

EFICIENȚA NORMELOR JURIDICE DEROGATORII ÎN CONTEXTUL DECLARĂRII STĂRII DE URGENȚĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Botnari Elena, *doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra de Drept, Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, MECC.*

The article examines the problem of the efficiency of legal norms through the prism of the functions and purposes of positive law. Under the legislation in force, the efficiency of the derogating legal norms in the declared emergency period on the entire territory of the Republic of Moldova in relation to the state of emergency in public health is examined.

Key words: *norm, legal, derogating, function, purpose, efficiency, emergency, decision, provision, committe, health.*

Problema eficienței normelor juridice este insuficient abordată doctrinar pe fundalul unor necesități practice statornice. De aceea, intenționăm să examinăm eficiența normelor juridice, celor derogatorii în mod special, raportându-le la funcțiile și finalitățile dreptului, în contextul stării de urgență.

După cum s-a enunțat, dreptul este un mecanism funcțional-acțional, orientat asupra relațiilor sociale [1, p. 57]. *Funcțiile dreptului* sunt direcțiile de acțiune a normelor juridice asupra relațiilor sociale. Considerăm că funcția de reglementare juridică este funcția primară și principală a dreptului obiectiv (pozitiv), deoarece prin sistemul normelor juridice sunt instituite, modificate, desființate raporturile juridice din cadrul societății. Aceasta nu înseamnă că toate relațiile sociale sunt reglementate juridic sau necesită reglementare juridică, mai mult ca atât, în condițiile statului de drept este abordată frecvent problema eficienței dreptului. De aceea, legiuitorul trebuie să-și pună frecvent întrebarea *pot fi reglementate juridic, trebuie sau nu trebuie reglementate juridic anumite relații sociale?* [1, p. 58-59].

Reglementarea juridică a relațiilor sociale este etapizată, după cum urmează:

- 1) Formarea normelor juridice: inițierea, elaborarea, avizarea, expertizarea, dezbateră, adoptarea, publicarea normelor juridice de către autoritatea statală competentă.
- 2) Apariția raporturilor juridice în baza normelor juridice în vigoare. Etapa acțiunii normelor juridice asupra relațiilor sociale prin transformarea acestora în raporturi juridice.
- 3) Valorificarea drepturilor subiective și executarea obligațiilor juridice de către subiecții de drept.

Așadar, mecanismul de reglementare juridică a relațiilor sociale este un sistem de reglementare juridică, exprimat în mijloace, etape, metode, procedee de reglementare juridică a relațiilor sociale. Statul instituie reglementarea juridică imperativă prin metoda ordonării, (obligații de a face și de a nu face) și reglementarea juridică dispozitivă prin metoda de coordonare (permisiuni, recomandări). Altfel zis, autoritățile statului adoptă norme juridice imperative și norme juridice dispozitive în vederea reglementării relațiilor sociale oportune. Reglementarea imperativă a situațiilor de urgență prin adoptarea normelor juridice derogatorii de către autoritățile competente ale statului prevalează asupra reglementării dispozitive. Or, conducerea eficientă a societății de către stat în baza dreptului este asigurată, la nevoie, prin coercițiune [1, p. 58].

Concomitent cu procesul de reglementare juridică legiuitorul determină *finalitățile normelor juridice*, ca elemente de viitor, intrinseci și extrinseci, care vor fi atinse datorită funcționalității mecanismului de reglementare juridică. Finalitățile dreptului pozitiv, în general, sunt ordinea legală, dreptatea, binele comun, care se configurează în cadrul social datorită sincronizării funcțiilor dreptului. În contextul examinat împărtășim opinia argumentată a lui Boris Negru și Alina Negru, potrivit căreia *funcțiile dreptului sunt direcțiile fundamentale de activitate a dreptului în ansamblul elementelor constitutive în vederea realizării scopului propus pentru asigurarea unui echilibru dintre interesele personale și cele generale din care să rezulte armonia socială și triumful ordinii și justiției* [2, p. 225].

Finalitățile dreptului sunt expres formulate în texte de acte normative, fie se deduc din ele, și permit a evalua eficiența dreptului. **Eficiența normelor juridice poate fi interpretată ca realizarea mecanismului de reglementare juridică, pe de o parte, și atingerea finalităților normelor juridice, pe de altă parte.** Prin urmare funcția de reglementare juridică este măsurătoarea eficienței dreptului. Finalitatea normelor juridice este, de asemenea, un criteriu prestabilit al eficienței acestora.

În continuare intenționăm să analizăm eficiența unor acte normative de rezonanță emise în perioada stării de urgență în sănătatea publică în R. Moldova.

Inițial, Parlamentul R. Moldova a instituit cod roșu la nivel național în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, adoptând hotărârea nr. 55 din 17.03.2020 privind declararea stării de urgență în perioada 17 martie – 15 mai 2020. Pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale (CSE) a emis 30 de dispoziții, urmărind finalitățile de prevenire, diminuare și lichidare a consecințelor pandemiei de coronavirus COVID-19, în special în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri (funcții) privind instituirea unui regim special: - de intrare și ieșire din țară; - de circulație pe teritoriul țării; - de introducere a regimului de carantină și luarea altor măsuri sanitaro-antiepидemice obligatorii; - de interzicere a desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă etc. Menționăm că dispozițiile CSE au exprimat norme juridice derogatorii care reglementau imperativ-dispozitiv relațiile sociale în perioada situației de urgență. De specificat că legiuitorul în Legea 100/2017 privind actele normative, art. 5, alin. (3), a stabilit că *normele juridice derogatorii sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sunt aplicabile unei situații determinate* [3], respectiv aplicabile situației de urgență. În ce măsură aceste dispoziții au fost eficiente, este discutabil, deoarece din punct de vedere al sănătății publice ca finalitate, la sfârșitul perioadei legale de 60 de zile stabilite pentru situația de urgență (15 mai 2020) și a mandatului CSE, în R. Moldova au fost confirmate deja 5.553 de cazuri de infecție COVID-19. Neeficiența sau mai degrabă eficiența redusă a normelor derogatorii adoptate a fost mediatizată tranșant de către experții epidemiologi, dar nu și de oficialii în funcție. Ulterior, situația de urgență pe țară a fost succedată de starea de urgență în sănătatea publică, declarată pe întreg teritoriul R. Moldova în perioada 16.05.20–30.06.20, cu posibilitatea de prelungire a termenului dat în funcție de evoluția situației epidemiologice. Reiterăm că situația de urgență în sănătatea publică a fost prelungită de multiple ori prin emiterea a 43 de hotărâri succesive ale Comisiei Naționale Extraordinare pentru Sănătatea Publică (CNESP), începând cu 15.05.20, adoptate în dependență de evoluția situației epidemiologice în R. Moldova [4]. Cantitativ, numărul de hotărâri ale CNESP, nu poate reflecta eficiența normelor derogatorii exprimate, mai degrabă ordinea, situația reală din sănătatea publică ar fi criteriul determinant al eficienței acestora.

În martie, 2021 CNESP a constatat sporirea incidenței, creșterea ratei contagiozității, creșterea numărului de teritorii clasificate în cod roșu de alertă, majorarea numărului formelor grave ale bolii, creșterea numărului de decese, sporirea ratei de pozitivare a testelor la virusul SARS-CoV-2, creșterea numărului de forme asimptomatice, răspândirea comunitară intensă, toate acestea atestând tendințe de agravare a procesului epidemic al infecției cu COVID-19 în R. Moldova. Astfel, în data de 16 martie 2021 au fost înregistrate 207.012 cazuri de COVID-19, dintre care cazuri active - 21.847, incidența în ultimele 14 zile - 547 cazuri la 100 mii persoane, incidența totală - 5.886 cazuri la 100 mii persoane, mortalitatea în ultimele 14 zile - 11 decese la 100 mii persoane, mortalitatea totală - 125 decese la 100 mii persoane, rata fatalității în ultimele 14 zile - 2 decese la 100 de cazuri, rata fatalității totale - 2.1 decese la 100 de cazuri. Formele grave reprezentând - 6.6%, formele medii - 10.3%, formele ușoare și asimptomatice - 83.2% [5]. Aceste date oficiale sunt argumentele eficienței reduse a normelor juridice derogatorii adoptate la această dată de către CNESP. Argumentul forte al neeficienței normelor juridice adoptate de CNESP pe parcursul a 10,5 luni de la declanșarea pandemiei cu SARS-CoV-2 a fost

declararea stării repetate de urgență pe țară prin Hotărârea Parlamentului R. Moldova nr. 49 din 31.03.21, inițiată contrar prevederilor legale de un Guvern interimar.

În Hotărârea 49/21 a fost invocată *situația pandemică gravă și faptul că subiectul ține de securitatea statului și de interesul național* [6]. Valorile de securitate și de interes național se identifică *de jure* cu finalitățile normelor exprimate în hotărârea legislativului 49/21. *De facto* însă opoziția parlamentară a identificat finalitatea efectivă a Hotărârii 49/21 cu evitarea riscului iminent de dizolvare a Parlamentului R. Moldova. Totuși, în conținutul hotărârii respective n-au fost exprimate norme juridice derogatorii care ar fi reglementat distinct, inclusiv prin recurgere la coercițiune statală, raporturile în perioada stării de urgență, ceea ce ar fi diferențiat conținutul stării de urgență națională de starea de urgență în sănătatea publică existentă anterior, până la adoptarea Hotărârii 49/21. Menționăm că legiuitorul a extras intact articolul 20 din Legea R. Moldova 212/2004 privind regimul stării de urgență, asediu și război, inserându-l în textul art. 2 al Hotărârii Parlamentului 49/21, fără a arăta măsurile urgente care urmează a fi luate, conform art. 13, lit. d) a Legii 212/2004 [7]. Așadar, CSE urma să preia atribuțiile CNESP în perioada declarată de urgență națională 1.04.21 – 31.05.21.

Începând cu 1.04.21 și până în 27.04.21 CSE a emis 7 dispoziții în vederea reglementării stării de urgență pe țară, care, după conținutul prevederilor derogatorii, n-au restricționat suplimentar măsurile de reacție a statului la COVID-19, adoptate anterior de CNESP în perioada stării de urgență în sănătatea publică (*A se vedea comparativ, spre ex.: Hotărârea CNESP nr. 51 din 19.03.21*) [5]. Chiar în textul dispoziției CSE nr.1 din 1.04.21, pct.1, se face direct trimitere la hotărârile CNESP nr. 41, nr. 44, nr. 51, nr. 53, executarea cărora urmează a fi asigurată de către toți subiecții de drept. Mai mult ca atât, în pct. 2 al dispoziției CSE nr. 1 din 1.04.21 s-a statuat că instrucțiunile, măsurile, recomandările, ghidurile specifice de desfășurare a activității în contextul epidemiologic COVID-19, aprobate prin Hotărârile CNESP nr. 11-13, nr. 14, nr. 16 - 17, nr. 21, nr. 23, nr. 26, nr. 29, nr. 31 cu modificările ulterioare, *se aplică în continuare* [8]. Dispoziția CSE nr. 4 din 19 aprilie 2021, se rezumă la pct.1 care stabilește că *prevederile Hotărârii nr. 51 din 19 martie 2021 și Hotărârii nr. 53 din 26 martie 2021 ale CNESP, în măsura în care nu contravin prevederilor dispozițiilor CSE a R. Moldova, produc efecte juridice pe toată perioada stării de urgență* [9]. În linii generale, hotărârile nominalizate ale CNESP reglementează, după cum urmează: - restricționarea activității cultelor religioase (Hotărârea CNESP nr. 53 din 26.03.21); - stabilirea măsurilor restrictive generale pentru persoanele fizice, exprimate preponderent în prohibiții; măsurilor obligatorii de prevenire și control a infecției COVID-19; interdicțiilor și restricțiilor pentru anumite genuri de activitate; măsurilor de prevenire și control al infecției COVID-19 obligatorii pentru toate genurile de activitate, vizând autoritățile administrației publice centrale, autoritățile publice locale, toate persoanele juridice de drept public și de drept privat înregistrate în R. Moldova; măsurilor de prevenire și control al infecției COVID-19 la traversarea frontierei de stat pe sensul de intrare în R. Moldova; organizarea procesului educațional în instituțiile de învățământ (Hotărârea CNESP nr. 51 din 19.03.21).

Lipsa de consecvență poate fi imputată CSE, care după o săptămână de la declararea stării de urgență, prin dispoziția nr. 2 din 8.04. 2021 a relaxat anumite măsuri dispuse anterior (dispoziția CSE 1/21). Astfel, normele derogatorii prohibitive privind aflarea în spații publice, în special plimbările în parciuri, privind antrenamentele pentru pregătirea participării în turnee internaționale a sportivilor, privind competițiile sportive în aer liber etc., s-au transformat, neargumentat, în norme juridice permissive [10]. De asemenea, dispoziția CSE nr. 6 din 22.04.2021, a completat reglementările permissive în perioada stării de urgență, începând cu 26.04.21: - s-au abrogat subpct. 4.1-4.3 din dispoziția CSE nr. 1 din 1.04.21; - s-a permis reluarea procesului educațional, cu prezența fizică a elevilor/studentilor din învățământul profesional tehnic și superior; - s-au reluat acțiunile culturale desfășurate în aer liber de către instituțiile teatrale, teatral-concertistice și de cinema, acreditate de MECC, cu respectarea măsurilor de sănătate

publică de prevenire și control al infecției COVID-19 [11]. Așa-numitele măsuri restrictive dispuse de CSE, exprimate în cele 7 dispoziții emise în perioada stării de urgență, nu au fost mai severe decât cele adoptate de CNESP până la instituirea stării de urgență.

Ulterior, la sesizarea deputaților Parlamentului R. Moldova Octavian Țăcu, Sergiu Litvinenco și Veronica Roșca (*sesizările nr. 81a/2021 și nr. 82a/2021* [12]), Curtea Constituțională a R. Moldova a examinat cererea privind controlul constituționalității hotărârii Parlamentului R. Moldova 49/2, dar și a hotărârii Guvernului R. Moldova 43/21 (propunerea declarării stării de urgență), pronunțând o hotărâre în data de 28.04.2021 pentru controlul constituționalității Hotărârii Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr. 43 din 30 martie 2021 și a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021 [13]. Înalțul for de jurisdicție constituțională a declarat Hotărârea Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021 *neconstituțională*, reținând că *a fost adoptată cu încălcarea regulilor de procedură și pentru că aceasta nu îndeplinește exigența minimă referitoare la calitatea motivării deciziei de declarare a stării de urgență* (pct. 51) [13]. Din punct de vedere al finalităților și funcțiilor dreptului putem califica hotărârea 49/21 ca nerezultativă și nefuncțională.

De asemenea, în pct. 48 al Hotărârii Curții Constituționale 15/21 se decelează necesitatea coroborării scopurilor instituirii stării de urgență pe o perioadă de două luni în comparație cu scopul unei eventuale dizolvări a Parlamentului, pe care ar fi fost necesar s-o realizeze din start inițiatorii Hotărârii Parlamentului 49/21. Curtea le-a sugerat autorilor Hotărârii 49/21 că s-ar fi pretins argumente mai grele în favoarea ponderii scopului de instituire a stării de urgență față de scopul unei eventuale dizolvări a Parlamentului R. Moldova. *Această argumentare trebuia să se refere și la caracterul insuficient al altor măsuri legale, în comparație cu măsurile pe care le presupune starea de urgență, pentru realizarea scopului urmărit* [13].

Efectul juridic al hotărârii Curții Constituționale R. Moldova 15/21 a fost consumarea atribuțiilor CSE și delegarea competențelor de reglementare și monitorizare a situației de urgență în sănătatea publică CNESP. CNESP a reacționat prompt, adoptând deja în data de 29 aprilie 2021 Hotărârea nr. 54 în vederea reglementării măsurilor de prevenire și control al infecției COVID-19 pe teritoriul R. Moldova, menționând tendințele negative ale procesului epidemiologic în continuare. Starea de urgență pe întreg teritoriul R. Moldova a fost substituită prin starea de urgență în sănătatea publică, *începând cu 29 aprilie 2021, în unitățile administrativ-teritoriale pentru care a fost stabilit gradul de alertă „Cod Roșu”, în baza indicatorului de incidență cu COVID-19 în ultimele 14 zile mai mare de 100 cazuri la 100 mii populație* [14, pct. 1]. Hotărârea nr. 54 CNESP reproduce norme juridice derogatorii exprimate în hotărâri adoptate anterior de către CNESP, fără a restricționa suplimentar activitățile subiecților de drept. Regăsim în textul hotărârii CNESP nr. 54: 1) norme juridice *onerative* privind prevenirea și controlul infecției COVID-19, aplicabile la nivel național: - purtarea obligatorie a măștilor de protecție în toate spațiile publice (de uz comun) deschise și închise; - respectarea distanței fizice între persoane de minim 1 (unu) metru; -respectarea regulilor de igienă a mâinilor; - respectarea regulilor de igienă respiratorie; - respectarea, sub proprie răspundere, a regimului de autoizolare de către persoanele cărora li se stabilește regimul respectiv; - monitorizarea personală de către fiecare persoană fizică a stării de sănătate, adresarea timpurie la medicul de familie sau la instituțiile de asistență medicală la apariția primelor simptome specifice ale infecției COVID-19; 2) norme *onerative* ce vizează conducătorii instituțiilor medico-sanitare publice și private; 3) norme de *recomandare* ce vizează conducătorii entităților publice privind organizarea activității personalului; 4) norme *onerative* privind traversarea frontierei de stat pe sensul de intrare în R. Moldova; 5) norme *permissive* privind organizarea procesului educațional în instituțiile de învățământ, dispuse de comisiile teritoriale extraordinare de sănătate publică; 6) norme *onerative* adresate persoanelor care efectuează activități de transport feroviar și rutier de persoane în trafic local,

municipal/raional/interraional, internațional, precum și activități conexe (gări auto/feroviare, stații de testare auto etc.); 7) norme *onerative* adresate administratorilor unităților comerciale cu amănuntul, piețelor și operatorilor economici de pe teritoriul acestora, unităților de alimentație publică, centrelor comerciale; centrelor sportive, terenurilor de sport și bazinelor sportive; prestatorilor de servicii; 8) norme de *recomandare*, dar și norme juridice *onerative* privind desfășurarea activității cultelor religioase; 9) norme de *recomandare* adresate persoanele fizice aflate în spații publice.

Între timp, bilanțul cazurilor de COVID-19 în R. Moldova a ajuns la 254.601, 102 cazuri noi confirmate de infectare cu COVID-19 din 4.193 teste efectuate (datele MSMPS la 22.05.21). Cu certitudine, eficiența pleneră a normelor juridice derogatorii va fi marcată de ridicarea stării de urgență în sănătatea publică, prezența codului verde (normalitate) în toate unitățile administrative teritoriale. Această finalitate a normelor sanitare va putea fi atinsă odată cu realizarea optimă a campaniei de vaccinare în R. Moldova și dobândirea imunității colective de către populație.

Bibliografie:

1. Botnari, E. *Introducere în studiul dreptului: Teoria generală a dreptului. Note de curs*, Bălți, 2011.
2. Negru, B.; Negru, Al. *Teoria generală a dreptului și statului/ curs universitar*. – Chișinău: Bons Offices, 2006.
3. *Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative*, publicată în 12.01.2018. În: Monitorul Oficial nr. 7-17, art. 5.
3. *Hotărârile CNESP nr. 10 - nr. 53*, disponibile pe <https://gov.md/ro/content/informatii-privind-coronavirus>
4. *Hotărârea CNESP nr. 51 din 21 martie 2021*, disponibilă pe https://gov.md/sites/default/files/hotarirea_cnesp_nr.51_19.03.2021.pdf
5. *Hotărârea Parlamentului R. Moldova nr.49 din 31 martie 2021 privind declararea stării de urgență*, disponibilă pe <https://parlament.md>
6. *Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212-XV din 24.06.2004*. În Monitorul Oficial al R. Moldova nr.132-137, art. 696 din 06. 08. 2004, disponibil pe <https://legis.md>
7. *Dispoziția nr. 1 din 1 aprilie 2021a Comisiei pentru Situații Excepționale a R. Moldova*, disponibilă pe https://gov.md/sites/default/files/1_dispozitia_cse_01.04.2021.pdf
8. *Dispoziția nr. 4 din 14 aprilie 2021a Comisiei pentru Situații Excepționale a R. Moldova*, disponibilă pe https://gov.md/sites/default/files/2_dispozitia_cse_14.04.2021.pdf
9. *Dispoziția nr. 2 din 8 aprilie 2021a Comisiei pentru Situații Excepționale a R. Moldova*, disponibilă pe https://gov.md/sites/default/files/2_dispozitia_cse_08.04.2021.pdf
10. *Dispoziția nr. 6 din 22 aprilie 2021a Comisiei pentru Situații Excepționale a R. Moldova*, disponibilă pe https://gov.md/sites/default/files/6_dispozitia_cse_22.04.2021.pdf
11. *Sesizările Curții Constituționale R. Moldova nr. 81a/2021 și nr. 82a/2021*, disponibile pe <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=sesizari&docid=1530>; <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=sesizari&docid=1529>
12. *Hotărârea Curții Constituționale a R. Moldova nr. 15 din 28 aprilie 2021*, disponibilă pe <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=771&l=ro>
13. *Hotărârea CNESP nr. 54 din 29 aprilie 2021*, disponibilă pe https://gov.md/sites/default/files/hotarirea_cnesp_nr.54_29.04.2021.pdf