

**REFLECȚII ASUPRA PROBLEMATICII REGLEMENTĂRIILOR
JURIDICE REFERITOARE LA REGIMUL JURIDIC AL CIMITIRELOR
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

Lora BADAN-MELNIC, Gheorghe GUȚU

Catedra Științe Administrative

Un traitement du point de vue juridique du problème des cimetières de la République de Moldova n'a pas été possible jusqu'à présent, par des motifs faciles à comprendre. Comme ils appartiennent aux deux domaines de la vie sociale, celui de l'urbanisme et celui du culte, les juristes ont prêté peu d'attention aux cimetières. Par cette étude on se propose d'opérer une analyse de la problématique des réglementations en cause.

O tratare sub aspect juridic a problemei cimitirelor din Republica Moldova nu s-a prea îndrăznit, ca atare, din motive relativ lesne de înțeles, acest domeniu fiind parcă între cele două criterii de urbanism și de cult, așa încât juriștii acordă o atenție minimă acestui subiect. Avem totuși fericirea de a ne bucura de unele reglementări în acest domeniu conținute în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Regulamentului cu privire la cimitire, nr.1027 din 22.10.1998, care avem părerea că nici măcar nu este suficient de veche pentru a-și argumenta erata. Ne-am propus de fapt în studiul respectiv să analizăm problematica reglementărilor în cauză, precum și ciocnirile situațiilor de fapt cu ceea ce se prescrie în acest act suficient de vicios.

Din start trebuie să menționăm că avem pretenția unei structuri incoerente și foarte puțin fundamentate pe criterii logice pentru Regulamentul care interesează, fiind expuse elemente de natură tehnică într-o împleticire neclară cu condiții de administrare, incidențe ale domeniului civil etc., chiar dacă recunoaștem că domeniul este unul complex și se cere ca imperativă tratarea subiectului prin prisma tuturor ramurilor de drept care au incidență pentru acesta. Considerăm că nu era de mare complicație să se formuleze un proiect cu o ținută bine structurată în care să fie determinate în capitole, secțiuni, compartimente, ori, cum era mai comod de operat logico-juridic, instituții administrative și civile în măsura în care să se desprindă foarte clar limite de conținut; am fi propus chiar următoarea modalitate structurală:

1. Dispoziții generale și terminologice
2. Crearea și amenajarea cimiterelor
3. Condiții urbanistice, tehnice și sanitare pentru spațiile ocupate de cimitire
4. Administrarea cimitirelor
5. Extinderea și închiderea cimitirelor
6. Lichidarea cimitirelor
7. Protecția juridică a dreptului la înmormântare și reînsmormântare
8. Exercițarea dreptului de proprietate privată asupra bunurilor din cimitire
9. Rezervarea spațiilor pentru înmormântare și reînsmormântare
10. Dispoziții finale.

Din structura propusă de noi este clară departajarea domeniului administrativ de cel civil; or, acest fapt contează semnificativ la nivelul consecințelor nerespectării normelor juridice, a modalității de protecție a drepturilor încălcate ale subiecților implicați în raporturile juridice, responsabilității juridice etc.

Până să purcedem la examinarea carențelor și lacunelor Regulamentului cu privire la cimitire avem parcă rețineră de a expune o părere care nu se poate omite: actul în cauză este ca și mort din moment ce de acesta ori nu se știe, ori nu se ține cont, ori, mai rău, nici nu se poate ține seamă. Varianta din urmă pare mai îndrăzneată, dar, în ce ne privește, aceasta este și cea mai relevantă, dacă e să pornim de la ideea că cimitirele prin natură au o legătură indispensabilă cu latura istorico-spirituală a oricărui neam; prin acestea se poate cunoaște și cinsti trecutul, la fel cum oamenii din toate timpurile au tratat aceste spații, îndreptățit pe deplin, cu mare sfințenie. Din cele expuse este clar că un cimitir nu poate fi transferat, închis, lichidat la un moment dat, iar parametrii tehnico-sanitari care se impun sunt valabili decât pentru ipoteza deschiderii unor noi cimitire, iar cele care există deja nu întrunesc nici în cea mai neînsemnată măsură condițiile respective, fapt care conduce la o părere destul de interesantă: tradiționalismul, istoria, cultul religios și memoria celor decedați ne pun în

pericol sănătatea. În contextul respectiv pare aproape lipsită de importanță părerea referitoare la aspectul cimitirelor, la modul de administrare și întreținere a acestora care, deloc în conformitate cu legea, sunt lăsate la discreția fiecărei persoane și care se limitează la spațiul strict din jurul mormântului (lor) care interesează. Pe de altă parte, Regulamentul nici nu restricționează un anumit comportament de administrare din partea organelor responsabile, fiind absolut neclar cine, în baza căror criterii, în ce ordine și cu ce statut constituie administrația cimitirelor. Această problemă este destul de esențială, deoarece legiuitorul ar trebui să desemneze administrația cimitirelor în funcție de anumiți factori și chiar ar fi favorabilă specificarea unei anumite ordini de angajare, salarizare, destituire etc. La fel nu este clar dacă administrația cimitirelor este reprezentată printr-un organ sau este asigurată de o singură persoană (administrator). Se poate admite și ipoteza combinată a acestor două variante, diferența determinându-se în funcție de specificul și mărimea localității unde este situat cimitirul. În localitățile urbane cimitirele au proporții mai mari și, respectiv, administrarea se cere de o complexitate sporită; prin urmare, cimitirul urmează să dispună de o administrație compusă din mai multe persoane, care să asigure, pe de o parte, eficiență în gestionarea spațiului respectiv și a surselor financiare obținute, pe de altă parte – controlul reciproc și neutralitatea membrilor organului de administrație pentru evitarea arbitrarului, excesului de zel și a altor atitudini vicioase din partea eventualului administrator, asta dacă pornim deloc abstracti de la ideea interesului posibil în cazul repartizării locurilor în cimitire, rezervării acestora și altor acțiuni care pot determina fapte coruptibile sau necesitate de trafic de influență. De semnalat este și faptul că în unele localități cimitirele nici nu au administrator (este vorba de unele cimitire din unitățile rurale); or, aceasta lasă loc pentru câteva ipoteze: a) atribuțiile respective sunt exercitate direct de organul administrației publice locale; b) este desemnată o persoană de drept, care trage doar foloase materiale fără a se implica și a se face cunoscută; c) acest domeniu este omis în general din aria administrativă funcțională în localitatea respectivă.

În concluzie pentru cele menționate anterior expunem următoarea propunere: este cazul să se menționeze expres în lege nu doar statutul juridic, componența și modul de numire, funcționare, remunerare, destituire etc. a organului de administrație a cimitirelor, dar și o listă clară, se poate și exhaustivă, a atribuțiilor acestui organ. La fel este cazul ca legiuitorul să determine rolul organelor de administrație publică locală în privința cimitirelor și modalitatea de răspundere a administrației cimitirului față de autoritatea care îl controlează.

O altă problemă a Regulamentului se referă la lipsa unor reglementări concrete referitoare la taxele de stat pentru rezervare, înmormântare, reînsmormântare etc. Regulamentul face doar accidental referire la venituri obținute de către administrația cimitirelor, și anume: la pct.11 prevede că exploatarea și întreținerea cimitirelor (inclusiv a celor memoriale militare) se finanțează din contul bugetelor locale (comunităților religioase) și veniturilor de la prestarea serviciilor funerare. Din cele expuse nu este clar nici dacă comunitățile religioase reprezintă o variantă alternativă sau de rezervă în raport cu organele administrației publice locale, or este vorba despre bugetul acestor comunități religioase, și nici care sunt serviciile funerare la a căror prestare se obțin venituri, precum și criteriile de evaluare a acestora.

Considerăm rațională indicarea în același act normativ a taxelor respective în quantum distinct pentru fiecare din actele specificate și diversificarea lor pentru localitățile rurale și cele urbane, sau chiar și pentru a treia categorie – municipale, ținându-se cont de elementul de aglomerație și concentrare sporită a populației în acestea din urmă. Propunerea ne aparține ca părere și suportul rațional al acesteia este deloc dificil de determinat, cu atât mai mult cu cât sursele colectate în sensul menționat ar putea fi utilizate nemijlocit pentru amenajarea, îngrijirea și întreținerea cimitirilor printr-un sistem de autogestionare cu implicarea corespunzătoare a autorităților publice locale. Taxele stabilite ar trebui deci să reflecte necesarul de cotizare a administrării cimitirelor plus un venit nesemnificativ care, pe de o parte, ar stimula punerea la punct a aspectelor cimitirelor, iar, pe de altă parte, ar exclude posibilitatea existenței unui interes de corupere. În acest sens este cazul să preluăm practicile altor state care au lăsat aceste spații domeniului privat, inclusiv România, fapt care are evident mai multe aspecte pozitive decât invers, dintre care prioritar este faptul întreținerii cimitirelor într-o stare de regulă foarte bună. De fapt, aici s-ar putea contura următoarea schemă: statul va face un contract de concesiune pentru ca să poată să-și exercite în continuare titlul de proprietar, doar că prin intermediul unei persoane (preferabil juridice) private. Pentru concretizare, trebuie să specificăm că în tot cazul spațiul acordat cimitirelor face parte din domeniul public al statului și aici este cazul unui excurs care ține de specificarea de la pct.1 al Regulamentului care prevede că în Republica Moldova cimitirele se află în subordinea administrației publice locale. Chiar și pentru perioada la care s-a aprobat Regulamentul formula „în subordinea administrației publice locale” este deloc matură și cu suport științific, întrucât termenul utilizat (subordinea), în primul rând, se referă la

raporturi dintre persoane, iar cimitirul nu este o persoană, iar, în al doilea rând, nu reflectă în nici un fel regimul juridic pe care statul îl acordă cimitirelor și nici poziția sa în calitate de subiect de drept nu se explică în acest format. Printr-o analiză juridică este clar că s-a avut în vedere doar că legislația trebuie să stipuleze anumite conținuturi, nu însă să le aibă în vedere.

Revenind la subiectul tratat, trebuie să menționăm că, dacă se va propune concesiune pentru cimitire, aceasta, normal, nu trebuie să se trateze pentru momentul încheierii și perioada premergătoare acesteia doar în aspect administrativ, ci mai degrabă civil, concesiunea constituind, în general, un fapt juridic complex ce se conformează cumulativ regulilor administrative și celor civile. Aceasta ar însemna că pentru determinarea concesionarului statul sau unitatea administrativ-teritorială va organiza eventual un concurs la care vor putea avea acces toți cei interesați, după care se vor putea negocia clauzele contractuale, evident cu o libertate contractuală aproape total restrânsă pentru potențialul concesionar.

În același context, dar pe o direcție puțin diferită, am dori să extindem subiectul la o altă prioritate a variantei implicării persoanelor de drept privat – la cea legată de posibilitățile largi ale beneficiarilor, pe de o parte, și ale prestatorilor (concesionari), pe de altă parte, și anume: cei din urmă ar putea propune o gamă foarte variată de servicii care țin de ceremonialul funerar, servicii legate de construirea cavourilor, monumentelor etc.

O altă problemă a legislației în acest domeniu este cea legată de lipsa unor interdicții de înmormântare a cadavrelor în alte locuri decât în cimitire. Acest fapt dă de înțeles că cadavrele pot fi înmormântate în orice alt loc (în curtea casei în care a locuit defunctul, la locul accidentului, în curtea comunității religioase etc.), lucru care este nu doar posibil, ci și practicat în Republica Moldova. Evident că această lacună determină și probleme grave și neconștientizate, acestea rezidând în primul rând în aspectul ecologic. Chiar dacă se va invoca prin analogie și nerespectarea criteriilor ecologice pentru cimitirele construite cu autorizație, care nu întrunesc condițiile prevăzute la pct.7 al Regulamentului, trebuie totuși să se distingă între aceste situații, deoarece în cel de-al doilea caz riscul și responsabilitatea aparțin organului administrației publice locale care a eliberat autorizația sau care este responsabil de întreținerea cimitirului, pe când în primul caz această responsabilitate nu aparține nimănui. Dincolo de respectul deosebit pe care trebuie să-l manifestăm pentru voința fiecărei persoane (inclusiv post mortem), trebuie să se stabilească regula fără excepții în conformitate cu care toate cadavrele să se înmormânteze exclusiv în cimitire sub sancțiunea tragerii la răspundere pentru nerespectarea ei. Această regulă nu va exclude însă posibilitatea celor interesați de a construi monumente, a plasa cruci și alte însemne de acest gen în alte locuri decât cele destinate înmormântărilor.

Regulamentul utilizează formula „registru înmormântărilor” fără să specifice dacă acest registru este ținut de administrația cimitirului sau de un organ al administrației publice locale, la fel nu sunt indicate nici repere referitoare la conținutul acestora. În textul aceluiași act este indicat că administrația cimitirului întocmește evidența analitică și grafică a mormintelor decedaților, fapt care dă temei să credem că această monitorizare de informație se face într-un anumit registru care, probabil, și este registrul înmormântărilor. Pe de altă parte, se poate admite că acest registru este ținut de Oficiul stării civile responsabil relativ de evidența populației și, corespunzător, de evidența deceselor persoanelor – pentru localitățile urbane și, respectiv, de organele administrației publice locale – pentru cele rurale. Însă, s-ar putea ca acestea să fie două registre separate și cele ținute de organul de stare civilă să se refere la datele de identitate ale celor decedați, iar registrul înmormântărilor să se țină totuși de administrația cimitirului și în el să se conțină informație prioritar grafică și referitoare la identitatea celui înmormântat, data și locul înmormântării, taxa achitată și alte informații legate efectiv de actul de înmormântare. Întrucât această variantă ni se pare mai rațională, avem părerea că modalitatea este eficientă și că existența a două registre de acest gen nu dublează și nici nu repetă informația legată de defunct.

Criteriile de natură tehnică impuse de Regulament sunt în aceeași măsură afectate de lipsa de exactitate și corectitudine. Pct.19 conține specificarea referitoare la lungimea și lățimea mormântului care nu pot fi mai mici de 2 m și, respectiv, 1 m, iar adâncimea mai mică de 1,5 m (pentru maturi), iar pentru copiii decedați dimensiunile pot fi micșorate. Este greu de înțeles de ce s-a specificat limita minimă și nu cea maximă; or, s-ar fi putut în general specifica o mărime standard pentru morminte de la care abaterea să fie nesemnificativă și argumentată dacă se va demonstra că sunt necesare alte dimensiuni decât cele specificate. Pe de altă parte, restricția maximă poate fi dedusă din prevederile aceluiași pct.19, care stabilește că pentru fiecare înmormântare se repartizează un lot de pământ cu suprafața de 3,8 m.p. Această arie, rezultă din Regulament, se acordă obligatoriu persoanei, iar aceasta poate face uz de ea în întregime sau în parte, iar partea care îi rămâne o poate utiliza în scopul construcției unor obiecte (de exemplu, scaune, mese, obiecte decorative etc), iar neutilizarea

ei este la discreția celor interesați și nu se poate impune transmiterea ei cimitirului (cel puțin așa rezultă din prevederea legală).

În prelungirea excogitației de mai sus, este cazul să punem și problema titlului de drept pe care îl au persoanele apropiate și rudele defunctului asupra spațiului în care a fost înmormântat decedatul, a obiectelor de pe decedat (haine, bijuterii și alte bunuri de preț), precum și asupra obiectelor de pe suprafața mormântului (monumente, coroane de flori etc.). Regulamentul este total mut la acest capitol, iar aspectele civile ale relațiilor din domeniu sunt tratate doar referitor la rezervarea locurilor pentru înmormântare, dar și în acest aspect suficient de superficial. Considerăm că este indicabil să se stipuleze în Regulament atitudinea juridică a persoanelor interesate pentru bunurile specificate mai sus și, în ce ne privește, propunem ca asupra lotului în care a fost înmormântat defunctul persoanele interesate să exercite un drept de beneficiere/folosință, iar asupra celorlalte bunuri dobândite sau procurate prin orice modalități să aibă declarat și protejat dreptul de proprietate în măsura în care acestea sunt separabile sau inseparabile terenului. După regula dreptului civil, în conformitate cu care proprietarul terenului este și proprietar al bunurilor aflate sau încorporate pe și, respectiv, în el, ar rezulta că toate bunurile respective aparțin statului, adică fac obiectul unei proprietăți publice. În cazul care interesează este rațional ca persoana să poată să-și protejeze drepturile sale, iar formula propusă în regula de mai sus nu-i dă nici o prerogativă. De aceea, în textul Regulamentului trebuie indicată expres excepția prin care asupra monumentelor și altor obiecte de acest gen persoanele să poată manifesta titlul de proprietate în plenitudinea atributelor acestuia.

În cele ce urmează propunem spre discuție unele momente legate de rezervarea locurilor pentru înmormântare. Așa cum rezultă din Regulament, rezervarea se face în baza unui contract civil între persoanele interesate și administrația cimitirelor contra unor tarife aprobate de organele administrației publice locale. Interesant este faptul că la pct.13 se stabilește că rezervarea se face pe termen nelimitat, iar pct.18 indică ca temei de încetare a rezervării expirarea termenului contractului. Prin urmare, nu este clar dacă nelimitarea în timp se referă la faptul rezervării sau la termenul contractului care s-ar putea să nu coincidă cu termenul de rezervare. Cu atât mai paradoxal pare al doilea temei al încetării rezervării care se referă la o eventuală lipsă de atitudine din partea rezervantului. Ideea pare absurdă din moment ce acesta fiind la o vârstă medie își poate face rezervarea cu scontarea unui termen relativ mare, perioadă în care nu este cazul să manifeste interes pentru spațiul rezervat. Un alt moment demn de atenție este cel dedus din prevederile pct.16-17, în conformitate cu care dreptul celui care a făcut rezervarea poate fi transmis prin moștenire sau donație, prevederi care nu prea sunt compatibile cu ultimul temei de încetare a rezervării, adică pentru cazul în care rezervantul locului a decedat și a fost înmormântat la alt cimitir. Era cazul să se precizeze că faptul respectiv va fi temei de încetare a rezervei doar dacă decedatul nu are moștenitori sau a dezmoștenit în acest sens sau în general pe toți moștenitorii.

În sfârșit, avem a menționa că acest studiu nu reflectă pe deplin problematica juridică a domeniului cercetat, ci doar cele mai importante puncte de vedere pe care le-am avut și care considerăm că necesită imperios să fie modificate sau ajustate condițiilor și cerințelor atât sub aspect ecologic, cât și estetic. Aceste probleme și-ar putea cunoaște soluția în primul rând prin abrogarea în întregime a Regulamentului și adoptarea unui act normativ nou în care să se pună la punct toate neclaritățile și neconcordanțele la care am atras atenție; pe de altă parte, să se constituie un mecanism clar de funcționare și control a activității organelor administrației publice locale și a administrației cimitirelor, așa încât delimitarea competențelor acestora să conducă la ameliorarea situației în domeniu.

Prezentat la 01.11.2007