



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



44/31.05.18
C.D.P.
C.D.P.

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-3650 din 22 06 2018
La nr. 177 din 31 mai 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la cimitire și serviciile funerare.

Anexă: potrivit textului – 6 (șase) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
O.D.P. Nr.	<u>1452</u>
<u>26</u> / <u>06</u>	<u>2018</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5148 din 22.06.2018

la proiectul de lege cu privire la cimitire și serviciile funerare

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Cu toate acestea, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind

transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *"Prevederile generale dispersate în actele normative existente nu corespund cerințelor timpului și nu permit formarea unei politici coerente la nivel de țară în domeniu. Prin urmare, proiectul de lege vine să suplinească vidul juridic existent în acest domeniu important, oferind un cadru legal specializat pentru protecția și activitatea cimitirelor și serviciilor funerare."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii cu privire la cimitire și serviciile funerare. În acest sens, proiectul de lege este structurat pe șase capitole, în care se reglementează un spectru larg de activități specifice în domeniul de referință, cum ar fi: înființarea și desființarea cimitirelor, întreținerea, funcționarea, păstrarea și asigurarea securității mormintelor; procedura înmormântărilor și reînsmormântărilor, atribuțiile și obligațiile în acest sens ale autorităților administrației publice locale, precum și activitatea serviciilor funerare.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesele statului de a beneficia de un cadru normativ perfecționat care va asigura buna activitate a domeniului funerar pe întreg teritoriu al Republicii Moldova, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

În nota informativă, autorul justifică necesitatea promovării proiectului, fiind expuse condițiile ce au impus elaborarea acestuia, finalitățile urmărite și consecințele realizării normelor elaborate. Potrivit

notei informative: *"În Republica Moldova nu există o lege ce ar reglementa activitatea cimitirelor și domeniul funerar, după cum este în majoritatea statelor dezvoltate ale lumii. Cadrul normativ al acestui domeniu, în prezent, în țara noastră, este asigurat de mai multe acte normative, hotărâri și regulamente, ale căror conținut este învechit și nu înglobează toate criteriile și detaliile necesare unei activități eficiente în cadrul acestui domeniu.*

La moment, doar pe teritoriul mun. Chișinău sunt amplasate 11 cimitire, care se întind pe o suprafață de 137 de hectare, ocupând 2% din spațiile verzi ale municipiului, iar în Republica Moldova sunt prezente alte câteva sute de cimitire, unele în stare bună, iar altele în delăsare sau abandonate. Astfel, este foarte importantă crearea unui cadru normativ unic pentru acordarea unei atenții sporite față de locurile propriu-zise și activitățile ce aparțin domeniului funerar."

Însă, se relevă că nota informativă nu conține argumente cu referire la concesionarea locurilor de înhumare pe teritoriul cimitirelor, nefiind clară intenția autorului în acest sens.

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt suficiente, pertinente și respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Reieșind din prevederile proiectului și nota informativă, implementarea normelor propuse nu va genera cheltuieli suplimentare.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină: *"e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului."*

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, *"(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ."* Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul se referă inclusiv la activitatea de întreprinzător, motiv pentru care este necesară analiza impactului de reglementare care va argumenta și evalua costurile și beneficiile, necesitatea adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, așa cum prevede art.20 lit.e) al

Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde parțial tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. Astfel, autorul utilizează neuniform unii termeni, precum ar fi cel de *"biserică"*, termen definit altfel în Legea nr.125/2007 privind libertatea de conștiință, gândire și de religie (a se vedea tabelul cu analiza detaliată din compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.543/13.07.1995 cu privire la concesiuni, referitor la modul de atribuire în folosință a locurilor de înhumare pe teritoriului cimitirelor. De asemenea, proiectul conține *"viduri legislative"* cu privire la cazurile, considerate ca fiind temeinic justificate, de desființare și schimbare a destinației unui cimitir (a se vedea analiza tabelul cu analiza detaliată din compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea autorităților publice locale, responsabile de amenajarea și întreținerea cimitirelor. În sensul dat, unele norme propuse de proiect instituie atribuții abuzive pentru factorii de decizii, responsabili de emiterea avizului de desființare și schimbare a destinației unui cimitir (a se vedea tabelul cu analiza detaliată din compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
Art.1 alin.(2) lit.a) potrivit proiectului legii cu privire la cimitire și serviciile funerare Articolul 1. Domeniul de reglementare (2) Prevederile prezentei legi se aplică: a) cultelor, <u>bisericilor</u> și comunităților religioase, denumite în continuare culte, autorităților administrației publice locale, operatorilor economici, fundațiilor și asociațiilor, care dețin în proprietate, în administrare sau în întreținere cimitire în funcțiune sau închise.	
Obiecții: Norma analizată utilizează termeni neuniform de genul "biserici", or Legea nr.125/2007 privind libertatea de conștiință, gândire și de religie, operează cu termenul de "lăcaș de cult". În sensul dat, conform art.3 al legii prenotate, "lăcaș de cult - construcție sau edificiu al unei comunități religioase în care se oficiază serviciile religioase". Pericolul coruptibil în a acest caz constă în apariția practicilor diverse de interpretare cu referire la termenul de "biserică", practici care pot fi și abuzive.	
Recomandări: Substituirea cuvântului "bisericilor" cu sintagma "lăcașurilor de cult".	
Factori de risc: ● Utilizarea neuniformă a termenilor	Riscuri de corupție: ● Generale
- 2 -	
Art.5 alin.(1) potrivit proiectului legii cu privire la cimitire și serviciile funerare Articolul 5. Înființarea cimitirelor (1) Înființarea cimitirului se realizează conform <u>certificatului de urbanism</u> și Avizului sanitar, cu respectarea distanței minime de 100 m față de zonele locuibile.	
Obiecții: Art.5 alin.(1) din proiect indică la certificatul de urbanism, conform căruia se realizează înființarea cimitirului. Legea nr.163/09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție prevede două tipuri de certificate: certificat de urbanism pentru proiectare și certificat de urbanism informativ. Conform art.2 din lege, prin "certificat de urbanism pentru proiectare" se înțelege "act cu caracter reglementator, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripțiile și elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, și care permite elaborarea documentației de proiect".	

Totodată, noțiunea de "certificat de urbanism informativ" semnifică "act cu caracter facultativ, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) elementele ce caracterizează regimul juridic, tehnic și arhitectural-urbanistic al unui imobil/ teren, stabilite prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, necesar în cazul vânzării-cumpărării, dării în arendă, dezmembrării, parcelării, comasării, partajării, moștenirii terenului destinat construcției sau a imobilului în care se preconizează lucrări de reconstrucție, precum și în cazul apariției unor litigii patrimoniale"

Astfel, lipsa unor prevederi clare cu referire la categoria certificatului de urbanism, conform căruia se realizează înființarea cimitirului, va crea situații confuze la aplicare cu referire la categoria certificatului respectiv. Acest fapt constă în incertitudinea care se va crea referitoare la îndeplinirea obligației de către autoritățile administrației publice locale de solicitare a certificatului de urbanism necesar pentru realizarea înființării cimitirelor.

Recomandări:

După cuvântul "urbanism" se introduce cuvântul "pentru proiectare".

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.7 alin.(2) potrivit proiectului legii cu privire la cimitire și serviciile funerare

Articolul 7. Desființarea cimitirelor

(2) Desființarea și schimbarea destinației unui cimitir se poate face numai după 30 de ani de la ultima înhumare și după strămutarea tuturor osemintelor, cu respectarea prezentei legi și a condițiilor de biosecuritate, pentru motive temeinic justificate și cu avizul autorității publice locale și al cultului respectiv.

Obiecții:

Formularea utilizată de autor în norma analizată de genul "pentru motive temeinic justificate" are un sens confuz și va permite interpretări abuzive la aplicare. Astfel, apare discreția periculoasă a entității competente de a stabili reguli convenabile propriilor interese referitor la cazurile de desființare și schimbare a destinației unui cimitir. În aceste condiții, există riscul aplicării discreționare a prevederilor date prin utilizarea abuzivă a acestei proceduri.

În sensul dat, analizând per ansamblu prevederile proiectului legii, acesta nu cuprinde norme cu referire la criteriile obligatorii care vor sta la baza emiterii de către autoritatea competentă a avizului de desființare și schimbare a destinației unui cimitir.

Totodată, analizând per ansamblu conținutul textului art.7, acesta urmează a fi revizuit în vederea prevenirii riscului de înstrăinare abuzivă a terenurilor, la caz cimitire, care sunt bunuri proprietate publică a statului. În acest sens, nu este clară intenția autorului privind instituirea reglementărilor privitor la desființarea și schimbarea destinației unui cimitir, nefiind prezentate careva argumente viabile în nota informativă, din care rezultă că la aplicare norma propusă în acest sens nu va crea premise legale pentru desființarea unor cimitire în scopul înstrăinării ulterioare unor persoane interesate a terenului pe care e amplasat. Acest fapt generează atribuții discreționare pentru factorii de decizii ai autorităților publice locale și cultului corespunzător responsabili de emiterea avizului și lasă la latitudinea acestora de a stabili desființarea și schimbarea destinației cimitirului. Astfel, autoritățile publice locale și cultele vor fi tentate în interpretarea, după caz, a prevederilor formulate în vederea obținerii unor avantaje necuvenite sub orice formă cu riscul manifestărilor actelor de corupție.

Formularea ambiguă și caracterul lacunar al proiectului vor face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor, conflictelor de interese, precum și altor manifestări de corupție (corupție activă/pasivă) în cauză.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme în sensul stabilirii exprese a cazurilor, considerate ca fiind temeinic justificate, de desființare și schimbare a destinației unui cimitir.

Excluderea art.7 or reformularea acestuia în vederea prevenirii riscului înstrăinării persoanelor interesate a terenurilor menționate în proiect.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 4 -

Art.8 alin.(14), art.,art.9 lit.c), art.10 alin.(3) potrivit proiectului legii cu privire la cimitire și serviciile funerare

Articolul 8. Efectuarea lucrărilor în cimitire

(14) Locurile de înhumare pe teritoriul cimitirelor sunt concesionate solicitanților în temeiul unui contract. Concesiunea locului de înhumare conferă titularului concesiunii un drept de folosință a terenului. Concesionarii care au intrat în posesia locurilor de înhumare până la intrarea în vigoare a acestei legi, se obligă să încheie contracte de concesiune în condițiile prezentei legi.

Articolul 9. Obligațiile Administrației și personalului cimitirului

Administrația cimitirului are următoarele obligații:

c) să asigure corectitudinea concesiunii și atribuirii locurilor de înhumare, cu respectarea condiției ca locul să fi îngrijit;

Articolul 10. Registrul de evidență

(3) Persoana care a solicitat înhumarea și concesiionarul locului de înhumare au acces la registrul de evidență și pot solicita eliberarea unui certificat care confirmă înscrisurile din registrul de evidență.

Articolul 12. Rezervarea locurilor pentru înhumare

(8) În situația decesului concesiionarului, drept de preempțiune sare moștenitorul legal sau, după caz, testamentar.

Obiecții:

Normele analizate indică la concesiunea locurilor de înhumare pe teritoriul cimitirelor.

Conform art.1 alin.(1) din Legea nr.543/13.07.1995 cu privire la concesiuni, "Concesiunea este un contract prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale cesionează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a desfășura activitate de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta

servicii publice, de a exploata bunurile mobile și imobile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale care conform legislației sunt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială." Astfel, cadrul legal stabilește expres formele de contract care pot fi încheiate cu unitatea administrativ-teritorială, al căror obiect fac bunurile mobile și imobile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

Analizând prevederile formulate prin proiect, darea în folosință a locurilor de înhumare nu îmbracă forma juridică de contract de concesiune, precum este prevăzut în legea prenotată. Mai mult, autorul a preluat normele instituite prin Legea României nr.102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare, nefiind clară intenția autorului în acest sens, părțile contractului, redevența, iar nota informativă nu cuprinde argumente viabile privind scopul concesiunii locurilor de înhumare pe teritoriul cimitirelor.

Lipsa procedurii clare de încheiere a unui contract care să asigure drepturile rudelor defunctului privind locul de înhumare pe teritoriul cimitirului va leza interesele persoanelor prin acordarea bunului dat altor persoane interesate.

Prin urmare, în contextul în care autorul propune reglementarea modului de atribuire în folosință a locurilor de înhumare pe teritoriul cimitirelor utilizând concesiunea, devine confuz modul de aplicare ulterioară a bunului menționat, ceea ce poate încuraja, facilita și chiar legaliza utilizarea neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului.

Recomandări:

Excluderea alin.(14) din art.8.

Excluderea sintagmei de la c) art.9 a sintagmei "concesiunii".

Substituirea de la art.10 alin.(3) a sintagmei "concesionarului" cu sintagma "rezervarea".

Reformularea alin.(8) din art.12.

Completarea proiectului cu reglementări privind mecanismul și actele legale să justifice dreptul real al rudelor defunctului privind folosința locului de înhumare pe teritoriul cimitirului.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

Art.21 potrivit proiectului legii cu privire la cimitire și serviciile funerare

Articolul 21. Fondul de garantare

(1) Capacitatea financiară necesară prevăzută la art.20 alin.(2) lit.a) constă într-un fond de garantare constituit pentru plata despăgubirilor datorate în cazul îndeplinirii sau al îndeplinirii defectuoase a prestațiilor de servicii funerare. Nivelul fondului de garantare se stabilește prin hotărâre de Guvern.

(2) Constituie fond de garantare:

a) suma depusă într-un cont special la banca la care operatorul economic are deschis contul curent;

b) garanția bancară sau asigurarea de malpraxis încheiată la valoarea fondului de garantare stabilit prin hotărâre de Guvern.

Obiecții:

Se atenționează asupra unor reglementări ambigue privind termenul de "*fondul de garantare*", care generează o incertitudine a procedurilor administrative.

Conform art.1 alin.(2) din Legea nr.575/26.12.2003 privind garantarea depozitelor persoanelor fizice în sistemul bancar stabilește că "*Depozitele persoanelor fizice care desfășoară activitate de întreprinzător nu cad sub incidența prezentei legi.*"

Reglementarea propusă pentru a responsabiliza operatorii economici în vederea îndeplinirii corespunzătoare a prestațiilor de servicii funerare este ambiguă și lasă loc de interpretare. Atenționăm asupra faptului că potrivit art.2 al legii precitate, Fondul de garantare se constituie ca persoană juridică de drept public și, după cum am menționat, nu se aplică în cazul persoanelor fizice care desfășoară activitate de întreprinzător.

Coruptibilitatea normei este intensificată și mai mult prin sintagma utilizată de autor "*asigurarea de malpraxis*", nefiind clar utilizarea termenului respectiv în sensul normelor formulate de proiect. Or, asigurarea de malpraxis este un contract de asigurare încheiat dintre lucrătorul medical, farmaceutic sau instituția medicală și o companie de asigurare. În baza acestuia asiguratul plătește asigurătorului o sumă de bani numită prima de asigurare, iar compania de asigurare se obligă ca în cazul producerii cazului de malpraxis să acopere prejudiciile produse.

Ca urmare, analizând norma formulată de proiect prin prisma celor menționate cu referire la fondul de garantare și asigurarea de malpraxis, se relevă caracterul excesiv al cerințelor prevăzute la art.21 pentru exercitarea obligațiilor operatorului economic, care sunt prea complicate de îndeplinit.

Recomandări:

Excluderea art.21 din proiect.

Factori de risc:

- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Obiecție generală asupra proiectului legii cu privire la cimitire și serviciile funerare

Obiecții:

Sintagmele "administrația cimitirului", "subdiviziunile specializate ale cimitirului", au un sens neclar și echivoc, întrucât proiectul nu conține reglementări clare cu referire la autoritatea/subiectul responsabili de obligațiile, prevăzute la art.9 din proiect.

Conform art.3 alin.(2) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative „Actul legislativ trebuie să întrunească condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept”.

În acest sens, Curtea Constituțională menționează că „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art.23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare. Astfel, prin Hotărârea nr.26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”

Astfel, lipsa unor reglementări clare cu referire la subiectul vizat în proiect - administrația cimitirului (statutul acesteia, drepturile și obligațiile, actul normativ și entitatea care aprobă modul de organizare și funcționare a acestei entități, structura etc.) va acorda posibilitatea interpretării normelor propuse de proiect în interpretarea preferată și abuzivă, în dependență de interesul și scopul urmărit.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme cu referire la administrația cimitirului (statutul acesteia, drepturile și obligațiile, răspunderea și sancțiunile subiecților legii, actul normativ și entitatea care aprobă modul de organizare și funcționare, structura etc.).

Factori de risc:

- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament și are drept scop suplinirea vidului juridic existent în domeniul funerar, oferind un cadru legal specializat pentru protecția și activitatea cimitirelor și serviciilor funerare.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Proiectul se referă inclusiv la activitatea de întreprinzător, motiv pentru care este necesară analiza impactului de reglementare care va argumenta și evalua costurile și beneficiile, necesitatea

adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, așa cum prevede art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative. În sensul dat, nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- utilizarea neuniformă a termenilor cu referire la folosirea termenului de "biserici";
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative referitor la termenul de "certificat de urbanism";
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, privind emiterea avizului de desființare și schimbare a destinației unui cimitir;
- concurența normelor de drept, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, în ce privește concesionarea locurilor de înhumare pe teritoriul cimitirelor;
- cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, privind utilizarea termenului de "fondul de garantare" și "asigurarea de malpraxis";
- nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea - lipsa unor norme clare cu referire la administrația cimitirului.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

22.06.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Șef secție