



Parlamentul
Republicii Moldova

Dj-8 nr. 251
25 iunie 2018

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la cimitire și serviciile funerare

(nr.177 din 31.05.2018)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea privind actele legislative nr.780/2001 și expune următoarele considerente.

I. Observații de ordin general

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art.66 din Constituție.

3. Potrivit Notei informative proiectul de lege a fost elaborat în scopul reglementării activității cimitirelor și serviciilor funerare oferind un cadru legal specializat pentru protecția și activitatea cimitirelor și serviciilor funerare.

În acest sens atragem atenția că, cu toate că proiectul de lege stabilește prevederi referitoare la activitatea cimitirelor și serviciile funerare, acesta nu conține prevederi referitoare la înființarea și activitatea crematoriilor. Cu titlu de exemplu și cu referire la dreptul comparat observăm că, în legislația României, Legea nr.102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare, legislația Rusiei Legea Federației Ruse №8-Φ3 din 12.01.1996 cu privire la înmormântare și servicii funerare, reglementează activitatea crematoriilor. Luând în considerare prevederile art.3 din proiectul de lege care stabilesc că, înhumarea trebuie să aibă loc în conformitate cu legislația în vigoare și ținând cont de voința defunctului, exprimată în timpul vieții sale, ținând cont de apartenența religioasă a defunctului, considerăm oportun revederea conceptului proiectului de lege în sensul analizării oportunității reglementării activității și funcționării crematoriilor.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege cu prevederile legislative, menționăm următoarele.

1. Un aspect important care necesită a fi analizat constă în determinarea regimului juridic al proprietății cimitirelor. Remarcăm că, art.(1) alin.(2) din proiectul de lege stabilește că prevederile prezentei legi se aplică cultelor, bisericilor și comunităților religioase, autorităților administrației publice locale, operatorilor economici, fundațiilor și asociațiilor, care dețin în proprietate, în administrare sau în întreținere cimitire în funcțiune sau închise. Totodată, art.4 alin.(1) stabilește că cimitirele se pot afla în proprietatea statului sau a administrației publice locale. Iar, art.5 alin.(12) prevede că, fiecare parte componentă a cultului recunoscut de stat în modul stabilit are dreptul de a avea la cimitir un sector separat pentru înmormântarea credincioșilor săi, care poate fi întreținut de sine stătător sau în comun cu alte comunități. Astfel, atenționăm că, proiectul de lege stabilește norme contradictorii care necesită o concretizare în sensul stabilirii exacte a regimului proprietății cimitirelor, acestea fiind doar proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ teritoriale sau pot fi și în proprietatea altor categorii de subiecți de drept.

În acest sens atragem atenția că, art.14 alin.(1) din Legea nr.125/2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie prevede că, părțile componente locale ale cultelor religioase pot avea și întreține, de sine stătător sau în comun, cimitire pentru credincioșii lor.

De asemenea menționăm că potrivit art.15¹ din Codul funciar, pentru amenajarea cimitirelor se atribuie terenuri proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale. De asemenea art.4 alin.(1) lit.f) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă statuează că, amenajarea și întreținerea cimitirelor ține de domeniul propriu de activitate al autorităților publice locale de nivelul întâi.

În temeiul celor enunțate considerăm necesar o revizuire detaliată a prevederilor proiectului de lege în coroborare cu prevederile legale în vigoare menționate, pentru a determina regimul juridic al proprietății cimitirelor.

2. Potrivit art.6 din proiectul de lege, cimitirele care sunt inutilizabile pentru înhumare, nu corespund cerințelor sanitare, în care nu sunt locuri pentru alte înmormântări, înhumările se efectuează foarte rar sau în cazuri excepționale, pot fi închise prin decizia organului administrației publice locale, după caz și cu acordul comunității religioase locale și a *centrului de medicină preventivă teritorial*.

În acest sens observăm că, potrivit art.17 alin.(1) din Legea nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice coordonarea activităților de sănătate publică la nivel teritorial este asigurată de centrele de sănătate publică, care sunt subdiviziuni teritoriale ale Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, fără personalitate juridică.

- La fel, terminologia greșită este de observat și în art.11 alin.(16) care prevede că depunerea decedaților la capelă, cu sicriul deschis, se face până la 72 de ore din momentul survenirii decesului, iar după expirarea acestui termen, numai cu autorizarea *organului sanitar competent*.

- Art.13 alin.(2) stabilește că osemintele pot fi deshumate în orice perioada a anului fără avizul *autorităților de sănătate publică*, după 7 ani de la deces. Observăm că autoritățile noțiunea „autoritatea de sănătate publică” nu este definită în legislația în vigoare.

- Art.18 alin.(2) conține termenul „*instituții de sănătate publică*” iar potrivit terminologiei utilizate în Legea nr.411/1995 sunt „*instituții medico-sanitare*” publice sau private

- Art.20 alin.(4) prevede că „*direcțiile de sănătate publică*” vor afișa pe site-ul propriu lista prestatorilor de servicii funerare autorizați. Însă nu este concretizat la care direcții de sănătate publică se face referire, din cadrul căror autorități fac parte acestea.

Astfel, pentru a exclude neclaritățile din practică care pot apărea din cauza utilizării unor termeni greșiți și contrari prevederilor legislației în vigoare, este necesar a se revedea trimiterile efectuate la autoritățile care asigură coordonarea activităților de sănătate publică.

III. Observații de conținut și tehnico-legislative

1. La art.1:

- alin.(1) statuează că prezenta lege reglementează modul înființării, *extinderii*, închiderii, lichidării și administrării cimitirelor. Însă este de observat că, în conținutul proiectului de lege nu se conțin reglementări referitoare la modul extinderii cimitirelor;

- la alin.(1) este utilizat termenul „în*mormântarea și reîn*mormântarea”, iar la alin.(4) este utilizat termenul „în*humările și reîn*humările”, de asemenea și art.11 este intitulat „în*humarea*”. Pentru a corespunde cu prevederile tehnicii legislative stabilite în art.19 din Legea nr.780/2001 se va revedea terminologia utilizată în textul proiectului de lege;

Această obiecție este valabilă pentru întreg textul proiectului de lege.

- la alin.(2) lit.a) referitor la sintagma „cultelor, bisericilor și comunităților religioase denumite în continuare culte” aceasta necesită a fi revizuită în coroborare cu prevederile art.14 din Legea nr.125/2007 care stabilește că, *părțile componente locale ale cultelor religioase* pot avea și întreține, de sine stătător sau în comun, cimitire pentru credincioșii lor. Iar art.3 din Legea nr.125/2007 prevede că parte componentă a cultului religios este comunitatea sau instituția religioasă a oricărui cult religios. Deci potrivit prevederilor Legii nr.125/2007 pot avea și întreține cimitire atât comunitățile religioase cât și instituțiile religioase;

- la alin.(2) lit.a) sintagma „sau în întreținere” propunem a fi exclusă deoarece aceasta se încadrează în noțiunea de administrare a cimitirelor.

2. La art.2 lit.h) sintagma „unitățile de învățământ” se va substitui cu sintagma „instituțiile de învățământ”, fiind astfel în corespundere cu terminologia utilizată în Codul educației.

3. La art.3, lit.c) urmează a fi redactată în corespundere cu prevederile art.16 din Constituție.

4. La art.4:

- la alin.(1):

- cu referire la prevederea „Cimitirele se pot afla în proprietatea publică a statului sau a administrației publice locale”, este de menționat că, proiectul de lege nu conține criterii de delimitare clare, care cimitire aparțin statului, unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și nivelul al doilea. Lipsa acestor criterii poate genera conflicte între autoritățile publice centrale și cele locale. Totodată menționăm că, potrivit art.4 alin.(1) lit.f) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, amenajarea și întreținerea cimitirelor ține de domeniul de activitate propriu pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi;

- referitor la terminologia utilizată „proprietatea publică a statului *sau a administrației publice locale*” menționăm că potrivit art.4 alin.(1) din Legea nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice, proprietatea publică se constituie din totalitatea bunurilor domeniului public și domeniului privat ce aparțin cu drept de proprietate statului și *unităților administrativ-teritoriale*;

- la alin.(2) se va revedea noțiunea „cimitire publice” dat fiind faptul că proiectul de lege nu face o clasificare a cimitirelor în publice sau private;

- de asemenea la alin.(2) sintagma „unităților locale de cult” se va substitui cu sintagma „părțile componente locale ale cultelor religioase” fiind astfel în corespundere cu prevederile art.14 alin.(1) din Legea nr.125/2007.

5. La art.5:

- alin.(1):

- considerăm oportun ca acesta să fie completat cu prevederi care să stabilească că, certificatul de urbanism, la care se face referire, va fi emis în baza Legii nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție;

- se va revedea denumirea certificatului de urbanism în coroborare cu prevederile art.12 alin.(1) din Legea nr.163/2010 care stipulează că, autorizația de construire se emite în baza cererii, la care se anexează *certificatul de urbanism pentru proiectare* sau certificatul constatator, în cazul aplicării principiului aprobării tacite;

- referitor la Avizul sanitar, remarcăm că potrivit art.6 alin.(2) din Legea nr.163/2010, la certificatul de urbanism pentru proiectare, emitentul va anexa avizul sanitar. Astfel, pentru a nu crea probleme în aplicare deoarece se observă o dublare a normelor legale în vigoare, propunem excluderea sintagmei „și Avizului sanitar” din cadrul alin.(1) din art.5 din proiectul de lege.

- La alin.(2);

- sintagma „zona de protecție sanitară” se va substitui cu sintagma „zona protejată” fiind în corespundere cu noțiunea definită în art.2. Or, în cazul în care zona de protecție sanitară este diferită de zona protejată aceasta noțiune necesită a fi definită în art.2 din proiectul de lege;

•ultima frază din alin.(2) se va exclude, deoarece prevederile acesteia se includ în art.6 alin.(2) din Legea nr.163/2010 care prevede obligativitatea anexării avizului expertizei ecologice la certificatul de urbanism pentru proiectare.

- la alin.(3) cuvintele „lotul de pământ pentru cimitire de înhumare tradițională” necesită a fi revizuit din punct de vedere redacțional pentru a avea un sens logic și totodată se va revedea noțiunea „înhumare tradițională” nefiind clară.

- la alin.(4) pentru a menține sensul logic al normei, sintagma „autorități administrativ teritoriale de nivelul I” se va substitui cu sintagma „unități administrativ-teritoriale de nivelul I”;

- la alin.(5) sintagma „proprietarul cimitirului” necesită a fi revizuită ținându-se cont de alin.(9) și (13) din același articol care reglementează prevederi referitoare la „administrația cimitirului”.

Această obiecție este valabilă pentru tot textul proiectului de lege, deoarece nu este stabilit regimul juridic al proprietății cimitirelor, astfel nu putem determina cine va deține calitatea de proprietar sau administrator. Concomitent este de observat că proiectul de lege conține la art.9 reglementări referitoare la obligațiile administrației cimitirului, însă nu conține reglementări referitoare la proprietarul cimitirului.

- la alin.(8) considerăm necesar a se revedea conceptual prevederile acestuia referitoare la obligațiile proprietarului să asigure la înființarea cimitirului cu: sala de ceremonii, spațiul și utilajul tehnic care să asigure temperatura de până la 15⁰C, premergător ceremoniei funerare, existența unei surse de apă utilizabile, grupuri sanitare racordate la sistemul de canalizare, deoarece considerăm că aceste obligații sunt imposibil de realizat;

- alin.(12) stabilește că fiecare *parte componentă a cultului* are dreptul de a avea la cimitir un sector separat, care poate fi întreținut de sine stătător sau în comun cu alte *comunități*. Este de observat că, potrivit art.3 din Legea nr.125/2007 parte componentă a cultului este *comunitate sau instituție religioasă* a oricărui cult religios. Din aceste considerente considerăm oportun revizuirea alin.(12) în coroborare cu noțiunea de parte componentă a cultului religios definită în art.3 din Legea 125/2007;

- la alin.(13) sintagma „organul administrației publice locale” se va substitui cu sintagma „autoritatea administrației publice locale”;

Această obiecție este valabilă și pentru alin.(14) din același articol, art.6 alin.(1),

6. La art.6:

- alin.(1) stabilește că, cimitirele care sunt inutilizabile pot fi închise prin decizia organului administrației publice locale, după caz și cu acordul comunității religioase. Remarcăm că, proiectul de lege nu reglementează situația în care

comunitatea religioasă care are dreptul de a avea la cimitir un sector separat nu este de acord cu închiderea cimitirului. Cum va fi soluționată situația în cazul în care comunitatea religioasă nu este de acord de a închide cimitirul;

- la alin.(4) sintagma „bugetul administrației publice centrale și locale” se va substitui cu sintagma „bugetul autorității administrației publice centrale și locale”

- sintagma „hotărârea administrației” se va substitui cu sintagma „hotărârea autorității administrației”.

7. La art.7:

- la alin.(2) considerăm că, reglementările ce prevăd că, desființarea și schimbarea destinației unui cimitir se poate face numai după 30 de ani de la ultima înhumare și după strămutarea tuturor osemintelor necesită un studiu și o argumentare detaliată a acestei reglementări. Remarcăm că, art.22 din Legea nr.780/2001 prevede că pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiză juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen, alin.(7) din acest articol stipulează că expertiza ecologică are menirea de a contribui la asigurarea ocrotirii sănătății omului și protecția mediului înconjurător, prognozarea consecințelor ecologice;

- la alin.(2) sintagma „avizul autorității publice-locale” se va substitui cu sintagma „avizul autorității administrației publice locale”;

- la alin.(3) pentru o exprimare normativă adecvată propunem ca cuvintele „iar în cazurile excepționale, Guvernul împreună cu instituțiile de cult, pot lua aceste decizii” să fie revizuite din punct de vedere redacțional deoarece nu corespund limbajului juridic utilizat în legislația în vigoare.

8. La art.8:

- la alin.(2) este necesar a se revizui sintagma „autorizația organelor de arhitectura ale organelor administrației publice locale”, deoarece Legea nr.163/2010 nu prevede o astfel de autorizație, de asemenea observăm că în Legea nr.163/2010 se operează cu noțiunea „organele locale de arhitectură și urbanism din cadrul administrației publice locale”;

- la alin.(3) este necesar o concretizare asupra „proiectului aprobat de administrația cimitirelor”, pentru o claritate și evitarea unor probleme în aplicare urmează a se prevedea denumirea proiectului la care se face referire;

- la alin.(8) pentru claritatea stilului normativ, sugerăm a se concretiza la care lucrări se referă în acest alineat;

- la alin.(9) prima fraza este expusă într-o formă neclară, ambiguă, nerespectându-se cerințele prevăzute la art.19 lit.a) din Legea nr.780/2001, din acest motiv considerăm oportun revizuirea acesteia;

- la alin.(14) referitor la posibilitatea concesionării locurilor de înhumare pe teritoriul cimitirelor în temeiul unui contract, **atenționăm** că potrivit art.1 din Legea nr.534/1995 cu privire la concesiuni, concesiunea este un contract prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale cesionează (transmite) unui investitor, 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. În temeiul celor enunțate, concesionarea locurilor de înhumare pe teritoriul cimitirelor nu se încadrează în conceptul noțiunii de concesionare prevăzut de Legea nr.435/1995. De asemenea este de observat că, art.12 alin.(3) din proiectul de lege reglementează contractul privind rezervarea locurilor pentru înhumare. În această ordine de idei, considerăm obligatoriu a se revedea necesitatea prevederilor proiectului de lege referitor la concesionarea locurilor de înhumare;

- la alin.(16) în privința regulamentului de organizare și funcționare a cimitirelor aprobat prin decizia consiliului local menționăm că art.5 alin.(15) din proiectul de lege examinat stabilește că proprietarul cimitirului este obligat să elaboreze regulamentul de organizare și funcționare a cimitirului, astfel se impune necesitatea efectuării unor modificări pentru a determina cine totuși are obligația de elaborare și adoptare a regulamentului menționat.

9. La art.9:

- La lit.b) considerăm că, regulile privind prestarea serviciilor funerare trebuie să fie stabilite în conținutul proiectului de lege și nu să fie o obligație a administrației cimitirului de a stabili aceste reguli;

- La lit.f) nu este clar dacă se face referință și la alte registre de evidență și arhivă, dat fiind faptul că art.10 prevede că administratorul asigură întocmirea unui registru de evidență și nu conține reglementări referitoare la registru de arhiva. Astfel, propunem revizuirea acestor prevederi în sensul concretizării denumirii unice a registrului și cine este responsabil de întocmirea și păstrarea acestuia.

10. La art.10:

- la alin.(1) este necesar a se concretiza cine este administratorul, drepturile și obligațiile acestuia, deoarece proiectul de lege stabilește doar obligațiile administrației cimitirului;

- la alin.(1) cuvântul „unui” și sintagma „în mod” se va exclude fiind de prisos; în continuare se va completa sintagma „numărul curent” nefiind clar numărul a ce se are în vedere;

- la alin.(1) în privința cuvintelor „persoanei care a comandat înhumarea”, acestea impun completări în textul proiectului referitoare la cine are dreptul de a comanda înhumarea;

- alin.(4) necesită a fi redactat din punct de vedere gramatical.

11. La art.11:

- la alin.(3) cuvintele „autoritatea care se îngrijește de înhumare” nu corespund stilului normativ utilizat în legislația în vigoare;

- alin.(16) conține reglementări care impun mecanismul de executare a acestora, și anume nu este clar cum acestea reglementări se vor implementa cine va efectua controlul asupra existenței autorizației organului sanitar competent eliberată pe baza certificatului de îmbălsămare;

- alin.(19) nu se încadrează în obiectul reglementat în conținutul articolului.

12. La art.12, alin.(8) este expus într-o formă ambiguă și neclară, pentru o exprimare normativă adecvată se impun unele concretizări asupra acestor prevederi.

13. La art.13 alin.(2) este utilizat termenul „deshumare” iar la alin.(3) este utilizat termenul „deschiderea mormintelor”, pentru a fi în corespundere cu principiile legiferării stabilite în art.19 Legea 780/2001 este necesar a revizui acești termeni întru unificarea acestora.

14. La art.14 la alin.(4) nu este argumentat stabilirea termenului de 30 de ani pentru reutilizarea aceluiași loc de înhumare în cazul lipsei urmașilor/rudelor. Este de observat că, actualmente potrivit pct.38 din Hotărârea Guvernului nr.1072/1998 despre aprobarea regulamentului cu privire la cimitire, folosirea cimitirului închis sau a unui sector al cimitirului activ pentru înmormântare repetată se permite numai peste 15 ani după ultima înmormântare (perioada cimitirului) pe locurile neîngrijite, părăsite. În unele cazuri, în care cimitirul este amplasat în condiții de sol favorabil, acest termen poate fi redus până la 10 ani, cu acordul centrului de medicină preventivă teritorial.

15. La art.16 la alin.(2) lit.b) terminologia utilizată nu corespunde cu cea operată în Codul de procedură penală, de aceea conținutul lit.b) urmează a fi revizuit în coroborare cu prevederile Codului de procedură penală.

- la alin.(3) sintagma „firmei care a acordat servicii funerare” se va substitui cu sintagma „operatorului care a acordat servicii funerare” fiind astfel în corespundere cu alin.(1) din art.20 din proiectul de lege.

16. Art.20 din proiectul de lege conține reglementări foarte generale referitor la prestatorul de servicii funerare. Astfel, urmează a se concretiza

modalitatea de înregistrare, cine poate presta servicii funerare, persoane fizice sau juridice, condițiile pentru prestarea acestor servicii, necesitatea unui act permisiv în acest sens.

- la alin.(1) referitor la „autorizația sanitară de funcționare emisă de direcțiile de sănătate publică” menționăm că, potrivit art.2 din Legea nr.10/2009 autorizație sanitară de funcționare este act emis în condițiile legii de către *autoritatea competentă pentru supravegherea sănătății publice*, care confirmă corespunderea uneia sau mai multor activități desfășurate de agentul economic cu legislația sanitară.

- în ceea ce privește avizul autorității locale al unității administrativ-teritoriale, remarcăm că legislația în vigoare nu reglementează și nu definește astfel de aviz, totodată potrivit art.4 alin.(2) din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, autoritățile emitente sunt în drept, în limita atribuțiilor prevăzute de lege, să solicite/să elibereze și să invoce persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător și/sau angajaților acestora doar actele permise stabilite în Nomenclatorul actelor permise, expus în anexa nr.1.

17. La art.21 la alin.(2) lit.b) atenționăm că legislația în vigoare nu reglementează „asigurarea de malpraxis”.

18. La art.22:

- la alin.(1) textul acestuia necesită a fi reformulat în sensul stipulării că prevederile literelor care se conțin în cadrul acestui alineat sunt condiții necesare pentru obținerea avizului necesar;

- alin.(8), (9), (10) și (11) nu se încadrează în obiectul reglementat de articolul 22.

19. La art.23 alin.(2) sintagma „firmele specializate de servicii funerarii” se va substitui cu sintagma „operatorii de servicii funerare”. De asemenea la alin.(2) este necesar a se concretiza noțiunea „documentelor de deces emise de autoritatea publică locală” se are în vedere certificatul de deces sau se includ și alte documente.

- La alin.(7) se va revizui sintagma „aducerea în Moldova”;

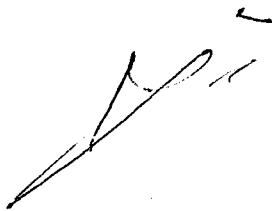
- La alin.(8) și (9) se face referință la „avizul sanitar de transportate eliberat de autoritățile de sănătate publică locală” „adeverință de înhumare”, este de remarcat că, legislația în vigoare nu definește aceste acte, din care motiv întru posibilitate aplicării prevederilor proiectului de lege se impune o concretizare sau definire a acestor acte.

20. Capitolul VII este alcătuit dintr-un singur articol, ceea ce contravine uzanței legislative și regulilor sistematizării și structurării normelor actelor legislative stabilite în art.22 din Legea nr.780/2001

21. La art.24:

- alin.(1) nu corespunde regulilor tehnicii legislative totodată nu este clar care articole și alineate vor intra în vigoare din 01.01.2020;
- alin.(2) lit.c) și d) poartă un caracter declarativ și nu corespunde prevederilor art.30 din Legea nr.780/2001;
- alin.(4) nu se încadrează în obiectul reglementat de dispoziții finale, de asemenea nefiind specificată și concretizată legislația la care se face trimitere acesta va duce la probleme în aplicare.

Reieșind din cele expuse, recomandăm autorilor reevaluarea oportunității promovării proiectului dat, precum și revizuirea acestuia pe motiv că textul acestuia nu corespunde terminologiei și reglementărilor legislației în vigoare.



**Șef direcție generală
Ion Creangă**

Ex. A. Suruceanu
tel. 820-559