SIGURANȚA CETĂȚENILOR ÎN CONTEXTUL COVID- 19 GARANTATĂ DE LEGISLAȚIA CONTRAVENȚIONALĂ: STUDIU DE CAZ

CITIZENS' SECURITY IN THE CONTEXT OF COVID-19 GUARANTEED BY CONTRAVENTION LAW: CASE STUDY

DONȚU Raluca-Rusanda
Studenta anului II, USM
Coordonator: PANTEA Oleg,
dr. în drept, conf. univ.

CZU: 342.734:342.9:616.98-036.21

Summary

The article revealed a case study on the safety of citizens in the context of Covid-19 guaranteed by the contravention legislation. In this context, we referred to the issues concerning the competence of the institutions to provide solutions to combat the pandemic, but we also examined what things have been done so far in solving this problem.

The investigations used materials provided by the decisions, the reports that are in force, but also the information from the media, with real examples.

At the same time, the legal analysis of the contraventions that are applied was performed, in terms of the contituent elements. And to eliminate the problems, we also exemplified some more active enterprise measures to integrate information and communication technology in the processes of governance, to inform the public more efficiently and to improve the accessibility of the information provided.

Keywords: *competent authorities, Covid-19, pandemic, contravention sanctions, fine, warning*

Introducere

Pandemia de COVID-19 reprezintă o provocare socială și economică serioasă pentru țară și prezintă un risc grav de pierdere a progreselor importante obținute în lupta împotriva sărăciei. Carantina și închiderea activităților comerciale neesențiale au dus la încetinirea producției, creșterea disponibilizărilor și reducerea venitului din muncă – în mod special, în cazul angajaților din sectorul privat – cu efecte negative semnificative asupra angajării forței de muncă și sărăciei. Activitățile economice, în special, din sectoarele turismului și ospitalier, au fost stopate în totalitate.

Un focar de COVID-19 , provocat de coronavirusul de tip nou din 2019- COVID (SARS-CoV-2), care s-a răspîndit în întreaga lume, începând cu decembrie 2019, când au fost diagnosticate primele cazuri în Provincia Hubei, China, Wuhan. În urma acestora la 11 martie 2020, Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a declarat pandemie globală. [2]

Referinţe şi discuţii

În Republica Moldova, focarul s-a declanşat la 8 martie, iar la 17 martie, Parlamentul RM a instituit Starea de Urgenţă. În urma declarării de către Parlament a Stării de Urgenţă, Comisia pentru Situaţii Excepţionale s-a întrunit şi a introdus un set de măsuri mai riguroase, menite să încetinească răspândirea virusului. Au fost impuse restricţii stricte asupra deplasării, aliniate la practicile de distanţare socială, care au început să fie aplicate în întreaga lume. În urma anunţării Alertei de Cod Roşu, la 13 martie, toate instituţiile de învăţământ şi mai multe localuri publice, inclusiv, săli de sport, muzee, teatre, baruri şi restaurante, au fost închise. Au fost introduse restricţii stricte de călătorie, traficul aerian şi feroviar a fost suspendat, iar 70 din 81 puncte de trecere a frontierei terestre dintre Republica Moldova cu România şi Ucraina au fost închise. Au urmat măsuri suplimentare de carantină, inclusiv: instituirea unui regim de lucru special pentru toate entităţile (ore de lucru pentru sectorul public 7:30 – 16:00); interzicerea întrunirilor, evenimentelor publice şi altor evenimente în masă; cerinţa ca şcolile şi universităţile să treacă la metodele de studiere online şi de la distanţă; şi suspendarea temporară aproximativă a tuturor examinărilor în instanţe a cauzelor penale şi administrative (cu excepţii). Comisia a mai decis şi ca întreaga asistenţă medicală în legătură cu COVID-19 să fie gratuită, indiferent de faptul dacă pacientul dispune sau nu de asigurare medicală.

Ministerul Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale (în continuare MSMPS) şi-a asumat rolul principal în procesul de gestionare a răspunsului la pandemie şi acţionare rapidă în toate aspectele ce ţin de focarul de COVID-19. Partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova s-au mobilizat, unindu-şi eforturile pentru a contribui strategic la cele mai urgente necesităţi.

Totuşi în urma aplicării stării de urgenţă, măsurile dure introduse de către autorităţile din RM au pus multe semne de întrebare cetăţenilor. Pentru neexecutarea condiţiilor expuse în decizii persoanele erau trase la răspundere contravenţională, cel mai des fiind aplicate amenzile. La începutul stării de urgenţă constituţionale, Parlamentul a adoptat o lege prin care au fost introduse sancţiuni pentru "nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire şi/sau combatere a bolilor epidemice" sub formă de amenzi mari în valoare de 22.500 – 25.000 MDL, pentru persoane fizice şi 50.000 – 75.000 MDL, pentru persoane juridice.(după care aceste sume au fost modificate). Legi similare au fost adoptate în multe alte ţări, inclusiv în ţările vecine România şi Ucraina. Totuşi, în Republica Moldova amenzile extrem de mari şi comunicarea insuficientă din partea autorităţilor cu privire la aplicarea acestora au atras critici din partea opoziţiei politice, mediului de afaceri,şi societăţii civile, care considerau că amenzile erau utilizate mai degrabă drept instrument de majorare a veniturilor bugetare decât de reducere a riscului infectării.

În condiţiile în care salariul mediu lunar în Republica Moldova este aproximativ 8.000 MDL, amenda minimă pentru persoanele fizice este aproape echivalentă

cu trei salarii lunare. Lucrurile au stat şi mai prost în cazul persoanelor vulnerabile, inclusiv pensionarii, persoanele cu dizabilităţi şi şomerii. Un caz pe larg mediatizat a fost cel al unei pensionare care a primit o amendă cât pensia ei pentru doi ani pentru că ar fi ieşit să-şi cumpere pâine încălcând regimul de izolare la domiciliu.

Pe lângă amenzile mari, legea sus-menţionată a devenit şi mai împovărătoare din cauza deciziei Comisiei pentru situaţii excepţionale de a reduce termenul de contestare a acestora de la 15 zile la doar 48 de ore. În timpul stării de urgenţă mai multe acţiuni intentate de persoanele amendate au fost respinse pentru încălcarea termenului legal de 48 de ore, semn clar că cetăţenii nu erau informaţi despre modificarea acestuia. Reducerea în mod arbitrar a termenului de depunere a contestaţiilor în combinaţie cu comunicarea publică insuficientă a împiedicat efectiv cetăţenii să-şi exercite dreptul de a contesta amenzile primite şi, în consecinţă, a compromis accesul lor la justiţie. Mai mult decât atât, nici legea şi nici dispoziţia Comisiei nu reglementau detaliat şi clar aceste amenzi, de ex. cine trebuie să aducă probe – autorităţile sau persoana care depune contestaţia. Acest lucru a creat confuzie în rândul judecătorilor, rezultând în proceduri şi hotărâri neconsecvente. [4, p.3-5]

În cele din urmă, Curtea Constituţională a eliminat amenda minimă de 22.500 MDL , argumentând că diferenţa dintre limita minimă şi cea maximă a amenzilor este prea mică pentru a-i permite instanţei de judecată de a stabili o sancţiune proporţională pentru fiecare caz. Amenzile au fost reduse până la suma încă mare dar mult mai rezonabilă de 2.000 – 5.000 MDL iar persoanelor cărora le-au fost aplicate amenzile stabilite la începutul pandemiei li s-a permis să le conteste. Curtea, de asemenea, a adus claritate şi în ceea ce priveşte sarcina probei, declarând fără echivoc că aceasta îi revine autorităţilor. Cu toate acestea, această măsură şi consecinţele ei au arătat cât de uşor legislaţia neclară şi comunicarea publică ineficientă pot compromite statul de drept în Republica Moldova.

Mai multe exemple putem găsi şi din sursele mass-media, unde sunt expuse date cu implimentarea acestor restricţii şi măsurilor impuse. Astfel au fost făcute diverse controale prin pieţi, centre comerciale, restaurante, săli de sport, pentru a verifica respectarea măsurilor de sănătate publică aplicate. Mărimea amenzilor varia în funcţie de abatere. De exemplu, persoanele fizice care nu purtau mască în locurile publice riscau amenzi de la 2 la 5 mii de lei. De la 10 până la 35 de mii de lei constituiau amenzile pentru persoanele juridice care au încălcau somaţia purtării măştilor. Aceste cazuri mai mult se referă la centrele comerciale, magazine şi localuri de agrement. Aceleaşi amenzi au fost împărţite şi persoanelor care ieşiau din casă după ora 23:00- această prevedere fiind valabilă doar pentru locuitorii municipiului Chişinău şi Bălţi. Sancţiuni de până la 35 de mii de lei, fiind şi un risc pentru agenţii economici, care ignorau restricţiile şi activau pe timp de noapte. Excepţie însă se făce în cazul în care persoana prezenta un certificat de la locul de muncă precum că are dreptul să circule pe timp de noapte în interes de serviciu.

După un sondaj făcut de autorităţile publice până la momentul actual au fost aplicate mai mult de 93 de amenzi privind nerespectarea măsurilor, acestea fiind încălcate în special de persoanele cu vârsta de peste 63 de ani şi grupurilor în compenenţă de mai mult de 3 persoane, care se aflau prin parcuri. Amenzile au fost împărţite şi vânzătorilor unităţilor comerciale, care nu ţineau cont de restricţiile impuse sau pentru nerespectarea distanţei sociale, nepurtarea mănuşilor, măştilor.

Oare aceste prevederi nu încalcă articolul 54 din Constituţie? Acesta stipulează: (1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului şi cetăţeanului.

(2) Exerciţiul drepturilor şi libertăţilor nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internaţional şi sînt necesare în interesele securităţii naţionale, integrităţii teritoriale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi infracţiunilor, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii altor persoane, împiedicării divulgării informaţiilor confidenţiale sau garantării autorităţii şi imparţialităţii justiţiei.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii.

Reieşind din acest articol, putem spune că astfel de restrângeri ale cetăţenilor încalcă norma juridică, care explică că în RM nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului. Astfel de constrângeri împiedică realizarea unor exerciţii la prosperitatea societăţii, ordinii publice, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii persoanelor.

Dacă am face comparaţie cu o altă ţară, de exemplu România, în Bucureşti măştile de protecţie în spaţiile deschise la fel devenise obligatorii. Printre locurile aglomerate au fost numite zonele pietonale ale Centrului Vechi, staţiile de autobus, tramvai, troleibuz, autogară, gară, expoziţii, târguri, pieţe, şi alte zone unde distanţarea socială nu putea fi respectată. Amenda pentru nerespectarea purtării măştii de protecţie în aceste spaţii era de minim 500 lei, conform informării Mediafax. Poliţiştii au fost mai indulgenţi, împărţind doar avertismente şi măşti trecătorilor care nu cunoşteau despre noua regulă. De aici observăm că în România situaţia a fost una mai puţin tensionată, deoarece nu erau aplicate sancţiuni, cum au fost la noi, amenzi mari pentru nerespectarea stării de urgenţă.

Constatarea de bază a Avocatului Poporului este că în anul 2020, în Republica Moldova, s-au produs multiple încălcări ale drepturilor omului şi au fost impuse limitări exagerate care au condus la afectarea unor libertăţi şi procese democratice la noi în ţară. Criza COVID-19 a condus la adâncirea sărăciei, creşterea inegalităţilor, discriminări structurale şi consolidate şi la înrăutăţirea situaţiei privind drepturile omului. Pandemia a scos în evidenţă zonele nevralgice ale sistemului drepturilor omului din Republica Moldova iar autorităţile nu întotdeauna au putut face faţă

provocărilor apărute din cauza gestionării ineficiente a situaţiei sau a deficienţelor de sistem care nu au permis adoptarea de acţiuni prompte şi adecvate.

Decidenţii nu au lansat un mesaj unic care să aibă un efect benefic asupra comportamentului populaţiei, deciziile autorităţilor în gestionarea crizei de sănătate au fost influenţate mai mult de factorul politic şi mai puţin de specialiştii în domeniu. În mai multe cazuri au fost atestate situaţii în care demnitari au tratat cu sfidare cetăţenii, indiferent dacă e vorba de medici, pacienţi, jurnalişti sau alte categorii de persoane. Unele decizii au impus măsuri excesive şi dezechilibrate prin care au fost încălcate drepturile omului. Aceşti şi alţi factori au influenţat comportamentul populaţiei şi a determinat mai multe persoane să nu reacţioneze la modul cuvenit la pericolul prezentat de Sars-Cov-2.

În gestionarea pandemiei de COVID-19, autorităţile, în linii mari, nu au ţinut cont de abordări bazate pe drepturile omului. Lipsa transparenţei, ignorarea recomandărilor venite din partea Avocatului Poporului şi altor entităţi sau experţi în diferite domenii au determinat evoluţiile pe care le atestăm în prezent în ceea ce priveşte situaţia epidemiologică şi efectele ei negative asupra cetăţenilor, mediului de afaceri, cu impact social-economic de durată. În activitatea desfăşurată în perioada crizei sanitare Avocaţii Poporului şi membrii staff-ului instituţiei s-au confruntat şi cu unele dificultăţi. Provocarea de bază a constat în atitudinea foarte rezervată iar în unele cazuri chiar şi ostilă manifestată de autorităţi faţă de iniţiativele, propunerile şi recomandările lansate de către Avocaţii Poporului. Unele propuneri au fost acceptate după ce au fost lansate repetat, iar altele – susţinute după preluarea şi promovarea acestora de către alte entităţi.[5, p.4-5]

Concluzii

Pandemia COVID-19 a pus la încercare statul de drept în Republica Moldova. Criza în domeniul sănătăţii şi răspunsul autorităţilor la aceasta, în special în perioada stării de urgenţă constituţionale care a durat din martie până în mai 2020, a accentuat şi a agravat şi mai mult problemele deja existente în sistemul juridic al ţării, inclusiv comunicarea ineficientă, separarea ambiguă a puterilor, incertitudinea juridică, încălcări ale procedurilor, corupţie, legislaţie nedreaptă şi accesul redus la informaţie. După cum s-a demonstrat mai sus, principalii factori care au contribuit la aceste probleme şi care trebuie eliminaţi sunt transparenţa redusă a autorităţilor şi comunicarea publică ineficientă. Deşi starea de urgenţă constituţională care a creat condiţii pentru cele mai ieşite din comun încălcări nu mai este în vigoare, în condiţiile de criză cauzată de coronavirus şi starea de urgenţă în sănătate care a continuat în 2021, utilizarea şi abuzul posibil de competenţele de urgenţă vor continua. Iată de ce autorităţile din Republica Moldova trebuie să întreprindă fără întârziere măsurile necesare pentru a asigura respectarea statului de drept într-un mod mai conştiincios decât după ce a început criza în sănătate. [1]

Pentru eliminarea acestor probleme se recomandă întreprinderea unor măsuri mai active de integrare a tehnologiei informaţiei şi comunicaţiilor în proce-

sele de guvernare, de informare mai eficientă a publicului şi de îmbunătăţire a accesibilităţii informaţiilor furnizate. Astfel, o mai bună transparenţă va contribui la înţelegerea de către cetăţeni a drepturilor şi obligaţiilor lor în contextul noilor legi adoptate şi va facilita eforturile organizaţiilor societăţii civile şi mass-media independentă să scoată la iveală actele de corupţie şi de manipulare a sistemului legislativ.

Pentru aceasta, autorităţile urmează:

Să îmbunătăţească comunicarea publică privind modificările legislative.

Comunicarea adecvată a noilor prevederi şi reglementări, în special a celor care introduc restricţii privind drepturile omului, este foarte importantă pentru a evita confuziile. De exemplu, cu o comunicare mai bună despre modificarea termenului de contestare a amenzilor pentru încălcarea măsurilor de combatere a pandemiei s-ar fi putut evita compromiterea dreptului cetăţenilor de a contesta sancţiunile primite.

Să îmbunătăţească precizia legislaţiei.

Pentru a evita incertitudinea juridică sunt necesare legi mai clare, în special dacă acestea limitează drepturile omului, dat fiind dreptul absolut şi fundamental al cetăţenilor să fie informaţi despre drepturile şi obligaţiile lor. Interpretarea în mod diferit de către judecători şi funcţionari publici a celor câteva legi adoptate în stare de urgenţă este un semnal că ele nu au fost suficient de clare şi detaliate. Pentru a evita încălcarea din neştiinţă a legislaţiei sau adoptarea unor hotărâri incorecte şi incoerente de către instanţele de judecată legile adoptate trebuie să fie mai detaliate şi mai precise, sau cel puţin să fie aduse la cunoştinţa cetăţenilor.

Să asigure simplitatea.

Măsurile politice şi actele normative întotdeauna trebuie să fie însoţite de explicaţii, astfel încât să fie înţelese de nespecialişti. Acest lucru este în special valabil în caz de criză în sănătate unde este necesară cooperarea publică. La introducerea noilor măsuri, autorităţile trebuie să-şi prezinte planul strategic general de acţiune şi aşteptările, precum şi să faciliteze accesul la informaţii şi îndrumări mai detaliate privind cele mai relevante subiecte pentru cetăţeni.

Să îmbunătăţească publicarea informaţiilor online.

Paginile web ale autorităţilor asigură o modalitate de publicare a informaţiilor uşoară, intuitivă şi care nu necesită mult efort de administrare. Publicarea mai multor informaţii pe paginile şi aplicaţiile web afiliate Guvernului, facilitarea procesului de solicitare a informaţiilor prin utilizarea instrumentelor digitale şi oferirea serviciilor informaţionale, precum şi instruirea funcţionarilor din cadrul autorităţilor cum să utilizeze şi să maximizeze beneficiile serviciilor online, vor contribui la o informare mai bună a cetăţenilor şi mass-media, ceea ce va duce la o comunicare mai eficientă, la reducerea riscului de corupţie şi la combaterea ştirilor false. Una dintre iniţiativele de succes în acest sens, care ar trebui extinsă, este Portalul Cetăţeanului.

Să informeze cetăţenii direct.

Pentru a-şi înţelege drepturile şi responsabilităţile legale cetăţenii nu ar trebui să fie nevoiţi să urmărească activ sursele guvernamentale. Autorităţile ar putea reduce această povară inutilă pentru cetăţeni expediind notificări generate automat prin poşta electronică, SMS, aplicaţii mobile, mesageria instantanee şi/sau alte mijloace de comunicare pentru a informa publicul în mod activ despre modificările importante în actele normative, reglementări şi serviciile publice.

În concluzie dacă se va ţine cont de toate aceste precizări vom putea avea o populaţie mult mai informată, dar şi încrezută în toate deciziile implimentate de autorităţile publice. Plus la aceasta va exista un pericol mai mic de contaminare în rândul cetăţenilor. Iar norma contravenţională va fi aplicată mult mai riguros în situaţiile necesare. Totuşi înainte de a aplica sancţiunile contravenţionale, ar fi necesar ca cetăţeanului să-i fie aplicat un avertisment, astfel încât acesta va contribui la diminuarea sancţiunilor contravenţionale.

Referinţe bibliografice:

1. Cod Contravenţional al Republicii Moldova din 24.10.2008. În*: Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009 nr. 3-6/15. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* din 2017, nr.78-84.
2. Constituţia Republicii Moldova din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* din 2016, nr. 78. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 467-479.
3. Cadru de management de mediu şi social. Răspuns de urgenţă la pandemia Covid-19, elaborat de Ministerul Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale. Chişinău, septembrie 2020.

Resurse Web:

4. Mîrza R., Statul de drept în Republica Moldova în era covid-19. În: *Justice First*,ianuarie 2021, p. 3-5. [citat 04.12.2021]. Disponibil: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-01/Rule-of-Law-in-Moldova%27s-Age-of-COVID-19_Rom.pdf
5. Avocatul Poporului Ombudsman - Raportul privind respectarea drepturilor şi libertăţile omului în Republica Moldova în anul 2020, Chişinău, 2021, p. 4-5. [citat 04.12.2021]. Disponibil: http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf
6. Purtarea măştilor devine obligatorie în toate spaţiile publice, pe întreg teriroriul Republicii Moldova. jurnal.md, 29.11.2020. [citat 04.12.2021]. Disponibil: https://www.jurnal.md/ro/news/4a59bac32032b99d/purtarea-mastilor-de-pro
7. De ce s-a impus purtatul măştii şi pe străzi în Chişinău. jurnal.md, 21.11.2020. [citat 04.12.2021]. Disponibil: https://www.jurnal.md/ro/news/5dd9b22ac9a1d82e/de-ce-s-a-impus-

8. Purtarea măştii devine obligatorie pe tot teritoriul ţării. ştiri.md, 27.11.2020. [citat 04.12.2021]. Disponibil: https://stiri.md/article/social/oficial-purtarea-mastii-devine-obligatorie-pe-tot-teritoriul-tarii
9. Purtarea măştilor de protecţie în spaţiile deschise din municipiul Chişinău nu mai este obligatorie. zgd.md, 27.05.2021. [citat 04.12.2021]. Disponibil: https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/ultima-ora-purtarea-mastilor-in-spatiile-deschise