



AVIZ
referitor la propunerea legislativă
privind parteneriatul civil

Analizând **propunerea legislativă privind parteneriatul civil** (b144 din 30.03.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa XXXV/1612/04.04.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D324/04.04.2018,

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:

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă are ca obiect stabilirea regimului juridic al parteneriatului civil, reglementând principiile, efectele încheierii acestuia, precum și procedurile ce urmează a fi aplicate de organele competente în privința încheierii și încetării parteneriatelor civile.

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. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă prevederile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care impun ca instrumentul de motivare să prezinte **cerințele care reclamă intervenția normativă** - cu referire specială la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu **evidențierea elementelor noi** - și să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic**, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, **consultările derulate** în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și **măsurile de implementare**, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ. Având în vedere aceste aspecte, sugerăm revederea **Expunerii de motive**.

Menționăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682/2012, „dispozițiile art.6 din Legea

nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, cu modificările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...].”

3. Menționăm că Secretarul General al Senatului a transmis Consiliului Legislativ, cu adresa nr.b673 din 25.11.2010, o propunere legislativă cu același obiect, 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 obiect 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 propunerea 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.

De asemenea, o propunere legislativă având același obiect a fost transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B91 din 10.03.2016, fiind emis avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr.322/06.04.2016. Respectiva propunere legislativă a fost respinsă de Senat la data de 24.10.2016, în prezent fiind în procedură legislativă la Camera Deputaților.

4. 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.

În legislațiile naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene, parteneriatele pot fi încheiate, după caz, între parteneri de același sex și între parteneri heterosexuali¹, doar între parteneri de același sex, ori nu este reglementat deloc acest domeniu².

¹ Belgia, Franța, Luxemburg, Slovenia, Olanda, Ungaria, Cipru.

² Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia România, Slovacia.

În anul 2011, Comisia Europeană a prezentat două propuneri pentru a oferi securitate juridică cuplurilor internaționale cu privire la administrarea bunurilor și, în caz de divorț/separare sau deces al unuia dintre membrii săi, cu privire la împărțirea patrimoniului lor. Una dintre propuneri se referea la regimurile matrimoniale ale cuplurilor căsătorite, iar cea de a doua la efectele patrimoniale ale parteneriatelor înregistrate. Întrucât aceste propuneri vizează dreptul familiei, acestea ar fi trebuit să fie adoptate de către Consiliu, în unanimitate, după consultarea Parlamentului European. După mai mulți ani de negocieri, în decembrie 2015, Consiliul a concluzionat că nu se poate ajunge la un acord unanim pentru adoptarea propunerilor într-un interval de timp rezonabil.

În consecință, 18 state membre (Suedia, Belgia, Grecia, Croația, Slovenia, Spania, Franța, Portugalia, Italia, Malta, Luxemburg, Germania, Republica Cehă, Olanda, Austria, Bulgaria, Finlanda și Cipru) și-au exprimat intenția de a stabili între ele o cooperare consolidată în domeniul regimurilor patrimoniale ale cuplurilor internaționale. Astfel, statele membre care au dorit acest lucru, au adoptat normele legislative al Uniunii în acest domeniu.

Ca urmare a acestor cereri, la 2 martie 2016, Comisia a adoptat trei propuneri: o propunere de Decizie a Consiliului³ de autorizare a cooperării consolidate în materia regimurilor patrimoniale ale cuplurilor internaționale, care acoperă atât căsătoriile, cât și parteneriatele înregistrate, și două propuneri de regulamente ale Consiliului de punere în aplicare a cooperării consolidate, una privind regimurile matrimoniale⁴ și cea de a doua privind regimurile patrimoniale ale parteneriatelor înregistrate⁵.

Cele două propuneri de regulamente conțin norme prin care se stabilește care este sistemul de drept aplicabil soluționării aspectelor legate de efectele patrimoniale ale cuplurilor internaționale (*lex causae*), legea aplicabilă acestor domenii (*lex fori*), precum și modul în care hotărârile judecătorești pronunțate într-un stat membru și, respectiv, documentele autentificate notarial ar trebui să fie recunoscute și puse în aplicare în alt stat membru. Având în vedere că propunerile

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM%3A2016%3A108%3AFIN>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=COM:2016:106:FIN&from=RO>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM:2016:107:FIN>

de regulament vizează administrarea bunurilor și, în caz de divorț/separare sau deces al unuia dintre cei doi, vizează împărțirea bunurilor comune, acestea sunt strâns legate de reglementările în vigoare la nivelul Uniunii în materie de divorț/separare și succesiuni. Propunerile Comisiei se află în prezent în curs de examinare de către Consiliu și Parlamentul European. Statele membre care nu participă încă se pot alătura cooperării consolidate în orice moment.⁶

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 nu poate fi reținută ca relevantă exemplificarea, în cadrul Expunerii de motive, cu *cele 22 de state membre ale Uniunii Europene care recunosc parteneriatul civil*.

5. Semnalăm că 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*”; precum și articolul 12 din Curtea Europeană a Drepturilor Omului care prevede că: „***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***”.

⁶ https://e-justice.europa.eu/content_property_effects_of_marriage_and_registered_partnership-182-ro.do

În contradicție cu afirmațiile din Expunerea de motive a prezentei propuneri legislative, potrivit cărora statele „trebuie să țină cont, în virtutea articolului 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, de evoluția societății și de faptul că există mai multe moduri în care se poate duce o viață de cuplu și de familie. Îi revine statului datoria să asigure mijloacele necesare protejării tuturor formelor de organizare a vieții private, acordând posibilitatea înscrierii lor într-un cadru juridic mai suplu decât cel furnizat de căsătorie”, semnalăm că 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 Omului⁷ și Convenția Europeană a Drepturilor Omului⁸ menționează bărbatul și femeia uniți prin căsătorie ca temei pentru familie. Întreaga legislație care să reglementeze aceste aspecte cade exclusiv în seama legiuitorului național, a cărui obligație este aceea de a respecta valorile culturale, religioase și morale ale societății.

Menționăm că în jurisprudența sa⁹, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că domeniul familiei este „strâns legat de tradițiile culturale și istorice ale fiecărei societăți și de concepțiile sale profunde”.

De asemenea, semnalăm că 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

⁷ Articolul 16 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, citat mai sus.

⁸ Articolul 8 alineatul 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, la care fac referire inițiatorii, prevede că „Orice persoană are dreptul la **respectarea vieții sale private și de familie**, a domiciliului său și a corespondenței sale.”

⁹ A se vedea F. c. Elveția, nr.11329/85, hotărârea din 18 decembrie 1987, § 33.

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.**

6. Sub aspectul constituționalității soluțiilor legislative propuse, semnalăm că în condițiile în care, urmare a intrării în vigoare a dispozițiilor prezentei propuneri legislative, ar fi permise și recunoscute

uniunile persoanelor de același sex, s-ar putea crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile art.26 din Constituția României, republicată, referitoare la ordinea publică și bunele moravuri. Astfel, în Decizia nr.1282/2010, Curtea Constituțională a stabilit că „*Viața intimă, familială și privată este protejată de lege în condițiile în care se manifestă în cadrul ordinii juridice, iar nu în afara sa. Dreptul de a dispune de propria persoană, nefiind un drept absolut, poate fi exercitat numai cu respectarea drepturilor altor persoane, a ordinii publice și a bunelor moravuri.*”

Totodată în Decizia nr.80/2014, instanța constituțională a apreciat că libertatea de acțiune a persoanei fizice „*în privința vieții sale intime, familiale și private nu poate fi și nu este absolută, ea trebuie să se integreze și să respecte valorile societății, ale colectivității; de aceea ,* ***persoana fizică nu poate folosi abuziv și antisocial dreptul său de a dispune de ea însăși, ceea ce justifică stabilirea anumitor limite în privința acestui drept, printre care și bunele moravuri.***”

În acest context, menționăm că, în considerentele Deciziei nr.19/2005, Curtea Constituțională a statuat că morala publică este „*înțeleasă sub aspectul normelor de comportare socială a individului în manifestările și exprimările sale sub orice formă, cu privire la viața sexuală. Morala publică își găsește expresie în sentimentul public de pudoare și decență, a* ***căruia nesocotire nu poate fi tolerată de colectivitatea respectivă.*** Manifestările contrare moralei publice sunt social periculoase, pentru că neagă una dintre condițiile de existență a societății și pentru că împiedică educația tinerelor generații în respectul față de valorile morale ale societății. «Morala publică» și «bunele moravuri» sunt valori fundamentale, consacrate de Constituție. Drepturile și libertățile fundamentale pe care aceasta le prevede nu pot fi exercitate într-un mod contrar bunelor moravuri sau care ar aduce atingere moralei publice.”

7. 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 la „*uniunile consensuale sau cuplurile care decid să coabiteze în afara căsătoriei*”, invocându-se că „*ținând cont de evoluțiile sociale cu privire la relațiile de cuplu și de familie, se impune o actualizare și o aliniere a legislației ce le privește, iar parteneriatul civil reprezintă un prim pas în acest*

sens”, 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.

De asemenea, potrivit prevederilor art.277 din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, sunt interzise căsătoriile dintre persoane de același sex sau unele forme de conviețuire, astfel: „(1) *Este interzisă căsătoria dintre persoane de același sex.* (2) *Căsătoriile dintre persoane de același sex încheiate sau contractate în străinătate fie de cetățeni români, fie de cetățeni străini nu sunt recunoscute în România.* (3) ***Parteneriatele civile dintre persoane de sex opus sau de același sex încheiate sau contractate în străinătate fie de cetățeni români, fie de cetățeni străini nu sunt recunoscute în România.*** (4) *Dispozițiile legale privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European rămân aplicabile.”.*

Totodată, potrivit Expunerii de motive, actuala reglementare „are ca finalitate oferirea unei protecții juridice acelor cupluri care nu doresc să-și schimbe statutul civil, dar care sunt dispuse să-și oficializeze relația printr-o alternativă la căsătorie”. Semnalăm că, potrivit proiectului, înregistrarea unui parteneriat civil va genera în plus față de forma de concubinaj în care multe cupluri trăiesc în prezent, doar câteva drepturi și obligații: dreptul la alegerea numelui (art.37), obligația de întreținere (art.38), unele drepturi în relația cu copii (art.39-48), unele drepturi patrimoniale (art.49-52), dreptul la moștenire (art.54), precum și unele aspecte privind egalitatea de tratament (art.55-62).

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 în mod expres la dispozițiile relevante din 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.

8. Semnalăm că propunerea legislativă nu prevede excepții pe motive de conștiință pentru funcționarii registratori din cadrul serviciilor publice comunitare locale de evidență a persoanelor din cadrul primăriilor, care nu vor dori, din cauze religioase sau de altă natură, să înregistreze parteneriate civile, și nici pentru antreprenorii creștini care ar putea refuza oferirea de servicii relațiilor de comuniune civilă 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.

9. Din punct de vedere al sistematizării conținutului prezentei propuneri legislative, pentru evitarea oricăror antinomii juridice, apreciem că normele preconizate trebuie corelate în special cu dispozițiile Legii nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu cele ale Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare.

II. Observații cu privire la textele propunerii legislative

1. Pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, considerăm că este necesară utilizarea unei terminologii specifice limbajului normativ și stilului juridic, prin formulări concise, clare și precise, care să excludă orice echivoc, luând în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în aplicarea actului normativ. De asemenea, este recomandată evitarea enunțurilor ambigue, prea generale, care pot da loc unor interpretări neunitare a textelor, reformularea exprimărilor

defectuoase, eliminarea aspectelor neconcordante, precum și înlăturarea repetițiilor inutile care afectează estetica exprimării și prejudiciază stilul juridic.

Cu titlul de exemplu:

- la **art.2** și **art.3 alin.(1)**, semnalăm că definirea parteneriatului civil, respectiv a parteneriatului civil informal prin sintagma „*o relație de comuniune civilă*” este tautologică, fiind necesară revederea normelor;

- la **art.3 alin.(1)** este utilizată sintagma „*de nu mai puțin de cinci ani*”;

- la **art.6 alin.(2)** și **(3)**, semnalăm că utilizarea sintagmelor „*Toate formele de violență între parteneri*”, respectiv „*Toate formele de discriminare, directă sau indirectă*”, prin gradul mare de generalitate al înțelesului acestora, face ca normele să fie insuficient de clare, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea acestora;

- la **art.7**, prevederile **alin.(2)** par să vină în contradicție cu cele ale **alin.(1)**; în plus, nu sunt reglementate statutul și atribuțiile registratorului;

- la **art.31 alin.(1)**, expresia „*sub formă de o singură bază de date electronică centralizată națională*” este insuficient de clară;

- la **art.33 alin.(2) lit.b)** este vorba despre „*schimbarea (...) prenumelor partenerilor civili*”, deși la **art.16** este reglementată doar ipoteza schimbarea numelui de familie, nu și cea a prenumelui. De altfel, ipoteza schimbării numelui de familie este prevăzută și de **art.22 alin.(5)**;

- la **art.40 alin.(1)** se face trimitere tot la **art.40**, necorelare care are drept consecință echivocul în aplicarea actului normativ, iar **alin.(2)** cuprinde exprimarea tautologică: „*dreptul de a lua decizii urgente privind luarea...*”.

În ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.26/2012 a constatat că, potrivit **art.8 alin.(4)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „**textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce**”, iar potrivit **art.36 alin.(1)** din aceeași lege, «**actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie**».

Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea, și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.”

Totodată, prin aceeași decizie, Curtea a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile art.142 alin.(1) potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției” și pe cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, conform cărora „În România, respectarea legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a concluzionat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

2. La **titlu**, referitor la sintagma „*parteneriatul civil*”, semnalăm că în statele membre ale Uniunii Europene, denumirea acestei forme de comuniune este diferită. Astfel, în Austria¹⁰ și Danemarca¹¹, poartă denumirea de „**Parteneriat înregistrat**”, în Franța¹² sunt reglementate atât **parteneriatul neînregistrat** (concubinajul), cât și **parteneriatul înregistrat** (PACS - pactul civil de solidaritate), în Germania este reglementat **Parteneriatul de viață**, prevăzut de Legea privind

¹⁰ Potrivit Legii parteneriatelor înregistrate (Eingetragene Partnerschaftsgesetz) – EPG, din 30 decembrie 2009 <https://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Kundmachungsorgan=&Index=&Titel=epg&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=18.07.2011&Nor>

¹¹ În conformitate cu Legea nr.372/1989 privind parteneriatele înregistrate, <http://www.qrd.org/qrd/world/europe/denmark/registered.partnership.act.with.amendment>

¹² În Codul civil (Cartea I, Titlul XIII - Despre pactul civil de solidaritate și despre concubinaj <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI0000006428463&idSectionTA=LEGISCTA0000006136536&cidTexte=LEGITEXT0000006070721&dateTexte=20111026>

parteneriatul de viață (Eingetragene Lebenspartnerschaftsgesetz¹³), din 16 februarie 2001.

3. Având în vedere faptul că în cuprinsul propunerii legislative sunt articole în care sunt definiți termeni și expresii, cum ar fi, cu titlu de exemplu, **art.2** și **art.3 alin.(1)**, pentru rigoare normativă, recomandăm ca definițiile să fie grupate într-un singur articol, a cărui parte introductivă să aibă următoarea redactare:

„Art..... - În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) ... ;”.

4. La **art.2**, apreciem că, prin consacrarea legislativă a parteneriatului civil, a cărui figură juridică, reglementată în normele din prezenta propunere, este similară cu cea a familiei, se ajunge în situația în care să existe două instituții juridice aproape identice. Astfel, s-ar putea ajunge la o confuzie între drepturile și obligațiile izvorâte din relațiile matrimoniale cu cele din parteneriatele civile. De altfel, la **art.36 alin.(4)** este prevăzut că *„partenerii civili au aceleași drepturi procedurale și statut în toate instanțele și procedurile administrative precum cuplurile căsătorite”*.

Referitor la ipoteza asimilării drepturilor partenerilor civili cu cele ale cuplurilor căsătorite, semnalăm că, în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr580/2016 s-a stabilit că *„În anul 1991, când Constituția a fost adoptată, căsătoria era privită în România în accepțiunea sa tradițională, de uniune între un bărbat și o femeie. Această idee este susținută de evoluția ulterioară a legislației în materia dreptului familiei din România, precum și de interpretarea sistematică a normelor constituționale de referință. Astfel, art.48 din Constituție definește instituția căsătoriei în corelație cu protecția copiilor, deopotrivă «din afara căsătoriei» și «din căsătorie». Este evidentă, deci, componenta biologică ce a fundamentat concepția legiuitorului constituant în privința căsătoriei, fiind fără îndoială că aceasta a fost privită ca uniunea dintre un bărbat și o femeie, câtă vreme numai dintr-o astfel de uniune, indiferent dacă este în căsătorie sau în afara ei, se pot naște copii.”*

Totodată, menționăm că propunerea legislativă conține norme prin care se asimilează situații diferite din cadrul parteneriatului civil cu situații similare stabilite pentru regimul matrimonial de Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare,

13 http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_lpartg/englisch_lpartg.html

după cum urmează: **art.30, art.42 alin.(2), art.49 alin.(3), art.53, art.54, art.56 alin.(1), art.57 alin.(1), art.58 alin.(1), art.59 alin.(1)** precum și **art.64**.

5. La **art.3**, cu privire la ipoteza parteneriatului civil informal, semnalăm că respectivul tip de relație între două persoane majore reprezintă un raport ce ține exclusiv de domeniul vieții private, pe care părțile nu au considerat necesar să fie oficializată de statul român, astfel încât să dobândească drepturi și obligații specifice. Semnalăm că în Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare sunt conținute norme care reglementează posibilele situații care apar din parteneriatul civil informal, precum regimul juridic al coproprietății¹⁴, respectul datorat vieții private¹⁵, moștenirea testamentară¹⁶, răspunderea delictuală¹⁷, etc.

La **alin.(3)**, pentru rigoare normativă, este necesar să fie prevăzută în mod expres și competența **teritorială** a instanței, precum și faptul dacă este aplicabilă competența teritorială alternativă prevăzută de art.113 alin.(1) pct.1 și 2 din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare.

6. La **art.4 alin.(1)**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, termenul „*menționate*” trebuie înlocuit prin „*prevăzute*”. Totodată, sintagma „*al prezentei legi*” trebuie eliminată, ca inutilă.

Formulăm prezentele observații pentru toate situațiile similare din propunerea legislativă.

Semnalăm că, în redactarea propusă, norma de la **alin.(2)** are caracter retroactiv, astfel încât este necesară revederea acesteia.

7. La **art.5**, semnalăm că, prin faptul că în text se utilizează, cu același sens, termeni precum „*gen*” și „*sex*”, redactarea este insuficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea normei.

8. La **art.6 alin.(1)**, semnalăm că simpla evocare a principiilor pe care se bazează parteneriatul civil, fără ca acestea să fie definite sau să fie utilizată norma de trimitere la actele normative din materia discriminării, face ca norma să fie insuficient de clară, fiind necesară revederea acesteia.

¹⁴ Art.632 și următoarele.

¹⁵ Art.70 și următoarele.

¹⁶ Art.953 și următoarele.

¹⁷ Art.1349 și următoarele.

La **alin.(2)**, pentru precizia normei, este necesară reformularea expresiei „*sunt supuse reglementărilor existente cu privire la violența domestică*”, astfel încât normele vizate să fie exprimate în mod expres.

La **alin.(3)**, semnalăm că definiția termenului „discriminare” din art.2 alin.(1)¹⁸ din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată nu conține interdicția discriminării pe criteriul coabitării între persoane de același sex sau de sexe diferite, ci pe alte criterii.

9. La art.7 alin.(1) lit.b), pentru realizarea unității terminologice, semnalăm că termenul „*registrator*” trebuie corelat cu sintagma „*funcționarii registratori*” utilizată la **art.32 alin.(2)**.

10. La art.8 alin.(2), semnalăm că soluția legislativă conform căreia „*parteneriatul civil nu poate fi încheiat de o persoană care nu este cetățean român sau care este cetățean străin cu reședința în România de mai puțin de un an*” nu este argumentată în instrumentul de motivare și prezentare al prezentei propuneri legislative.

Totodată, prin aplicarea respectivei norme, se poate crea o situație discriminatorie pentru cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene.

11. La art.12 alin.(1), pentru rigoare normativă, este necesară eliminarea sintagmei „*fiind aplicabile dispozițiile prezentei legi privind anularea parteneriatului civil*”.

12. La art.15 alin.(1), pentru o exprimare specifică stilului normativ, sintagma „*registratorul stabilește*” trebuie înlocuită prin sintagma „*registratorul, ca urmare a verificării prevăzută la art.15, constată*” iar expresia „*scrie o notă în acest sens în cererea lor*” trebuie înlocuită cu expresia „*consemnează pe cererea acestora rezultatul verificării*”.

13. La art.16, semnalăm că ipoteza potrivit căreia „*persoanele care intenționează să încheie parteneriatul civil vor preciza în cererea*

¹⁸ „(1) Potrivit prezentei ordonanțe, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”.

lor *numele de familie ales*”, poate crea aparența că persoanele care încheie un parteneriat civil constituie o familie, ceea ce contravine dispozițiilor art.258 alin.(1) din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, potrivit căruia *„Familia 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”*.

De altfel, norma nu se corelează nici cu **art.33 alin.(1) lit.a)**, care face referire la *„numele convenit la încheierea parteneriatului civil”*.

14. La **art.18**, semnalăm că denumirea marginală, *„Retragerea înregistrării intenției de a încheia un parteneriat civil”* nu se corelează cu textul art.18, potrivit căruia *„... respectiva cerere de a încheia un parteneriat civil se consideră retrasă”*.

15. La **art.19**, pentru rigoare normativă, denumirea marginală trebuie reformulată, astfel: *„Locul încheierii parteneriatului civil”*.

La **alin.(1)**, recomandăm revederea normei, deoarece nu este clar înțelesul sintagmei *„incintă oficială a primăriei”*.

16. La **art.21 alin.(1)**, semnalăm că expresia *„ambele persoane care intenționează să încheie un parteneriat civil sunt prezente în persoană”* este tautologică, fiind improprie stilului normativ. Ca urmare, recomandăm revederea normei.

17. La **art.22 alin.(3)**, pentru rigoarea exprimării, sintagma *„declarație de consemnare acordului partenerilor”* trebuie înlocuită cu sintagma *„declarație de consemnare a acordului partenerilor”*.

18. La **art.25 alin.(1)**, pentru unitate terminologică cu art.12 alin.(1), expresia *„în conformitate cu articolele 8-11 din prezenta lege”* trebuie înlocuită cu expresia *„încheiat cu încălcarea prevederilor art.8-11”*.

Totodată, pentru a se evita dubla reglementare, recomandăm ca norma să se coreleze și cu **art.7 alin.(3)**, care conține o soluție similară, referitoare la posibilitatea oricărei persoane interesate de a solicita instanței să constate nulitatea unui parteneriat civil.

19. La **art.31 alin.(1)**, semnalăm că expresia *„Registrul parteneriatelor civile, denumit în continuare Registrul”* este inutilă, deoarece reiterează expresia prevăzută deja la **art.22 alin.(4)**.

La **alin.(2)**, semnalăm că expresia *„prevederile legale privind protecția datelor cu caracter personal se aplică corespunzător”* este improprie stilului normativ, fiind necesară reformularea textului, astfel încât să fie prevăzute în mod expres normele vizate.

20. La **art.32 alin.(1)**, semnalăm că norma este eliptică, deoarece nu conține ipoteza în care într-o unitate administrativ-teritorială nu sunt constituite servicii publice comunitare locale de evidență a persoanelor.

Apreciem că norma ar putea să se coreleze cu soluția legislativă din **art.3 alin.(1)** din Legea nr.119/1996 cu privire la actele de stare civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Atribuțiile de stare civilă se îndeplinesc de consiliile județene, respectiv de Consiliul General al Municipiului București, de serviciile publice comunitare locale de evidență a persoanelor, în unitățile administrativ-teritoriale unde acestea sunt constituite, precum și de ofițerii de stare civilă din cadrul primăriilor unităților administrativ-teritoriale în care nu funcționează servicii publice comunitare locale de evidență a persoanelor.”*

21. La partea introductivă a **art.33 alin.(1)**, semnalăm că sintagma *„se înregistrează pentru înregistrarea de bază”* este tautologică, fiind necesară revederea normei.

Formulăm prezenta observație și pentru partea introductivă a **alin.(2)**, în ceea ce privește sintagma *„se înregistrează ca înregistrări”*.

22. La **art.34**, apreciem că, pentru rigoare normativă, soluția ar trebui să vizeze ipoteza **rectificării**, și nu a corectării.

23. La **art.35 alin.(3)**, este necesară eliminarea normei, deoarece ipoteza este prevăzută și la **art.66**.

Totodată, semnalăm o lipsă de unitate terminologică, având în vedere faptul că la **alin.(1)** se vorbește de *„extrasele cu privire la faptele înregistrate în Registru”*, iar la **alin.(4)** de *„extrasul din Registru”*.

24. La **art.36 alin.(4)**, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate al expresiei *„aceleași drepturi procedurale și statut în toate instanțele și procedurile administrative”*, norma este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea acesteia. Ca urmare, este necesară dezvoltarea textului, astfel încât să fie prevăzute în mod expres statutul și drepturile procedurale vizate.

Cu titlu de exemplu, semnalăm că, la pct.37 din considerentele Deciziei Curții constituționale nr.562/2017, s-a stabilit că *„deosebirea de tratament juridic între soțul/fostul soț al suspectului sau inculpatului, pe de o parte, respectiv persoanele care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți, în cazul în care conviețuiesc ori nu mai conviețuiesc cu suspectul sau inculpatul, pe de altă parte, din perspectiva reglementării dreptului de a refuza să declare în calitate de martori în procesul penal, este discriminatorie, nefiind justificată în mod obiectiv și rezonabil, de vreme ce norma procesual penală*

*criticată nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul avut în vedere. Dreptul la „viața de familie”, în cazul persoanelor care au relații asemănătoare acelor dintre soți ori au avut relații asemănătoare acelor dintre soți cu suspectul sau inculpatul este necesar a fi protejat, în materie penală, într-un mod similar cuplurilor legal constituite, având în vedere identitatea de rațiune a reglementării normei procesual penale criticate în ipotezele menționate. În același timp, Curtea reține că, în măsura în care nu vor fi obligate să dea declarații în calitate de martor în procesul penal, **persoanele care au relații asemănătoare acelor dintre soți ori au avut relații asemănătoare acelor dintre soți cu suspectul sau inculpatul au, totuși, facultatea de a da astfel de declarații, renunțând la dreptul lor, în acest fel fiind asigurat și interesul public de a se exercita în mod eficient acțiunea penală.**”*

25. La art.39 alin.(2), referitor la ipoteza încredințării, de către un părinte care exercită tutela față de un copil, a „responsabilităților, parțial sau în întregime, partenerului civil”, semnalăm că prin această operațiune juridică, partenerul civil ar căpăta aceleași drepturi ca ale tutorelui, indiferent dacă îndeplinește sau nu condițiile prevăzute de art.113 alin.(1) din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, potrivit căruia „(1) **Nu poate fi tutore:** a) minorul, persoana pusă sub interdicție judecătorească sau cel pus sub curatelă;b) cel decăzut din exercițiul drepturilor părintești sau declarat incapabil de a fi tutore;c) cel căruia i s-a restrâns exercițiul unor drepturi civile, fie în temeiul legii, fie prin hotărâre judecătorească, precum și cel cu rele purtări reținute ca atare de către o instanță judecătorească;d) cel care, exercitând o tutelă, a fost îndepărtat din aceasta în condițiile art. 158;e) cel aflat în stare de insolvabilitate;f) cel care, din cauza intereselor potrivnice cu cele ale minorului, nu ar putea îndeplini sarcina tutelei;g) cel înlăturat prin înscris autentic sau prin testament de către părintele care exercita singur, în momentul morții, autoritatea părintească.”

26. La art.54 alin.(1), pentru caracterul complet al normei propuse, 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 faptul că, în mod similar cu dreptul de moștenire al soțului

supraviețuitor, pentru 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.

27. La art.56 alin.(1), 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.

28. La art.67 lit.a), cu privire la intenția de abrogare a art.277 din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, precizăm că, în prezent, Curtea Constituțională analizează excepția de neconstituționalitate referitoare la același articol, ridicată în cauza ce formează obiectul Dosarul nr.78D/2016, termenul fixat pentru pronunțarea deciziei fiind data de 24 aprilie 2018.

Prin urmare, având în vedere că, în considerentele Deciziei nr.1018/2010, Curtea Constituțională a statuat că „*adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte într-o decizie a Curții Constituționale,[...] încalcă Legea fundamentală*”, apreciem că respectiva intervenție propunere legislativă ar fi trebuit să fie promovată ulterior pronunțării deciziei în speța evocată mai sus.

La **lit.b)**, semnalăm că soluția legislativă de abrogare generică a actelor normative contrare prezentei propuneri este improprie stilului normativ, fiind necesar să fie prevăzute în mod expres normele vizate a fi abrogate.9

29. La art.68, recomandăm eliminarea acesteia ca inutilă deoarece, *de lege lata*, art.12 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că legile „**intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor**”.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr.

410 / 2.05. 2018