

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **22.09.2019**

Data recenzji/Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

DOI: 10.5604/01.3001.0014.1004

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Krystian Nowak*

Nr ORCID: 0000-0003-4853-1591

O USTROJU GAGAUZJI – PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI

WSTĘP

Niniejszy artykuł jest próbą charakterystyki podstaw prawnych autonomii oraz analizy ukształtowanego na ich podstawie gagauskiego systemu politycznego. W opracowaniu zastosowano metody badawcze: formalno-dogmatyczną analizę tekstu prawnego, konkretnej analizy prawnej oraz analizy systemowej. W pierwszym rzędzie należy kilka słów poświęcić charakterystyce Gagauzji (mołd. Găgăuzia, gag. Gagauz Yeri, ros. Гагаузия). Gagauzja stanowi cztery terytoria położone w południowej części Republiki Mołdawii. Pierwsza enklawa Gagauzji obejmuje teren pomiędzy miastami Komrat i Czadyr Lunga (na północy). Druga znajduje się na południu i obejmuje teren w okolicach miasta Wulkaneszty. Pozostałe dwie enklawy stanowią wsie Karbalia

* dr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

oraz Kopczak. Gagauzja zajmuje powierzchnię 1 832 km², co stanowi ponad 5% całej powierzchni Mołdawii. Obecnie w Gagauzji żyje ponad 160 000 mieszkańców, według spisu z 2019 roku dokładna liczba ludności wynosi 161 700 mieszkańców.

Powstanie Terytorium Autonomicznego Gagauzji było następstwem odrodzenia się Gagauzów, które rozpoczęło się pod koniec XX wieku. Gagauzja jest zamieszkiwana przede wszystkim przez Gagauzów (ponad 80 proc.), którzy stanowią odrębną grupę etniczną pochodzenia tureckiego. Język gagauski należy do grupy języków tureckich, chociaż większość ludności tego obszaru używa języka rosyjskiego. Istnieje wiele teorii dotyczących pochodzenia Gagauzów¹. Powszechnie akceptowany jest pogląd, że Gagauzi przesiedlili się wraz z Bułgarami pochodzącymi z Dobrudży (obecnie w Bułgarii i Rumunii) do południowej Besarabii, znanej również jako Budziak (obecnie w Mołdawii i na Ukrainie) na przełomie XVIII i XIX wieku². Jednakże etnogeneza Gagauzów dotąd nie została jeszcze wyjaśniona, przy czym nie ulega wątpliwości, że przyjęcie przez przodków Gagauzów chrześcijaństwa w obrządku wschodnim miało zasadniczy wpływ na ich kulturę oraz poczucie odrębności³.

Asumptem dla Gagauzów podjęcia starań budowania własnej formy państwowości były działania separatystyczne w Naddziestrzu⁴. W 1989 roku utworzono ruch Lud Gagauski (Gagauz-halkı), który doprowadził do utworzenia Gagauskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej wchodzącej w skład Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Jednak Prezydium Rady Najwyższej Mołdawskiej SRR uznało postulaty Gagauzów za niekonstytucyjne. Rok później w Komracie ogłoszono powstanie „Republiki Gagauzji”, której proklamowanie zostało odrzucone przez władze w Kiszyniowie. W rezultacie Gagauzja przez kilka lat funkcjonowała jako quasi-niezależny podmiot. Dopiero w 1994 roku po zmianie rządów prezydent Republiki Mircea Snegur w zamian za pozostanie w Mołdawii zagwarantował Gagauzom autonomię terytorialną. Formalnie Terytorium Autonomiczne Gagauzji powstało w 1994 roku. Uchwalenie ustawy organicznej o specjalnym statusie prawnym Gagauzji przez Parlament Republiki Mołdawii 23 grudnia 1994 roku spowodowało zakończenie politycznego konfliktu między Kiszyniowem a elitami gagauskimi, który wywołany został wskutek narodowego ożywienia na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Jej uchwalenie przyczyniło się także do utrzymania integralności terytorialnej Republiki Mołdawii.

¹ Zob. J. Hatłas, *Gagauzja i Gagauzi. Historia i współczesność*, Poznań 2009, s. 21-27.

² M. Kosienkowski, *The Gagauz Republic: Internal Dynamics of De Facto Statehood*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, vol. XXIV, sectio K, s. 118.

³ Zob. J. Hatłas, *Gagauzi jako przykład współczesnego mikronarodu*, „Poznańskie Studia Slawistyczne” 2015, nr 8, s. 318 i nast.

⁴ Zob. V. Serzhanova, *Powstanie Naddziestrzańskiej Republiki Mołdawskiej i jego implikacje*, „Studia Europejskie” 2017, nr 1, s. 256 i nast.; A. Gil, *Cztery odłony imperium: Rosja – Syberia Zachodnia – Azja Centralna – Mołdawia*, Lublin 2014, s. 148 i nast.

AKTY USTROJOWE GAGAUZJI

Autonomie terytorialne są ustrojami zmiennymi i dynamicznymi, nie posiadają jednego wzorca teoretycznego. Pojęcie to jest różnie definiowane, zważywszy na fakt, iż pozostaje w kręgu zainteresowania różnych dyscyplin naukowych. Adekwatna i wciąż aktualna pozostaje definicja Krzysztofa Skotnickiego, który stwierdza, że autonomia to „forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach władzy centralnej i oznacza, że terytorium, bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią posiadają ustanowiony przez władzę zakres praw, szerszy od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa”⁵.

Status prawny autonomii regulowany jest trzema aktami: Konstytucją Republiki Mołdawii z dnia 29 lipca 1994 roku (art. 73, 110, 111)⁶, ustawą o specjalnym statusie prawnym Gagauzji⁷ oraz Statutem Gagauzji⁸. Z chronologicznego punktu widzenia pierwszym aktem określającym status autonomii była ustawa organiczna o specjalnym statusie prawnym Gagauzji, która została uchwalona 23 grudnia 1994 roku przez Parlament Republiki Mołdawii. Dopiero w 2003 roku dokonano rewizji ustawy zasadniczej, wskutek której autonomia uzyskała gwarancje prawne w Konstytucji Mołdawii⁹. Zasadniczą rangę ma artykuł 111, w myśl którego Gagauzja jest autonomiczno-terytorialną jednostką ze specjalnym statusem jako formą samostanowienia Gagauzów, integralną i nieodłączną częścią Republiki Mołdawii, która samodzielnie, w granicach swoich kompetencji, zgodnie z postanowieniami Konstytucji Republiki Mołdawii, rozstrzyga sprawy o charakterze politycznym, ekonomicznym i kultural-

⁵ K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 86.

⁶ *Konstytucja Republiki Mołdawii*, wstęp i tłumaczenie B. Zdaniuk, Warszawa 2014.

⁷ Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) Nr. 344-XIII от 23.12.94 Мониторул Официал N 3-4 / 14.01.1995, <https://halktoplushu.md/index.php/zakon-ob-osobom-pravovom-statuse-gagauzii> [dostęp: 25.10.2019].

⁸ Уложение Гагаузии (Гагауз Ери) 5.06.1998г., №28-XXX/I, <https://halktoplushu.md/index.php/ulozhenie-gagauzii> [dostęp: 25.10.2019].

⁹ Artykuł 111. Autonomiczno-terytorialna jednostka Gagauzja

(1) Gagauzja – to autonomiczno-terytorialna jednostka ze specjalnym statusem jako formą samostanowienia Gagauzów, jest integralną i nieodłączną częścią Republiki Mołdawii, która samodzielnie, w granicach swoich kompetencji, zgodnie z postanowieniami Konstytucji Republiki Mołdawii, rozstrzyga sprawy o charakterze politycznym, ekonomicznym i kulturalnym w interesie wszystkich mieszkańców.

(2) Na terytorium autonomiczno-terytorialnej jednostki Gagauzja gwarantuje się wszystkie prawa i wolności przewidziane Konstytucją i ustawodawstwem Republiki Mołdawii.

(3) W autonomiczno-terytorialnej jednostce Gagauzja działają przedstawicielskie i wykonawcze organy władzy zgodnie z ustawą.

(4) Ziemia, bogactwa naturalne, wody, świat roślinny i zwierzęcy, inne zasoby przyrodnicze, znajdujące się na terytorium autonomiczno-terytorialnej jednostki Gagauzja, są własnością narodu Republiki Mołdawii i jednocześnie ekonomiczną podstawą Gagauzji.

(5) Budżet autonomiczno-terytorialnej jednostki Gagauzja tworzy się zgodnie z normami, ustanowionymi ustawą organiczną, regulującą specjalny status Gagauzji.

nym w interesie wszystkich mieszkańców. Istotne znaczenie posiada również art. 110 ustawy zasadniczej, w myśl którego autonomia gagauska, obok gmin, miast i rejonów, tworzy strukturę administracyjną Republiki Mołdawii¹⁰.

Na podstawie art. 73 konstytucji parlament autonomii uzyskał kompetencję w postaci prawa inicjatywy ustawodawczej w Parlamencie Republiki Mołdawii. Konstytucja gwarantuje każdemu przebywającemu na terytorium Gagauzji wszelkie prawa i wolności przewidziane w ustawie zasadniczej oraz ustawodawstwie mołdawskim. Zapewnia działanie organów przedstawicielskich oraz wykonawczych w autonomii. W ustawie zasadniczej znalazły się również regulacje dotyczące bogactw naturalnych, budżetu autonomii, kontroli nad przestrzeganiem ustawodawstwa republiki, a także trybu dokonywania zmiany ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji. W szczególności dwie ostatnie kwestie pozostają istotne z punktu widzenia ustrojowego. Zgodnie z art. 111 ust. 6 ustawy zasadniczej kontrolę nad przestrzeganiem ustawodawstwa republiki na terytorium Gagauzji sprawuje rząd Republiki, co może stanowić pewnego rodzaju zagrożenie dla republiki, gdyż – w mojej ocenie – powinna to być domena władzy sądowniczej republiki¹¹. Znamienne jest również uregulowanie w konstytucji procedury zmiany ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji. Analiza postanowień ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że zaostrzono procedury zmiany ustawy o specjalnym statusie Gagauzji. Akt ten posiada szczególną gwarancję stabilności, gdyż na mocy art. 111 ust. 7 konstytucji dokonywanie zmiany tej ustawy możliwe jest kwalifikowaną większością głosów 3/5 deputowanych Parlamentu Republiki Mołdawii. Warto podkreślić, że zmiany ustaw organicznych dokonuje się bezwzględną większością głosów w mołdawskim parlamencie. Wobec tego wspomniana ustawa o statusie Gagauzji posiada moc prawną pomiędzy Konstytucją Mołdawii (ustawami konstytucyjnymi) a ustawami organicznymi, gdyż sama ustawa zasadnicza przyznaje jej szczególną gwarancję stabilności. Zaostrzone procedury jej zmiany mogą zapobiegać uzyskiwaniu doraźnej większości parlamentarnej i próbie zasadniczych zmian ustrojowych Gagauzji. Na poziomie Konstytucji Republiki Mołdawii nie jest możliwe ustalenie zakresu właściwości autonomii, ponieważ jej przepisy nie dokonują skutecznej delimitacji kompetencji pomiędzy Mołdawią i Gagauzją. Dopiero ustawa organiczna o specjalnym statusie prawnym autonomii doprecyzowuje kompetencje autonomii.

Ustawa o specjalnym statusie prawnym Gagauzji z 23 grudnia 1994 roku nie została usystematyzowana w rozdziały. Składa się z 27 artykułów poprzedzonych preambułą, w której stwierdzono, że autonomia terytorialna ma pozwolić na pełny i wszechstronny rozwój Gagauzów, zachowanie ich tożsamości, rozwój języka i kultury oraz zabezpieczenie politycznej i ekonomicznej samodzielności tej grupy

¹⁰ Zob. R. Czachor, *Ustrój samorządu lokalnego w Republice Mołdawii. Ewolucja i stan obecny*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2019, nr 1, passim.

¹¹ A. Poglódek, K. Nowak, *Akty ustrojowe Terytorium Autonomicznego Gagauzji*, Warszawa 2017, s. 27.

etnicznej¹². Akt ten podkreśla status prawny autonomii, ponieważ zawiera przede wszystkim regulacje dotyczące ustroju autonomii, wskazując, że organem przedstawicielskim jest Zgromadzenie Ludowe posiadające prawo uchwalania aktów prawnych, najwyższym urzędnikiem państwowym jest głowa Gagauzji – baszkan, a stale działającym organem wykonawczym jest Komitet Wykonawczy (rząd). Ustawa ta również ustanawia: Izbę Apelacyjną w Komrat (sąd II instancji), Prokuraturę, Naczelnika Urzędu Sprawiedliwości, Naczelnika Informacji i Bezpieczeństwa, a także Naczelnika Urzędu Spraw Wewnętrznych.

Postanowienia zawarte w artykułach od 1 do 3 ustawy o specjalnym statusie prawnym w zasadzie są jedynymi, które dotyczą stosunków z Republiką Mołdawii. W ustawie stwierdza się, że Gagauzja jest integralną i nieodłączną częścią republiki. Z drugiej strony ustawa w zasadzie przyznaje Gagauzji prawo secesji i pełnej niepodległości w przypadku zmiany statusu Republiki Mołdawii jako niepodległego państwa¹³. Niewątpliwie ustawa uwzględnia historycznie uzasadnione obawy Gagauzów przed aneksją ze strony sąsiedniej Rumunii, czego już dwukrotnie (1918-1940 i 1941-1944) doświadczyli¹⁴. W artykule 2 omawianej ustawy przyjęto, że administrację w Gagauzji sprawuje się na podstawie Konstytucji Republiki Mołdawii, ustawy organicznej o specjalnym statusie prawnym, innych ustaw republiki oraz statucie Gagauzji i aktów parlamentu autonomii.

Dwa kolejne przepisy regulują problematykę języków urzędowych oraz symboli autonomii. W autonomii językami urzędowymi są: język mołdawski, gagauski i rosyjski, przy czym korespondencja z mołdawskimi organami administracji prowadzona jest w języku mołdawskim i rosyjskim. Ustawa także gwarantuje prawo ustanowienia własnych symboli państwowych. W pozostałym zakresie regulacja zawarta w ustawie dotyczy przede wszystkim zasad prowadzenia polityki wewnętrznej autonomii (art. 7-24).

Istotne znaczenie dla ustroju wewnętrznego autonomii i organizacji administracji ma Statut Gagauzji. Został on uchwalony przez parlament autonomii 5 czerwca 1998 roku i stanowi ustawę zasadniczą regionu. Statut składa się z 10 rozdziałów podzielonych na 101 artykułów. Rozdział trzeci poświęcony organizacji organów publicznych został podzielony na trzy działy. Poszczególne rozdziały noszą następujące tytuły:

Rozdział I. Status prawny Gagauzji w składzie Republiki Mołdawii.

Rozdział II. Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela.

Rozdział III. Organizacja i pełnomocnictwa organów władzy publicznej Gagauzji.

¹² M. Kosienkowski, *Geneza, status i funkcjonowanie Terytorium Autonomicznego Gagauzja*, „Stosunki Międzynarodowe” 2007, nr 3-4 (t. 36), s. 210.

¹³ Art. 2 ust. 4 ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji: „W przypadku zmiany statusu Republiki Mołdawii jako niepodległego państwa naród Gagauzji ma prawo do zewnętrznego samostanowienia”.

¹⁴ J. Solak, *Mołdawia. Republika na trzy pęknięcia. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar „zamrożonego konfliktu” o Naddniestrze*, Toruń 2009, s. 81.

Dział I. Zgromadzenie Ludowe Gagauzji.

Dział II. Głowa Gagauzji.

Dział III. Komitet Wykonawczy Gagauzji.

Rozdział IV. Ekonomia i finanse Gagauzji.

Rozdział V. Lokalne władze publiczne.

Rozdział VI. Instancje sądowe.

Rozdział VII. Prokuratura.

Rozdział VIII. Praworzędność i porządek prawny.

Rozdział IX. Zmiany Statutu Gagauzji.

Rozdział X. Postanowienia końcowe i przejściowe.

Statut poprzedza preambuła, która wskazuje naród Gagauzji jako suwerena, a w dalszej części określa cele autonomii (państwo prawa, pokój społeczny, demokracja, sprawiedliwość, prawa i wolności człowieka). Statut w obowiązującym brzmieniu wprowadza system naczelnych zasad ustroju politycznego, wśród których znajdują się m.in.: zasada bezpośredniego stosowania Statutu, zasada suwerenności narodu, zasada suwerenności i integralności Republiki Mołdawii, a także zasada podziału władzy. Do rangi zasad ustawy zasadniczej regionu podniesione zostały także niektóre prawa podstawowe, jak np. prawo do obywatelstwa oraz prawo własności, podlegające szczególnej ochronie autonomii, obok wszelkich zasobów naturalnych, stanowiących – jako kolejna zasada – wyłączną własność państwową. Ponadto wśród postanowień określających podstawy ustroju politycznego państwa znalazła się zasada równości trzech języków urzędowych: gagauskiego, mołdawskiego i rosyjskiego. Ustanowiono także symbolikę państwową (flagę, godło, hymn i centrum administracyjne) oraz podział administracyjny kraju. Konstytucja gwarantuje również obszerny katalog praw i wolności. Zgodnie z ustaleniami Roberta Rajczyka „Statut Gagauzji enumeratywnie wymienia i powtarza wszystkie rozwiązania ustrojowe zawarte w mołdawskiej ustawie zasadniczej”¹⁵. W dalszej części Statut zawiera postanowienia dotyczące funkcjonowania naczelnych organów autonomii, które stanowią najobszerniejszą część omawianego aktu. Statut jest aktem sztywnym, gdyż dla swojej zmiany przewiduje szczególny tryb, inny niż stosowany jest przy zmianie ustaw zwykłych. Inicjatywę w zakresie zmiany statutu posiadają: grupa co najmniej 1/3 deputowanych parlamentu Gagauzji, głowa Gagauzji lub piętnaście tysięcy obywateli. W przypadku gdy zmiany miałyby dotyczyć rozdziału I, II oraz art. 91 ust. 3 statutu, wówczas konieczne jest przeprowadzenie referendum zatwierdzającego. Zmiany do statutu uchwalane są przez parlament kwalifikowaną większością głosów 2/3 ogółu deputowanych.

Warto również podkreślić fakt, że bardzo wiele aspektów ustroju Gagauzji regulowane jest również przez ustawy republiki Mołdawii (m.in. funkcjonowanie prokuratury, budżet autonomii, tryb powoływania sędziów, działalność adwokatury).

¹⁵ R. Rajczyk, *System konstytucyjny Mołdawii*, Warszawa 2014, s. 18.

GLÓWNE INSTYTUCJE USTROJOWE

System naczelnych organów autonomii został ukształtowany w oparciu o zasadę podziału władzy. Władzę ustawodawczą sprawuje parlament – Zgromadzenie Ludowe Gagauzji (*Gagauzijany Halk Topluşu*), władzę wykonawczą głowa Gagauzji (*Başkan*) wraz z Komitetem Wykonawczym (*Bakannik Komiteti*), a władzę sądowniczą sądy i Trybunał Gagauzji. Statut, formułując zasadę podziału władz *expressis verbis* w art. 10, nawiązuje w swojej formule do klasycznego ujęcia tej zasady. Artykuł ten składa się z dwóch części, w pierwszej podkreśla, że ustroj regionu opiera się nie tylko na podziale władz (ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza), ale także – co jest akcentowane w drugiej części omawianego przepisu – na ich samodzielności i funkcjonowaniu we współdziałaniu. Zasada podziału władz wyrażona w art. 10 oznacza również, że każda spośród wymienionych w tym artykule władz jest legitymowana do samodzielnego sprawowania powierzonych jej funkcji ustrojowych.

Najwyższym organem przedstawicielskim i jedynym organem władzy ustawodawczej Gagauzji jest Zgromadzenie Ludowe, w skład którego wchodzi 35 deputowanych wybieranych na okres czterech lat. Deputowani wybierani są na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym i wolnym. Deputowanym Zgromadzenia Ludowego może być obywatel Republiki Mołdawii mający ukończone 21 lat, posiadający prawa wyborcze oraz mający zamieszkanie w okręgu wyborczym. Gagauski parlament realizuje cztery funkcje ustrojowe. Pierwszą funkcją jest funkcja ustawodawcza polegająca na stanowieniu ustaw w najważniejszych dziedzinach dla autonomii. Zakres ustawodawczych kompetencji Zgromadzenia Ludowego został ograniczony i sprowadza się do uchwalania ustaw dotyczących: nauki, kultury, edukacji, gospodarki mieszkaniowo-komunalnej, ochrony zdrowia, kultury fizycznej i sportu, lokalnej polityki budżetowo-finansowej i działalności podatkowej, ekonomii i ekologii, stosunków pracy i zabezpieczenia społecznego oraz ustroju terytorialnego Gagauzji. Parlament dodatkowo posiada prawo wystąpienia z wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego Republiki w razie podejrzenia naruszenia pełnomocnictw przez akty władzy ustawodawczej i wykonawczej Republiki.

Funkcja kontrolna parlamentu sprowadza się do sprawowania nadzoru nad Komitetem Wykonawczym. W szczególności chodzi tutaj o możliwość wyrażenia wotum nieufności, w każdym czasie, wobec osób sprawujących funkcje w administracji publicznej (z wyjątkiem głowy Gagauzji), co skutkuje odwołaniem z urzędu. Funkcję kontrolną parlament autonomii realizuje również poprzez: wysłuchanie corocznej informacji głowy Gagauzji o działalności organów administracji publicznej, zatwierdzanie budżetu, zatwierdzanie programów rządu w sprawach dotyczących rozwoju ekonomicznego, socjalnego i narodowo-kulturalnego, ochrony środowiska naturalnego, zapytania poselskie, absolutorium budżetowe, dochodzenia parlamentarne, a także zlecenie audytu Izbie Obrachunkowej.

Trzecią funkcją parlamentu autonomii jest funkcja kreacyjna, która sprowadza się do wyłaniania innych organów regionu. W szczególności chodzi o wyłanianie i zatwierdzanie zdolnego do działania rządu (na wniosek głowy Gagauzji). Ponadto Zgromadzenie Ludowe występuje o powołanie na stanowiska sędziowskie, Prokuratora Gagauzji, Naczelnika Urzędu Sprawiedliwości, a także zatwierdza skład Centralnej Komisji Wyborczej.

Ostatnią, czwartą funkcję Zgromadzenia Ludowego, stanowi funkcja przedstawicielska (reprezentacyjna) autonomii w Republice Mołdawii. „Szczególnym wyrazem reprezentacji autonomii jest wyposażenie Zgromadzenia Ludowego w prawo inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Republiki. Parlament autonomii posiada również kompetencję w postaci wystąpienia do Sądu Konstytucyjnego Republiki Mołdawii z wnioskiem o stwierdzenie nieważności aktów normatywnych władzy ustawodawczej i wykonawczej Republiki Mołdawii, jeśli naruszają pełnomocnictwa Gagauzji. W przypadku gdy Sąd Konstytucyjny Republiki uzna za nieobowiązujące akty prawne Republiki, wówczas Parlament lub Prezydent Republiki zobowiązani są do uregulowania stosunków prawnych powstałych wskutek obowiązywania uchylonych aktów. W zakres tej funkcji można także zaliczyć możliwość wystąpienia do parlamentu Republiki Mołdawii z wnioskiem o ogłoszenie stanu nadzwyczajnego na terytorium Gagauzji”¹⁶.

Najwyższym urzędnikiem państwowym Gagauzji jest głowa Gagauzji (baszkan), której podlegają wszystkie organy administracji publicznej w autonomii. Ponadto baszkan jest reprezentantem autonomii na terytorium Republiki Mołdawii oraz w stosunkach międzynarodowych. Funkcję reprezentacyjną w głównej mierze realizuje poprzez możliwość prezentacji stanowiska Gagauzji na posiedzeniach rządu Republiki, ponieważ baszkan wchodzi w jego skład mocy dekretu Prezydenta Mołdawii. Na urząd baszkana może zostać wybrany obywatel Republiki Mołdawii, który zamieszkuje Gagauzję przez co najmniej 10 lat, biegle posługuje się językiem gagauskim, posiada prawa wyborcze, wyższe wykształcenie oraz ukończył 35 lat¹⁷. Baszkan wybierany jest w wyborach powszechnych. Ta sama osoba nie może zajmować urzędu więcej niż dwa razy z rzędu. W stosunku do parlamentu baszkan posiada następujące kompetencje:

- podpisuje ustawy lokalne,
- posiada prawo weta zawieszającego,
- posiada prawo inicjatywny ustawodawczej,
- wydaje postanowienia i rozporządzenia,
- występuje z wnioskiem do Zgromadzenia Ludowego o przeprowadzenie referendum lokalnego,

¹⁶ A. Poglódek, K. Nowak, *Akty ustrojowe...*, s. 38.

¹⁷ Art. 91 ust. 1 Kodeksu wyborczego Gagauzji z 31 lipca 2015 roku, <http://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1174-izbiratelnyj-kodeks> [dostęp: 26.10.2019].

- posiada prawo rozwiązania Zgromadzenia Ludowego w dwóch, przewidzianych w Statucie Gagauzji, sytuacjach: w razie niemożności utworzenia Komitetu Wykonawczego Gagauzji w ciągu 45 dni od przedstawieniu wniosku parlamentowi o jego składzie. Kompetencja baszkana w tym zakresie przysługuje dopiero po dwukrotnym odrzuceniu wniosku baszkana dot. składu Komitetu Wykonawczego, w razie nieuchwalenia w ciągu dwóch miesięcy projektu ustawy o budżecie,
- przedstawia Zgromadzeniu Ludowemu coroczną informację o działalności organów administracji publicznej¹⁸.

Najważniejsze kompetencje głowy Gagauzji w stosunku do Komitetu Wykonawczego oraz administracji publicznej sprowadzają się do: sprawowania kierownictwa nad działalnością organów administracji publicznej, ponoszenia odpowiedzialności za wykonywanie pełnomocnictw nałożonych na nią w ustawie o szczególnym statusie prawnym, Statucie Gagauzji i ustawach lokalnych, przewodniczenia Komitetowi Wykonawczemu, przedstawiania składu Komitetu Wykonawczego do zatwierdzenia, powoływania i odwoływania kierowników rejonów administracyjnych Gagauzji (po uzgodnieniu ze Zgromadzeniem Ludowym), występowania z wnioskiem o powołanie Naczelnika Urzędu Informacji i Bezpieczeństwa, Naczelnika Spraw Wewnętrznych, dowódcy pododdziałów wojsk karabinierów.

Komitet Wykonawczy (rząd) jest – zgodnie z art. 72 Statutu Gagauzji – stale działającym organem władzy wykonawczej. Procedura powołania rządu powoduje konieczność współdziałania baszkana z parlamentem autonomii, przy czym widoczna jest wyraźna przewaga Zgromadzenia Ludowego w tym procesie. Baszkan zwraca się do parlamentu z wnioskiem o zatwierdzenie składu komitetu. Rząd rozpoczyna działalność z chwilą złożenia przysięgi przez jego członków przed głową autonomii. Komitet Wykonawczy jest powoływany na okres kadencji głowy Gagauzji, w związku z tym, zakończenie kadencji baszkana pociąga za sobą dymisję rządu. Głowa Gagauzji kieruje pracami komitetu. W skład komitetu wchodzi również: Pierwszy Zastępca Komitetu Wykonawczego, Zastępcy Komitetu Wykonawczego, naczelnicy administracji autonomii oraz kierownicy rejonów administracyjnych.

Do najważniejszych kompetencji Komitetu Wykonawczego należy zaliczyć:

- prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej Gagauzji w sprawach dotyczących interesów Gagauzji;
- określanie funkcji urzędów wykonawczych i innych organów publicznych, a także koordynowanie i kontrolowanie ich działań;
- koordynowanie i nadzorowanie działań lokalnej administracji publicznej Gagauzji;
- zarządzanie lokalnym systemem budżetowo-finansowym i podatkowym;
- prawo inicjatywy ustawodawczej;

¹⁸ A. Poglódek, K. Nowak, *Akty ustrojowe...*, s. 53.

- ustalenie racjonalnych proporcji wykorzystania budżetu Gagauzji (z uwzględnieniem rozwoju gospodarczego i programów dla rozwoju społecznego);
- przygotowywanie budżetu Gagauzji i jego wykonywanie;
- przygotowywanie i realizowanie polityki w obszarze edukacji, kultury, ochrony zdrowia, kultury fizycznej, sportu i zabezpieczenia społecznego;
- tworzenie programów rozwoju budownictwa miejskiego i rozwijanie gospodarki mieszkaniowo-komunalnej;
- realizowanie programu rozwoju gospodarczego i społecznego Gagauzji,
- stwarzanie warunków dla funkcjonowania administracji publicznej;
- zapewnienie bezpieczeństwa publicznego na terytorium Gagauzji;
- tworzenie warunków do organizacji badań naukowych w dziedzinie historii, kultury i edukacji;
- zapewnienie zachowania i rozwoju języka gagauskiego, mołdawskiego i rosyjskiego, uznawanie i ochrona prawa do zachowania, rozwoju i funkcjonowania innych języków na terytorium Gagauzji;
- tworzenie i rozwijanie wspólnot narodowych Gagauzów żyjących poza autonomią;
- zarządzanie własnością autonomii;
- podejmowanie działań w celu zapewnienia swobody działalności handlowej i gospodarczej oraz ochrony uczciwej konkurencji;
- wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej;
- podejmowanie działań na rzecz ochrony i racjonalnego wykorzystania gruntów, jego podglebia, wody, flory i fauny¹⁹.

KONKLUZJE

Rekapitulując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że autonomia gagauska wchodząca w skład Mołdawii posiada szeroką autonomię prawną i administracyjną. Region otrzymał prawo do samorządności w sprawach politycznych, ekonomicznych i kulturalnych w ramach powierzonych mu kompetencji, które nie są enumeratywnie określone w żadnym z aktów stanowiących podstawy jego ustroju. Autonomia gagauska nie jest podmiotem prawa międzynarodowego i nie może też prowadzić własnej polityki zagranicznej. Formalnie może jedynie nawiązywać kontakty zagraniczne w kwestii współpracy²⁰. Gagauzowie sprzeciwiają się integracji Mołdawii z Unią Europejską. Władze Gagauzji opowiadają się za współpracą z Federacją Rosyjską i uważają, że w przypadku dołączenia tego państwa do Unii Europejskiej mają prawo ogłosić niepodległość autonomii na mocy ustawy organicznej o specjalnym statusie prawnym Gagauzji.

¹⁹ Ibidem, s. 55-56.

²⁰ P. Oleksy, *Życie polityczne Gagauzji*, [w:] M. Kosienkowski (red.), *Spotkania polsko-mołdawskie. Księga poświęcona pamięci Profesora Janusza Solaka*, Lublin 2013, s. 297.

Przeprowadzona analiza podstaw ustroju Gagauzji pozwala na wskazanie kilku cech konstytutywnych Terytorium Autonomicznego Gagauzji²¹:

Po pierwsze, Gagauzja posiada gwarancje prawne w Konstytucji Republiki Mołdawii. Podstawy ustroju autonomii zostały rozwinięte w ustawie organicznej o specjalnym statusie prawnym Gagauzji, która posiada szczególny tryb zmiany w stosunku do pozostałych ustaw organicznych. Ponadto Gagauzja posiada zindywidualizowany charakter statutu prawnego autonomii, quasi-konstytucję, tj. Statut, uchwalony przez parlament autonomii.

Po drugie, autonomia otrzymała prawo do samorządności w sprawach politycznych, ekonomicznych i kulturalnych w ramach powierzonych jej kompetencji, przy czym w podstawach ustrojowych zaniechano określenia wyłącznego zakresu kompetencji autonomii oraz zakresu kompetencji władz Republiki Mołdawii. Konkretnie pełnomocnictwa autonomii można odczytywać z przepisów określających kompetencje organów władzy Gagauzji.

Po trzecie, Gagauzja ma prawo do wyłaniania w drodze wyborów powszechnych deputowanych do własnego parlamentu oraz głowy autonomii – baszkana.

Po czwarte, autonomii zagwarantowano uczestnictwo w istotnych sprawach Republiki Mołdawii poprzez inicjatywę ustawodawczą w parlamencie Mołdawii, członkostwo głowy Gagauzji w rządzie Republiki Mołdawii, a także poprzez możliwość składania przez Zgromadzenie Ludowe wniosków do Sądu Konstytucyjnego Republiki w celu zbadania konstytucyjności aktów naruszających pełnomocnictwa Gagauzji.

Po piąte, Gagauzja ma prawo do korzystania z własnego języka urzędowego, hymnu, godła i flagi.

Biorąc pod uwagę kompetencje naczelnych organów autonomii wynikające z ustawodawstwa Gagauzji, można wymienić kilka cech systemu ustrojowego Gagauzji: 1) monizm władzy wykonawczej; 2) zarówno deputowani do Zgromadzenia Ludowego, jak i głowa Gagauzji wybierani są w wyborach powszechnych; 3) baszkan ponosi odpowiedzialność konstytucyjną; 4) istnienie rządu uwarunkowane jest poparciem parlamentu; 5) Komitet Wykonawczy jest powoływany na okres kadencji głowy Gagauzji, w związku z tym zakończenie kadencji baszkana pociąga za sobą dymisję rządu; 6) Komitet Wykonawczy oraz baszkan dysponują uprawnieniami pozwalającymi im wpływać na działalność parlamentu²².

²¹ Por. A. Pogłódek, K. Nowak, *Akty ustrojowe...*, s. 25-27.

²² *Ibidem*, s. 31-32.

Bibliografia

Czachor R., *Ustrój samorządu lokalnego w Republice Mołdawii. Ewolucja i stan obecny*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2019, nr 1.

Gil A., *Cztery odsłony imperium: Rosja – Syberia Zachodnia – Azja Centralna – Mołdawia*, Lublin 2014.

Hatlas J., *Gagauzi jako przykład współczesnego mikronarodu*, „Poznańskie Studia Slawistyczne” 2015, nr 8.

Hatlas J., *Gagauzja i Gagauzi. Historia i współczesność*, Poznań 2009.

Konstytucja Republiki Mołdawii, wstęp i tłumaczenie B. Zdaniuk, Warszawa 2014.

Kosienkowski M., *Geneza, status i funkcjonowanie Terytorium Autonomicznego Gagauzja*, „Stosunki Międzynarodowe” 2007, nr 3-4 (t. 36).

Kosienkowski M., *The Gagauz Republic: Internal Dynamics of De Facto Statehood*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, vol. XXIV, sectio K.

Oleksy P., *Życie polityczne Gagauzji*, [w:] M. Kosienkowski (red.), *Spotkania polsko-mołdawskie. Księga poświęcona pamięci Profesora Janusza Solaka*, Lublin 2013.

Pogłódek A., Nowak K., *Akty ustrojowe Terytorium Autonomicznego Gagauzji*, Warszawa 2017.

Rajczyk R., *System konstytucyjny Mołdawii*, Warszawa 2014.

Serzhanova V., *Powstanie Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej i jego implikacje*, „Studia Europejskie” 2017, nr 1.

Skotnicki K., *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI.

Solak J., *Mołdawia Republika na trzy pęknięcia. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar „zamrożonego konfliktu” o Naddniestrze*, Toruń 2009.

Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) Nr.344-XIII от 23.12.94
Мониторул Офичиал N 3-4 / 14.01.1995, <https://halktoplushu.md/index.php/zakon-ob-osobom-pravovom-statuse-gagauzii> [dostęp: 25.10.2019].

Избирательный Кодекс №60-XXVII/V от 31 июля 2015 г., <http://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1174-izbiratelnyj-kodeks> [dostęp: 26.10.2019].

Уложение Гагаузии (Гагауз Ери) 5.06.1998г., №28-XXX/I, <https://halktoplushu.md/index.php/ulozhenie-gagauzii> [dostęp: 25.10.2019].

Streszczenie: Niniejsze opracowanie, stanowiące część szerszej zakrojonych badań nad statusem prawnym Gagauzji, ma na celu ustalenie podstaw jej systemu politycznego. Opracowanie przedstawia także analizę systemu władz autonomicznych, koncentruje się na sprawie podziału kompetencji między autonomią a Republiką Mołdawii. W prezentowanym artykule wskazano cechy konstytutywne autonomii gagauskiej. Podjęto nie tylko analizę, ale

także ocenę systemu politycznego Gagauzji jako autonomii terytorialnej Republiki Mołdawii. Przedmiot opracowania w szczególności skupia się na analizie kształtu i treści ustawy o specjalnym statusie prawnym Gagauzji z 1999 roku oraz statucie Gagauzji.

Słowa kluczowe: Gagauzja, Mołdawia, autonomia, konstytucja, system polityczny

The political system of Gagauzia – a contribution to the discussion

Summary: This article, which is the part of the wide-ranging research into the legal status of Gagauzia, aims to establish the foundations of its political system. The study also presents an analysis of the system of autonomous authorities and focuses on the division of competences between autonomy and the Republic of Moldova. The article presents the constitutive features of the Gagauz autonomy. The paper not only analyzes but also assesses the political system of Gagauzia as the territorial autonomy of the Republic of Moldova. The subject of the study focuses in particular on the analysis of the form and content of the law on the special legal status of Gagauzia of 1999 and the Statute of Gagauzia.

Keywords: Gagauzia, Moldova, territorial autonomy, constitution, political system