают институциональную роль органов автономии в организации собственных избирательных процессов и презмерно унифицируют избирательные механизмы в ущерб составляющей самоуправления.

Следовательно, конституционно-правовой анализ основан не на противопоставлении автономии государству, а на проверке соблюдения конституционных пределов автономии в рамках государства.

3. Заключение

Часть (7) статьи 111 Конституции устанавливает специальную конституционную процессуальную гарантию, предназначенную для обеспечения стабильности правового статуса Автономного территориального образования Гагаузия.

С точки зрения данной конституционной нормы Закон № 344/1994 прямо закрепляет избирательный орган автономии под наименованием «Центральная избирательная комиссия Гагаузии» и определяет его правовую связь с Народным Собранием как элементом механизма самоуправления.

Избирательный кодекс № 325/2022 заменяя этот орган иной правовой конструкцией - «Центральным избирательным советом Гагаузии», тем самым изменив институциональную основу организации избирательного органа автономии.

Следовательно, несвариваемые положения влекут косвенное изменение особого правового статуса Гагаузии без соблюдения требования о квалифицированном большинстве в три пятых голосов, предусмотренного частью (7) статьи 111 Конституции.

По изложенным основаниям

На основании пункта а) части (1) статьи 135 Конституции Республики Молдова, положений Кодекса конституционной юрисдикции и Закона о Конституционном суде просим Конституционный суд:

1. Принять вступившее обращение об исключении неконституционности к рассмотрению, признав его допустимым и обоснованным.

2. Признать неконституционным словосочетание «Центральный избирательный совет Гагаузии», используемое в Избирательном кодексе № 325/2022, в том числе в:

- статье 1 (понятие «избирательный конкурент»), пункт d);
- пункте d) части (1) статьи 17;
- части (6) статьи 17;
- пункте y) статьи 25;
- наименовании статьи 36;
- частях (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9) статьи 36;
- частях (2), (4), (5) статьи 155;
- части (4) статьи 245;

в той мере, в какой оно заменяет институт «Центральной избирательной комиссии Гагаузии», закрепленный Законом № 344-ХIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии», и влечет косвенное изменение институциональной основы автономии с нарушением части (7) статьи 111 Конституции.

3. Признать неконституционными положения части (6) статьи 17, второго предложения части (1) статьи 36, второго предложения части (4) статьи 36 и части (7) статьи 36 Избирательного кодекса № 325/2022, поскольку они затрагивают правовой статус, полномочия, порядок формирования и функционирования избирательного органа Автономного территориального образования Гагаузия с нарушением специальной конституционной процедуры, предусмотренной частью (7) статьи 111 Конституции.

Заявление и подпись автора обращения

Я, нижеподписавшийся Председатель Народного Собрания Гагаузии Гайдаржи Валентин Иванович, действуя на основании Постановления Народного Собрания Гагаузии №545-ВЗ/VI от 03.07.2026 года, заявляю под личную ответственность, что сведения, представленные Конституционному суду, являются достоверными.

С уважением,

Председатель
Народного Собрания Гагаузии



A handwritten signature in black ink, which appears to be 'В.И. ГАЙДАРЖИ', written in a cursive style.

В.И. ГАЙДАРЖИ



REPUBLICA MOLDOVA
GAGAUZİYANIN HALK TOPLUŞU
ADUNAREA POPULARĂ A GĂGĂUZIEI
НАРОДНОЕ СОБРАНИЕ ГАГАУЗИИ



ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Об обращении в Конституционный суд Республики Молдова
о контроле конституционности некоторых положений
Избирательного кодекса Республики Молдова № 325/2022

В связи с принятием Парламентом Республики Молдова Избирательного кодекса Республики Молдова №325/2022, положения которого противоречат требованиям ст.111 Конституции РМ и прямо нарушают права и полномочия АТО Гагаузия в части организации и проведения избирательных процессов на территории АТО Гагаузия, на основании п.1) ч. (1) статьи 25 Закона о Конституционном суде №317/1994, п.д) части (3) и части (5) статьи 12 Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) №344/1994,

Народное Собрание Гагаузии принимает настоящее постановление:

1. Направить обращение в Конституционный суд Республики Молдова о контроле конституционности некоторых положений Избирательного кодекса Республики Молдова № 325/ 2022.

2. Уполномочить Председателя Народного Собрания Гагаузии В.И.Гайдаржи заключить договор о представлении интересов АТО Гагаузия в Конституционном суде.

3. Руководствуясь ч. (5) статьи 12 Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) №344/1994, устанавливающего, что «действие оспариваемого нормативного акта приостанавливается до принятия решения Конституционным судом», направить в Конституционный суд ходатайство о приостановлении действия оспариваемых положений Избирательного кодекса Республики Молдова № 325/2022.

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня принятия.

Председатель
Народного Собрания Гагаузии

В.И. ГАЙДАРЖИ

мун. Комрат, 03 июля 2026 г.
№ 545-ВЗ/VI

