



Parlamentul
Republicii Moldova

DBY-07 nr. 253
16 mai 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la funcționarea cimitirelor (nr. 101 din 13.04.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat în titlu, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și menționează următoarele considerente.

I. Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament de către deputații în Parlamentul Republicii Moldova: dl Oazu Nantoi și dna Marcela Nistor, în temeiul art. 73 din Constituție și art. 47 alin. (1) al Regulamentului Parlamentului.

2. Proiectul de lege reglementează statutul juridic al cimitirelor și determină în acest sens, condițiile de înființare, deschidere, administrare a cimitirelor, cerințele pentru înhumarea, exhumarea și reînhumarea persoanelor decedate, precum și domeniul de activitate a crematoriilor umane.

3. Prin natura reglementărilor, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, iar domeniul de reglementare ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel incidente prevederile articolelor 66 și 72 din Constituția Republicii Moldova.

Scopul proiectului de lege este de a încadra în câmpul normativ, la nivel de lege, cimitirele de pe teritoriul unităților administrativ – teritoriale și de a reglementa instituția incinerării persoanelor decedate.

4. Ținând cont de obiectul de reglementare al proiectului de lege, relevăm că este necesar avizul Guvernului Republicii Moldova, care va conține opiniile Ministerului Mediului, Ministerului Sănătății.

5. Adicional, de menționat că implementarea proiectului va avea impact asupra interesului populației/locuitorilor unităților administrativ-teritoriale, motiv pentru care sugerăm consultarea publică a proiectului de lege cu autoritățile publice locale, care asigură funcționarea cimitirelor pe teritoriul unităților administrativ- teritoriale.

6. Suplimentar, menționăm că în conformitate cu prevederile art. 34 din Legea nr. 100/2017, autorii proiectului asigură efectuarea expertizelor juridice, financiare, științifice, sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ. Reiterăm că, astfel de expertize nu au fost asigurate de autorii proiectului.

7. *Ab initio*, subliniem că la momentul actual domeniul dat nu este reglementat prin lege organică, ci de Hotărârea Guvernului nr. 1072/1998. Astfel, aspectele ce țin de modul înființării, extinderii, închiderii, lichidării și administrării cimitirelor, precum și modul rezervării locurilor pentru înmormântarea și reînsmormântarea decedaților, executării lucrărilor în cimitire sunt cuprinse în Regulamentul cu privire la cimitire, aprobat prin HG nr. 1072/1998.

Cu referire la crematoriile umane, incinerarea și urna funerară, în legislația actuală se atestă un vid legislativ.

II. Obiecții de conținut și tehnică legislativă

1. Potrivit **art. 1 alin.(2)** din proiect, legea reglementează *înființarea, administrarea, închiderea și desființarea cimitirelor și crematoriilor, înhumările, exhumările reînhumările și incinerarea persoanelor decedate, precum și alte activități*. Constatăm că, în afara proiectului de lege rămân copilul născut mort, sau părți/organe umane. Totodată, menționăm că potrivit art. 27 alin.(3) din Legea nr. 100/2001 privind actele de stare civilă, *în cazul nașterii copilului mort, actul de deces nu se întocmește*.

Din acest considerent, considerăm oportun completarea alineatului (2) și cu categoriile enunțate, asigurând astfel, dreptul familiei de a înhuma copilul născut mort sau după caz, partea/organul uman extras în rezultatul intervenției chirurgicale.

2. La **art. 5 alin.(2)** din proiect se prevede că, *”autoritățile publice locale au dreptul de a înființa, administra și întreține cimitire în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul I, ...”* Subliniem că, potrivit art. 1 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, municipiile Chișinău și Bălți se atribuie la categoria autorităților publice locale de nivelul al doilea. În situația de referință, propunem completarea normei vizate cu textul *„inclusiv, pe teritoriul orașelor cu statut de municipiu”*. În caz contrar, cele 11 cimitire de pe teritoriul municipiului Chișinău (după cum este enunțat în Nota informativă alăturată proiectului) vor rămâne în afara legii.

3. **Articolul 6 alin.(1)** reglementează că, *”cimitirele care nu mai pot fi utilizate pentru înhumări, fie că s-au ocupat integral terenurile destinate înhumării, fie pentru că nu corespund normelor sanitare și de mediu, fapt constatat prin avize negative din partea Ministerului Sănătății și Ministerului Mediului, pot fi închise prin decizia proprietarului.”* Utilizarea verbului „pot” în situația de referință, creează ambiguități.

Subliniem că, în cazul în care terenul destinat pentru înhumări a fost suplinit, decizia de închidere a cimitirului îi va aparține proprietarului cu

respectarea prevederilor alineatului (2) din acest articol, adică va fi necesară informarea prealabilă a locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială vizată despre acest fapt. Însă, atunci când cimitirul nu corespunde normelor sanitare și de mediu, avizele negative ale Ministerului Sănătății și Ministerului Mediului urmează să determine închiderea cimitirelor.

Din acest considerent, recomandăm, divizarea situațiilor cuprinse de norma alineatului (1) al art. 6 din proiect, în două categorii distincte, astfel, ca într-un caz aceasta să poarte caracter permisiv (în cazul ocupării integrale a terenurilor destinate înhumării), iar în alt caz - prohibitiv (când avizele negative emise de ministerele enunțate *supra* vor servi ca temei juridic pentru închiderea cimitirului).

4. În partea ce ține de **art. 7** din proiect, subliniem că nu sunt prevăzute condiții cu referire la termenul în care cimitirul poate fi desființat, inclusiv a termenului de ~~eu~~ schimbare ulterioară a destinației terenului pe care a fost amplasat cimitirul. Astfel, cu titlu de comparație evocăm practica României, Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare, unde la art. 11 este reglementat expres că, *desființarea și schimbarea destinației unui cimitir se poate face numai după 30 de ani de la ultima înhumare și după strămutarea tuturor osemintelor, pentru motive temeinic justificate și cu avizul Secretariatului de Stat pentru Culte și al cultului respectiv. Desființarea cimitirelor înainte de acest termen se face cu avizul autorităților de sănătate publică județene, respectiv a municipiului București.*

5. Potrivit **art. 8 alin.(1)** din proiect, *administratorul cimitirului este proprietarul cimitirului sau subdiviziunile sale specializate.* Însă, la art. 9 constatăm că proprietarul și administratorul cimitirului evoluează ca subiecte distincte, întrucât potrivit alin.(2) al art.9, *tariful pentru repartizarea terenurilor destinate înhumării și tariful pentru întreținerea cimitirului sunt stabilite de proprietarul cimitirului.*, Pe când, în corespundere cu alineatul (3) al aceluiași articol, *tarifele pentru serviciile funerare prestate de administratorul cimitirului sunt stabilite de către administratorul cimitirului.*

În situația de referință nu este clară, situația când administratorul este și proprietar al cimitirului și cum se vor stabili, tarifele: într-un caz de proprietar, dar în celălalt de administrator.

Adițional, recomandăm operarea modificărilor cu referire la stabilirea tarifelor prevăzute de **art. 9 alin.(2)** din proiect în corelare cu Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (în speță art. 14 alin.(2)), în vederea respectării prevederilor consemnate la art. 3 alin.(4) lit. a) din Legea nr. 100/2017, care stabilește că *proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune.*

De asemenea subliniem că, printre obligațiile administratorului cimitirului, în conformitate cu prevederile **art. 8 alin. (2)** și **art. 16 alin.(1) lit. b)** se identifică, *stabilirea regulilor privind prestarea serviciilor funerare, precum și regulilor privind prestarea altor servicii pe*

teritoriul cimitirului de către persoane juridice sau persoane fizice autorizate și respectiv, stabilirea regulilor privind prestarea serviciilor de incinerare în conformitate cu standardele elaborate de Ministerul Sănătății și Ministerul Mediului. Constatăm în acest sens că, proiectul nu conține reglementări cu referire la domeniul de activitate și locul de prestare a serviciilor de către prestatori, precum și interzicerea publicității subiecților ce prestează aceste servicii în incinta instituțiilor de sănătate.

6. Printre noviațiile normative se identifică *instituția incinerării persoanelor decedate*. Reglementări cu referire la crematoriile umane, incinerarea și urna funerară formează obiectul de reglementare al Capitolului V din proiect.

Deși, la *prima facie* subiectul incinerării este cunoscut și aplicabil în legislația altor state (inclusiv România, Ucraina, Italia), considerăm oportună determinarea unor condiții care ar preveni în viitor survenirea unor consecințe de natură juridică care ar leza drepturile altor persoane, sau dimpotrivă, ar face imposibilă aflarea adevărului privind cauza morții persoanei decedate supuse incinerării.

Or, dacă în cazul înhumării, persoana decedată poate fi exhumată, în cazul incinerării datele ADN dispar.

Subliniem că, datele ADN sunt relevante și în cazul cooperării transfrontaliere, în temeiul Deciziei 2008/616/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind punerea în aplicare a Deciziei 2008/615/JAI privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității terorismului. Respectiv, schimbul de date cu caracter personal între state este asigurat în temeiul articolelor 3 și 4 din Decizia 2008/616/JAI, prin intermediul deciziilor de punere în aplicare, cum este și Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/945 a Consiliului din 18 mai 2017 privind schimbul automatizat de date în ceea ce privește datele ADN în Slovacia, Portugalia, Letonia, Lituania, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Cipru, Polonia, Suedia, Malta și Belgia și de înlocuire a Deciziilor 210/689/UE, 2011/472/UE, 2011/715/UE, 2011/887/UE, 2012/58/UE, 2012/299/UE, 2012/445/UE, 2012/673/UE, 2013/3/UE, 2013/148/UE, 2013/152/UE, 2014/410/UE.

Urmare a celor enunțate, considerăm oportun ca condițiile referitoare la incinerare să fie completate cu prevederi ce ar minimiza riscurile ce pot interveni pe parcurs, după adoptarea proiectului vizat.

7. La **art. 15** din proiect se prevede înființarea și desființarea crematoriilor umane. Astfel, acestea pot fi înființate de către autoritățile publice centrale, autoritățile locale sau în parteneriate publice-private.

Din proiectul legii nu este clar cum se va identifica/atribui terenul unde va fi construit crematoriul, întrucât, potrivit art. 11 din proiect, pe teritoriul cimitirelor se interzice orice construcție, cu excepția clădirilor administrative ale proprietarilor destinate funcționării cimitirului, cavourilor și criptelor. Mai mult, constatăm că de regulă cimitirele sunt amplasate în intravilanul localității, în nemijlocita apropiere de fondul locativ. Respectiv, în cazul în care proprietarul decide înființarea crematoriului, riscul ca acesta să fie construit în intravilanul localității este

ridicat.

În acest context, reținem că, în România, înființarea crematoriului se realizează cu respectarea distanței minime de 1000 metri față de zonele protejate, pentru a nu crea disconfort rezidenților din zonele respective, datorită eliminării emisiilor în atmosferă. (art. 36 lit. a) din Hotărârea Guvernului României nr. 741/2016 pentru aprobarea Normelor tehnice și sanitare privind serviciile funerare, înhumarea, incinerarea, transportul, deshumarea și reînhumarea cadavrelor umane, cimitirele, crematoriile umane, precum și criteriile profesionale pe care trebuie să le îndeplinească prestatorii de servicii funerare și nivelul fondului de garantare).

Totodată, la **alineatul (4)** se prevede că, administrațiile cimitirelor și crematoriilor umane pot amenaja și pune la dispoziția persoanelor interesate, pe baza unui contract, încheiat pe o perioadă determinată, spații special destinate păstrării urnelor funerare cu cenușa persoanelor decedate (columbare).

În situația de referință, ținând cont de faptul că, norma de la alineatul (4) utilizează verbul „poate”, administratorul crematoriului poate fi absolvit de obligația de informare a vizitatorilor columbarelor prevăzută de art. 16 alin.(1) lit. e) din proiect.

Subsecvent, constatăm că proiectul nu prevede obligația administratorului cimitirului de a construi spații amenajate pentru columbare.

Din acest considerent, în vederea asigurării corelării normelor care se află în conexiune, potrivit art. 3 alin.(4) lit. a) din Legea nr. 100/2017 se recomandă reevaluarea prevederilor de la art. 15 alin.(4), art. 16 alin.(1) lit. e) și art. 8 din proiect.

8. La **art. 17 alin.(3)** din proiect se prevede că, cererea de incinerare poate fi depusă de o rudă de clasa întâi sau doi de rudenie, sau o persoană desemnată prin procură de către o altă persoană din clasa întâi sau doi de rudenie. În primul rând, reținem că, similar procedurii de succesiune legală, dreptul de a depune cerere de incinerare trebuie să-l aibă inițial rudele de gradul întâi, ulterior, dacă nu sunt acestea - de gradul doi. În acest context, atragem atenția la posibile situații de conflict, neprevăzute de proiect, când o rudă de gradul întâi nu este de acord cu incinerarea, iar cea de gradul doi solicită incinerarea. Sau, în cazul conflictului între rude incinerarea poate fi admisă, or ar fi oportun ca aceasta să fie interzisă?

Potrivit **alin. (4) din art.17**, urna se eliberează persoanei care a depus cerere de incinerare. În enunțul doi, cuvântul „*eliberare*” necesită a fi substituit cu cuvântul „*primire*”, pentru a face claritate. Sub aspecte de reglementare și previzibilitate a normelor instituite, considerăm că, articolul necesită a se completa cu norme referitoare la urna funerară primită de către persoanele vizate sau la conținutul acesteia.

9. În același timp, subliniem asupra necesității completării **Capitolul V** din proiect cu prevederi ce ar reglementa condițiile de control al gradului de poluare a aerului urmare a incinerării, precum și efectele desființării crematoriului. Or, proiectul se referă doar la informarea publicului cu privire la intenția de înființare a crematoriului. Însă, nu stabilește ce se

întâmplă cu urnele funerare care nu au fost solicitate de către rude, din motive obiective, sau urnele funerare care au fost abandonate.

10. În textul proiectului, cuvântul „clasa” ce se referă la rude se va modifica cu „grade” la forma gramaticală corespunzătoare, întrucât proiectul de lege nu se referă la clasele de succesori prevăzute de Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, dar la gradele de rudenie stabilite de Codul familiei al Republicii Moldova nr. 1316/2000. Modificarea dată vine să asigure respectarea prevederilor statuate la art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, care prevede că, *terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative.*

11. Adicional, constatăm că la art. 2 (noțiunea ”cavou”), art. 6 alin.(3) și art. 11 alin. (1) este utilizată noțiunea de „cripte” și respectiv, la art. 6 alin.(3) noțiunea de „mormânt” sensul cărora nu se regăsește la art. 2 din proiect.

Totodată, în proiect se operează cu trei categorii distincte de contracte:

- contract de repartizare a terenului destinat înhumării,
- contract de rezervare a terenului destinat înhumării,
- contract aferent,

din acest considerent, propunem definirea termenilor enunțați *supra* la art. 2, întru asigurarea criteriului de claritate a normelor.

12. În text sunt utilizate expresiile „urne funerare” și „urne cu cenușa persoanei decedate”. În context, recomandăm utilizarea unei singure sintagme, în vederea respectării prevederilor art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017 care stabilește că, *„terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene...”*.

Adicional, propunem ca semnificația acesteia să fie expusă la art. 2 din proiect, cu stabilirea specificațiilor tehnice pe care trebuie să le întrunească.

În concluzie, relevăm că la examinarea proiectului urmează a se ține cont de recomandările propuse în prezentul aviz, iar oportunitatea examinării proiectului de lege ține de prerogativa exclusivă a Parlamentului.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcție generală