



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
295/07.06.2016

Biroul permanent al Consiliului
Nr. 91, 07.04.2016

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind
parteneriatul civil**

Analizând **propunerea legislativă privind parteneriatul civil**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B91 din 10.03.2016,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect stabilirea regimului juridic al parteneriatului civil, urmărind conferirea unui caracter legal conviețuirii dintre două persoane, ca alternativă la căsătorie.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Menționăm că Secretarul General al Senatului a transmis Consiliului Legislativ, cu adresa nr.b673 din 25.11.2010, o propunere legislativă cu obiect de reglementare și conținut asemănător, retrasă de către inițiator la data de 23.02.2011, pentru care s-a emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr.1483 din 09.12.2010. Consiliul Legislativ a mai emis avizul nr.1042/27.09.2013 pentru o propunere legislativă având un conținut similar, propunere care a fost respinsă definitiv la data de 11.06.2014 de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

Totodată, Secretarul General al Senatului a transmis Consiliului Legislativ spre avizare, cu adresa nr.B579 din 19.11.2014, o propunere legislativă privind reglementarea parteneriatului civil, pentru care a fost emis avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr.1371/17.12.2014, propunere care a fost respinsă la data de 09.12.2015 de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Deoarece, în prezenta formă, au fost preluate doar o parte din observațiile și propunerile

formulate de Consiliul Legislativ în ultimul aviz menționat mai sus, reiterăm doar pe cele care nu au fost preluate, reținând însă și noi observații, ca urmare a reformulării unor norme.

3. Din punct de vedere al dreptului european, reglementarea parteneriatului civil nu reprezintă o cerință europeană, ci cade exclusiv sub incidența reglementărilor naționale ale statelor membre, acestea din urmă având obligația de a oferi protecție egală acestor forme de conviețuire familială ca o reflectare în plan obiectiv a evoluției societății, a normelor și valorilor actuale din perspectiva egalității și a nediscriminării cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene.

Numeroase prevederi ale actelor juridice europene și internaționale consacră principiul căsătoriei și nu pe cel al concubinajului dintre doi parteneri sau al parteneriatului civil. Această realitate este recunoscută de Convenția europeană a drepturilor omului, precum și de alte norme europene și internaționale referitoare la drepturile omului.

Astfel, menționăm cu titlu de exemplu: articolul 12 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului: *«Începând cu vârsta legală (nubilă), bărbatul și femeia au dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie conform legislației naționale ce reglementează exercitarea acestui drept»*; articolul 9 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene : *« Dreptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie sunt garantate în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea acestor drepturi »* ; articolul 16 din Declarația Universală a Drepturilor Omului *« Cu începere de la vârsta legală (nubilă), bărbatul și femeia, fără nici o restricție în ce privește rasa, naționalitatea sau religia, au dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie »*; articolul 23 § 2 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice din 1966: *«Dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie este recunoscut bărbatului și femeii, începând de la vârsta nubilă»*; Comisia și Curtea Europeană a Drepturilor Omului: *“Articolul 12, prevede dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie ca un singur drept. (...) [Acesta] recunoaște de fapt dreptul bărbatului și al femeii, aflați la vârsta la care își pot da consimțământul, de a întemeia o familie, de a avea copii. Existența unui cuplu este fundamentală”*.

În contradicție cu afirmațiile din Expunerea de motive a propunerii legislative, nu numai că *nu există nicio obligație a statului român de a oferi cuplurilor coabitante (hetero sau homo) protecție*

egală în fața legii cu cea oferită familiei, dar dimpotrivă, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului menționează *bărbatul și femeia uniți prin căsătorie* ca temelie pentru familie. Întreaga legislație cade exclusiv în seama legiuitorului național, a cărui obligație este aceea de a respecta valorile culturale, religioase și morale ale societății.

De asemenea, Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1720 din 19 ianuarie 2010 denumită *“Investirea în coeziunea familiei ca un factor de dezvoltare în vremuri de criză”* recunoaște familiei și alte atribute: «creatoare de bogăție», «factor de dezvoltare», «forța pentru înfruntarea dificultăților vieții», «element fundamental de ajutor pentru relansarea economiei, în special în contexte dificile și în perioade de schimbare». Acesta este motivul pentru care familia este protejată de instrumentele juridice internaționale și, de aceea, «are dreptul la protecție din partea societății și a statului» (Articolele 16 § 3 din Declarația universală a drepturilor omului din 1948 și 23 § 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 1966), precum și la «asistența de care are nevoie pentru a-și realiza pe deplin rolul în comunitate » (Convenția ONU cu privire la drepturile copilului din 1989), rol care trebuie să fie «cât mai larg posibil, în special (...) atâta timp cât ea are responsabilitatea întreținerii și educării copiilor pe care îi are în grijă» (Articolul 10 § 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 1966). Aceasta protecție de care se bucură familia trebuie să fie una «socială, juridică și economică, aptă să asigure dezvoltarea sa deplină» (Articolul 16 din Carta socială europeană (revizuită) din 1996 și articolul 33 § 1 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 2000).

Domeniul dreptului familiei fiind «*strâns legat de tradițiile culturale și istorice ale fiecărei societăți și de concepțiile sale profunde*» (Cauza Schalk și Kopf c. Austria, Cererea nr.30141/04, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 24 iunie 2010, §§ 93-9), *niciun text european sau internațional nu obligă statele să creeze un statut particular pentru cei care coabitează, fie ei de sex diferit sau de același sex*. Articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului vizează protejarea vieții private și familiale a individului împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice sau ale unor terți și nu obligarea statelor să confere un anumit statut cuplurilor.

De altfel, prin prevederile Rezoluției Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1720 (2010) din 19 ianuarie 2010 «Coeziunea

familiei [fiind] sursa nenumăratelor valori spirituale și a avantajelor materiale», invită statele membre, «să încurajeze relațiile stabile» (6 § 2), «să lupte împotriva excluziunii sociale, a destrămării și a sărăciei, în special a familiilor monoparentale» (6 § 6) și «să își îndrepte atenția asupra copiilor crescuți în familii defavorizate sau disfuncționale datorate rupturii structurii familiale» (6 § 8). Așadar, toate avantajele juridice și fiscale (din partea statului) de care se bucură cei care se căsătoresc nu sunt acordate pentru cuplu, ci pentru familia pe care aceștia sunt apți, prin natura lor, și intenționează să o întemeieze. Ele țin de politica familială a statului, acestea fiind acordate doar datorită potențialității venirii pe lume a copiilor.

Prin urmare, **nici Convenția europeană a drepturilor omului, nici normele Consiliului Europei nu garantează un drept general la egalitate, ci un drept la nediscriminare în exercitarea drepturilor garantate de Convenție.**

Tot în Expunerea de motive se invocă faptul că *legislația în vigoare cuprinde trimiteri la instituția parteneriatului*, în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene, republicată, cu modificările și completările ulterioare, partenerul fiind chiar definit. De asemenea, se arată că în *Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului*, definiția *membrilor familiei* conține inclusiv referirea la *persoana care conviețuiește cu victima, fiind angajată într-o relație intimă și gospodărind împreună cu aceasta de o manieră stabilă și continuă.*

Deși Directiva sus-menționată încă nu a fost transpusă în dreptul intern, data limită pentru transpunerea acesteia de către statele membre fiind **16 noiembrie 2015**, în legătură cu aceste aspecte, menționăm că termenii precum *partener* sau *persoană care conviețuiește cu victima* sunt folosiți strict în sensul actelor normative care îi conțin, doar în vederea aplicării **dispozițiilor acelor acte**, pentru acoperirea tuturor situațiilor care se pot ivi în domeniile care fac obiectul acelor reglementări, fără ca de aici să decurgă necesitatea sau obligativitatea reglementării parteneriatului **ca instituție de drept civil.**

Totodată, precizăm că parteneriatul civil ține de un **domeniu care, cel puțin deocamdată, nu este supus reglementării la nivelul**

Uniunii Europene, fiecare stat membru având libertatea de opțiune în privința unei astfel de reglementări, așa încât este irelevantă exemplificarea, în cadrul documentului de motivare, cu *cele 21 de state membre ale Uniunii Europene care recunosc parteneriatul civil*.

4. Cunoscut și sub numele de concubinaj, coabitare sau uniune consensuală, parteneriatul civil reprezintă, potrivit Expunerii de motive, o relație de fidelitate între două persoane de sex diferit sau de același sex care își manifestă dragostea reciprocă și angajamentul pentru atingerea unor scopuri comune.

Deși în Expunerea de motive se face vorbire despre *cuplurile care decid să coabiteze în afara căsătoriei*, invocându-se necesitatea *recunoașterii acestor familii în afara sferei căsătoriei*, ca o reflectare a *coexistenței tipurilor de familii în forme diverse*, precizăm că, potrivit art.258 din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, statul ocrotește **familia**, care *se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între soți, pe egalitatea acestora, precum și pe dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea și educarea copiilor lor*. Legătura indisolubilă dintre cele două instituții juridice - familia și căsătoria - este, de altfel, statuată și la nivel constituțional, în art.48 din Legea fundamentală. Prin adoptarea Noului Cod Civil, Parlamentul și-a exprimat deja opțiunea de politică legislativă în materia relațiilor de familie, reglementând, ca unica formă de conviețuire recunoscută, căsătoria între persoane de sexe diferite - în conformitate cu tradiția socială, culturală și religioasă a poporului român. Formularea, fără echivoc, se regăsește în art.259 și art.271 din Legea nr.287/2009 privind Codul civil.

Totodată, potrivit Expunerii de motive, prin actuala reglementare se va asigura o mai mare protecție socială cuplurilor care în prezent trăiesc în concubinaj. Semnalăm că, în fapt, înregistrarea unui parteneriat civil va genera în plus față de forma de concubinaj în care multe cupluri trăiesc în prezent, doar câteva drepturi: acela de a administra și folosi împreună bunurile comune (art.19), dreptul de moștenire asupra bunurilor de uz gospodăresc și asupra darurilor primite de cei doi parteneri pe durata parteneriatului civil, dreptul de abitație al partenerului supraviețuitor asupra casei de locuit precum și dreptul la pensia de urmaș (art.22). Nu este reglementată situația copiilor născuți în perioada parteneriatului civil, aceștia rămânând copii din afara căsătoriei, fără a beneficia de prezumția de paternitate, filiația față de tată putând fi stabilită, potrivit prevederilor art.408 alin.(3) din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare,

fie prin recunoaștere, fie prin hotărâre judecătorească. De asemenea, regimul juridic al probațiunii pentru perioada de conviețuire și posibilitatea prestării întreținerii către partenerul aflat în nevoie ori incapacitate de a munci, cu excepția incapacității care este rezultat al parteneriatului, nu sunt reglementate și nici nu se face trimitere la dispozițiile Codului civil

Tot referitor la copii, semnalăm că propunerea legislativă nu dă o rezolvare problemei adopției de către ambii parteneri de sex diferit sau de același sex. Astfel, potrivit art.462 alin.(1) din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, *două persoane nu pot adopta împreună, cu excepția cazului în care sunt soț și soție*, iar alin.(3) al aceluiași articol dispune că *două persoane de același sex nu pot adopta împreună*.

În legătură cu aceste aspecte, menționăm că lucrurile nici nu ar putea sta altfel, atâta vreme cât dispozițiile legale sus-menționate privitoare la copii sunt corolarul instituției juridice a căsătoriei.

Față de cele arătate, apreciem că, și în ipoteza în care o reglementare cum este cea propusă ar corespunde cadrului legal existent, utilitatea sa ar fi una limitată la cele câteva drepturi care decurg din înregistrarea unui asemenea parteneriat, îndeosebi cu privire la bunuri.

5. Semnalăm că propunerea legislativă nu prevede excepții pe motive de conștiință pentru notarii și funcționarii publici care nu vor dori, din cauze religioase sau de altă natură, să autentifice/certifice parteneriate civile și nici pentru antreprenorii creștini care ar putea refuza oferirea de servicii „familiilor” de homosexuali întemeiate în baza acestor parteneriate.

Precizăm că astfel de situații sunt deja foarte numeroase și problematice în alte țări, precum SUA și Marea Britanie, unde legislația a devenit de așa natură încât cei menționați sunt obligați, împotriva conștiinței lor, la prestarea unor astfel de servicii.

6. La **titlu**, semnalăm că acesta este redat diferit în cadrul Expunerii de motive, fiind necesară corelarea acestora.

7. Pentru respectarea prevederilor alin.(2) al art.42 din Legea nr.24/2000 privind normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară introducerea după titlul proiectului, a **formulei introductive**, în următoarea redactare:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege.”

8. La definirea parteneriatului civil prevăzută la **art.1 alin.(2)**, semnalăm faptul că nu se precizează scopul pentru care este încheiat, lipsind astfel un element esențial, necesar pentru a contura regimul juridic al acestui tip de contract. Fără precizarea acestuia, se poate ajunge la concluzia că orice contract încheiat între două persoane care conviețuiesc în baza respectului și sprijinului reciproc, a afecțiunii și egalității în drepturi poate fi încadrat ca fiind parteneriat civil.

Totodată, apreciem că este de reflectat dacă nu ar trebui reformulată această terminologie, astfel încât parteneriatul civil să fie definit ca un **acord** încheiat între două persoane fizice.

9. La **art.3**, pentru claritatea și predictibilitatea normei, propunem dezvoltarea textului, astfel încât să fie indicate clauzele obligatorii ale contractului de parteneriat civil, sub forma unui alineat distinct, cu care, eventual, să debuteze articolul.

10. La **art.17 alin.(2) lit.d)**, referitor la sintagma „profesiei unuia dintre soți”, semnalăm că norma vizează definirea bunurilor proprii ale **partenerilor**, astfel încât este necesară corectarea ipotezei propuse.

11. La **art.21 alin.(2)**, pentru claritatea și predictibilitatea normei, recomandăm definirea termenului „*aparținător*”.

12. La **art.22 alin.(1)**, pentru caracterul complet al normei propuse, trebuie precizată cota succesorală a partenerului supraviețuitor, în funcție de clasele de moștenitori legali cu care acesta vine în concurs la moștenire.

Totodată, în mod similar dreptului de abitație al soțului supraviețuitor, respectiv dreptului special de moștenire al soțului supraviețuitor asupra mobilierului și obiectelor de uz casnic, astfel cum sunt acestea reglementate la art.973 și 974 din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, este necesar să se prevadă condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca partenerul supraviețuitor să beneficieze de aceste drepturi.

În același timp, pentru claritatea normei propuse, este necesar să se precizeze despre ce fel de daruri face vorbire textul: darurile manuale reglementate la art.1.011 din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, sau donații, în general.

Referitor la acest din urmă aspect, semnalăm că, în mod similar cu dreptul de moștenire al soțului supraviețuitor, chiar în ipoteza donațiilor comune (făcute de dispunător ambilor parteneri, în comun), în concurs cu oricare din clasele de moștenitori legali, partenerul supraviețuitor trebuie să vină la moștenire numai în cota succesorală

care trebuie prevăzută, astfel cum s-a arătat anterior, aplicată asupra jumătății care a aparținut partenerului decedat.

La **alin.(2)**, referitor la dreptul la pensie de urmaș al partenerului supraviețuitor, semnalăm că, prin Hotărârea Curții de Justiție a Comunităților Europene în cauza C/267/06 Tadao Maruko/Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, publicată în JOUE nr.C128 din 24.05.2008, s-a decis că **un partener de viață de același sex poate avea dreptul la o pensie de soț supraviețuitor acordat în cadrul unui sistem de asigurare profesională**. Instanța națională trebuie să verifice dacă un partener de viață supraviețuitor se află într-o situație asemănătoare celei a unui soț beneficiar al pensiei de urmaș în cauză.

13. La **art.27**, pentru o informare actuală asupra Legii nr.217/2003, este necesară introducerea în finalul normei a sintagmei „cu modificările și completările ulterioare”.

14. La **art.32 alin.(6)**, este de reflectat dacă norma nu ar trebui completată și cu ipoteza copiilor **adoptați** de către parteneri pe durata parteneriatului civil.

15. La **art.34**, semnalăm că legislația în vigoare, la care se face trimitere, nu conține interdicția discriminării pe criteriul coabitării între persoane de același sex sau de sexe diferite, ci pe alte criterii. Pe de altă parte, interdicția generică a oricărei forme de discriminare, care se regăsește în cuprinsul diferitelor acte normative în vigoare include, prin caracterul său generic, și discriminarea pe criteriul sus-menționat.

Totodată, propunem eliminarea cuvintelor „deosebire, excludere, restricție sau preferință”, întrucât acestea sunt noțiuni prin care este definită însăși discriminarea, la art.2 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, republicată.


PRESEDINTE
dr. Dragoș IONESCU

București

Nr. 322/6.04.2016.