

Aprobat în ședința Guvernului din _____ 2026

Decizia protocolară nr. _____/2026

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea Codului electoral nr. 325/2022 (inițiativa legislativă nr. 128 din 22 aprilie 2026)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Codului electoral nr. 325/2022, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 128 din 22 aprilie 2026) de către Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, și prezintă opinia consolidată ca urmare a recepționării observațiilor autorităților implicate.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și cu art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Prin conținutul său normativ, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice.

Potrivit notei de fundamentare, proiectul de lege prevede modificarea și completarea unor dispoziții din Codul electoral nr. 325/2022 (denumit în continuare *Cod electoral*), vizând:

- introducerea noțiunii „Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei” și consfințirea statutului acesteia ca autoritate electorală centrală a Găgăuziei;
- delimitarea competențelor Comisiei Electorale Centrale a Republicii Moldova și ale Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei în ceea ce privește organizarea și desfășurarea alegerilor regionale în Găgăuzia, alegerilor parlamentare și prezidențiale, alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, precum și a referendumurilor republicane desfășurate pe teritoriul Găgăuziei;
- stabilirea procedurii de cooperare între Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova și Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei;
- determinarea modului de finanțare și de asigurare tehnico-materială a alegerilor regionale din Găgăuzia;
- acordarea dreptului Adunării Populare a Găgăuziei de a coordona data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia și de a sprijini, în limitele competențelor sale, organizarea acestora;

- stabilirea modului de constituire și funcționare a organelor electorale create pentru organizarea pregătirii și desfășurării alegerilor și a referendumurilor regionale în Găgăuzia.

Referitor la conținutul propriu-zis al proiectului de lege prezentat, se evidențiază următoarele aspecte. În legătură cu soluția legislativă propusă, privind înlocuirea cuvintelor actuale „Consiliul Electoral Central al Găgăuziei” cu „Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei”, fundamentate, potrivit notei informative, pe dispozițiile Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) (denumită în continuare *Legea nr. 344/1994*), care fac referire la acest concept, se impune precizarea că, în conformitate cu art. 2 din aceeași lege, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se administrează în baza Constituției Republicii Moldova, a acestei legi, a altor acte legislative naționale, precum și a Regulamentului Găgăuziei și a actelor normative ale Adunării Populare, în măsura în care acestea nu contravin Constituției și legislației naționale.

Deși dispoziția prevăzută la art. 12 alin. (3) lit. d) din *Legea nr. 344/1994* nu a fost modificată în mod expres, potrivit principiilor generale de drept, în cazul unei concurențe între acte normative de aceeași forță juridică care instituie soluții diferite pentru același obiect de reglementare, prevalează prevederile actului normativ adoptat ulterior.

În acest context, este relevant de menționat că, la data de 8 decembrie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Codul electoral, care constituie cadrul normativ special și exhaustiv în organizarea și desfășurarea procesului electoral în Republica Moldova, rezultat al unui amplu proces de perfecționare a legislației electorale și a întregului proces electoral, desfășurat în conformitate cu angajamentele asumate de Republica Moldova față de Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, precum și cu alte standarde și obligații internaționale în materia organizării alegerilor democratice.

În procesul de elaborare și adoptare a Codului electoral au fost examinate inclusiv aspectele cu privire la arhitectura și structura sistemului organelor electorale. Ca urmare, organul electoral din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, respectiv Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, a fost integrat, în mod coerent, în sistemul organelor electorale naționale, exercitând competențe atât în organizarea alegerilor regionale, respectiv alegerile pentru funcția de bașcan și pentru deputații Adunării Populare, cât și a alegerilor naționale, respectiv alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, pentru deputați în Parlament, pentru primari și consilieri locali, precum și în organizarea referendumurilor.

Integrarea instituțională a organului electoral din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia a fost realizată cu respectarea deplină a garanțiilor prevăzute de *Legea nr. 344/1994*, care consacră autonomia locală și competențele autorităților regionale. Procesul a fost precedat de consultări ample cu autoritățile publice centrale și regionale, precum și cu alte părți interesate, beneficiind

inclusiv de expertiza Consiliului European. Aceste demersuri au avut drept scop identificarea unei soluții instituționale echilibrate, compatibile atât cu cadrul constituțional și legal național, cât și cu principiile consacrate de Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985.

Din perspectiva cadrul normativ aplicabil, se consideră inoportună propunerea de a modifica Codul electoral prin instituirea, în cadrul unității teritoriale autonome Găgăuzia, a unui organ electoral sub denumirea „Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei”, căruia i-ar reveni atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor și a referendumurilor locale/regionale. O asemenea formulă legislativă ar fi incompatibilă cu soluțiile privind arhitectura instituțională a organelor electorale, stabilite în urma unui amplu proces de consultare și armonizare cu standardele constituționale și internaționale relevante. Aceasta ar afecta coerența și unitatea cadrului normativ electoral și ar putea conduce la o fragmentare nejustificată a reglementărilor, în detrimentul aplicării uniforme a legislației electorale. În acest sens, se consideră necesară păstrarea actualei denumiri și a structurii instituționale existente „Consiliul Electoral Central al Găgăuziei”, pentru menținerea unității reglementării electorale, evitarea dublării atribuțiilor și asigurarea unei interpretări și aplicări consecvente a normelor în domeniul electoral.

Prin urmare, intervenția legislativă propusă nu se justifică din perspectiva necesităților actuale de reglementare și nu contribuie la optimizarea organizării procesului electoral, ci, dimpotrivă, riscă să genereze incertitudini normative și suprapuneri instituționale, cu impact negativ asupra aplicării unitare a legislației electorale și asupra funcționării coerente a cadrului instituțional național existent.

Totodată, la art. 17 alin. (6), propunerea de a abilita organul electoral din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia cu competența de organizare și desfășurare a alegerilor și a „referendumurilor regionale” generează neconcordanțe de ordin conceptual și normativ în raport cu Codul electoral. Noțiunea de „referendumuri regionale” nu este consacrată de Codul electoral, care definește în mod expres „alegerile regionale” exclusiv prin raportare la alegerea bașcanului Găgăuziei, a Adunării Populare și la referendumurile privind chestiuni ce țin de competența autonomiei, în conformitate cu prevederile Legii nr. 344/1994. În acest context, utilizarea unei sintagme neclare sau inexistente în cadrul normativ creează o confuzie conceptuală privind natura și tipologia referendumurilor ce pot fi organizate pe teritoriul unității teritoriale autonome.

Potrivit art. 12 alin. (3) lit. e) din Legea nr. 344/1994, Adunarea Populară a Găgăuziei este abilitată să organizeze referendumuri locale în problemele ce țin de competența sa, iar cadrul normativ local relevant (Legea locală nr. 60-XXVII/V din 31 iulie 2015) prevede în mod expres atribuții în acest sens, inclusiv pentru chestiuni precum modificarea sau revizuirea statutului Găgăuziei, adoptarea sau modificarea legilor locale, demiterea guvernatorului (bașcanului) Găgăuziei, precum și alte probleme de interes local. Prin urmare, reglementarea

propusă se abate de la terminologia și structura competențelor deja stabilite în legislația națională cu caracter special și în cadrul normativ local.

În ceea ce privește art. 17 alin. (7), propunerea privind utilizarea cuvintelor „referendumurilor republicane” în locul cuvintelor „al referendumurilor”, conform redacției actuale, implică restrângerea sferei de aplicare prin excluderea referendumurilor locale. O astfel de opțiune normativă nu este corelată nici cu art. 36 alin. (1) și nici cu prevederile capitolului XV din Codul electoral, potrivit cărora organizarea și desfășurarea referendumurilor locale ține de competența Comisiei Electorale Centrale, ceea ce ar putea afecta asigurarea principiului uniformității administrării proceselor electorale pe întreg teritoriul statului.

La art. 28 alin. (1) subpct. 17), instituirea obligației pentru Comisia Electorală Centrală de a coordona exclusiv cu Adunarea Populară a Găgăuziei data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia creează un regim juridic diferențiat față de celelalte unități administrativ-teritoriale, fără ca proiectul să justifice în mod suficient necesitatea și proporționalitatea unei asemenea derogări de la mecanismul electoral general.

Totodată, cuvintele „coordonarea datei desfășurării alegerilor” nu au claritate normativă, întrucât nu stabilesc natura juridică a coordonării, în special dacă opinia Adunării Populare a Găgăuziei are caracter consultativ sau obligatoriu, și nici forma procedurală prin care se realizează această coordonare. Pe de altă parte, această normă vine în contradicție cu art. 159 alin. (2) din Codul electoral, care prevede în mod expres competența Comisiei Electorale Centrale de a stabili data alegerilor. În acest context, rămâne neclar care este caracterul și efectul juridic al „coordonării” cu Adunarea Populară a Găgăuziei.

La art. 36 alin. (2), propunerea autorului, potrivit căreia președintele și secretarul organului electoral din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia dobândesc statutul de persoane cu funcții de demnitate publică de la data alegerii de către membrii acestuia, fără confirmarea prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale, necesită a fi reconsiderată, întrucât aceasta ar genera un regim juridic diferit față de celelalte funcții de demnitate publică prevăzute de Codul electoral. Respectiv, conceptul utilizat de autor „de la data alegerii” nu se încadrează în mecanismul juridic de investire în funcția de demnitate publică. Astfel, prin excluderea hotărârii de confirmare a Comisiei Electorale Centrale se constată o lipsă de coerență sistemică în raport cu art. 22 alin. (4) din Codul electoral, care stabilește că membrii acesteia dețin funcții de demnitate publică prin numire și se supun prevederilor Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (denumită în continuare *Legea nr. 199/2010*). Această prevedere se aplică, în mod similar, și președintelui și secretarului organului electoral din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, potrivit art. 36 alin. (8) din Codul electoral. Or, confirmarea prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nu afectează și nu restrânge dreptul organului electoral de a-și alege structura de conducere, acest drept fiind exercitat integral prin votul membrilor. Actul de confirmare are un caracter exclusiv formal, prin care se constată și se oficializează

exercitarea funcției de demnitate publică, în conformitate cu prevederile Legii nr. 199/2010. Totodată, cuvintele „în urma alegerilor” de la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 199/2010 vizează alegerile directe reglementate de Codul electoral și nu poate fi extinsă asupra procedurilor de alegere internă din cadrul unui organ electoral colegial. Sub acest aspect, nu este oportună soluția propusă, întrucât investirea în funcția de demnitate publică trebuie să se realizeze printr-un act administrativ de numire sau confirmare, și nu în mod exclusiv prin actul de alegere al organului.

De asemenea, nu poate fi susținută propunerea de modificare a art. 36 alin. (9), care prevede că mandatul funcției de președinte și al secretarului organului electoral din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia poate înceta înainte de termen prin revocarea acestora, în conformitate cu prevederile stabilite prin actele normative locale sau, după caz, în conformitate cu condițiile prevăzute la art. 22 din Legea nr. 199/2010.

În conformitate cu prevederile art. 36 alin. (8) din Codul electoral, pe durata exercitării atribuțiilor, președintele și secretarul Consiliului Electoral Central al Găgăuziei se supun condițiilor de eligibilitate, garanțiilor și restricțiilor prevăzute la art. 20 alin. (8), art. 22 alin. (1)-(4) și la art. 23 din Codul electoral. Astfel, în temeiul art. 22 alin. (4) din Codul electoral, membrii Comisiei Electorale Centrale dețin funcții de demnitate publică prin numire și se supun prevederilor Legii nr. 199/2010. În acest sens, statutul juridic al președintelui și al secretarului organului electoral din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia urmează a fi analizat prin raportare la cadrul legal național aplicabil funcțiilor de demnitate publică, care prevede garanții de stabilitate și independență în exercitarea mandatului, similare celor de care beneficiază membrii Comisiei Electorale Centrale, asigurând independența funcțională și caracterul imparțial al exercitării atribuțiilor.

În acest context, se reține că o autoritate a administrației publice locale nu poate, printr-un act normativ inferior legii, să intervină asupra garanțiilor stabilite prin lege organică, existând riscul depășirii competenței sale normative. O astfel de reglementare contravine principiului legalității, sub aspectul respectării competenței autorităților publice, precum și principiului ierarhiei actelor normative, care impune conformitatea obligatorie a actelor inferioare cu cele superioare. În consecință, un act normativ de nivel local nu poate prevala asupra unei legi organice, aceasta din urmă având forță juridică superioară, iar actele normative locale produc efecte juridice numai în măsura în care sunt conforme acesteia.

În consecință, normele privind revocarea președintelui și secretarului organului electoral al unității teritoriale autonome Găgăuzia urmează a fi interpretate și aplicate exclusiv în conformitate cu legea organică și cu principiile dreptului electoral, astfel încât stabilitatea mandatului și independența funcțională a organului electoral să nu poată fi afectate prin reglementări inferioare ca forță juridică.

În același timp, potrivit art. 11 alin. (1) din Codul electoral, modificarea organelor electorale este interzisă cu mai puțin de un an înainte de scrutinul național. Această normă constituie un principiu fundamental care are drept scop asigurarea stabilității și independenței procesului electoral, menit să prevină orice intervenții nejustificate care ar putea dezechilibra sau compromite integritatea procesului electoral.

La pct. 4.2 din nota de fundamentare, autorul proiectului menționează că adoptarea legii nu va implica cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Totodată, potrivit art. 27¹ alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în cazul proiectelor actelor normative care constituie inițiativă legislativă a Președintelui Republicii Moldova, a deputaților în Parlament, a Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și în cazul proiectelor de acte normative elaborate de către autoritățile administrației publice locale, nota de fundamentare conține informații privind efectele soluțiilor propuse asupra societății, economiei și bugetului public național sau, după caz, bugetului public local. În acest context, considerăm că autorul urma să argumenteze și să prezinte impactul financiar potențial asupra bugetului unității teritoriale autonome Găgăuzia, care poate rezulta în urma modificărilor propuse la art. 36 și 155 din Codul electoral.

În concluzie, proiectul de lege înaintat nu aduce îmbunătățiri reglementării procesului electoral, ci ar putea conduce la crearea unui sistem electoral paralel, incompatibil cu principiul unității administrării procesului electoral consacrat de Codul electoral. În ansamblu, propunerile cuprinse în proiect pot genera suprapuneri de competență și conflicte normative, cu efect de fragmentare a cadrului de reglementare, afectând aplicarea legislației în domeniu și buna desfășurare a procesului electoral.

Având în vedere cele menționate, Guvernul nu susține adoptarea proiectului de lege.