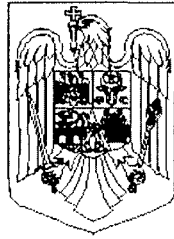
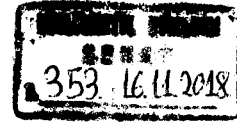


2079
05.11.2018



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind parteneriatul civil*, inițiată de doamna deputat independent Oana-Mioara Bîzgan-Gayral (**Bp. 144/2018, L 353/2018**).

I. Principalele reglementări

Prin propunerea legislativă se propune reglementarea parteneriatelor civile ale persoanelor fizice, principiile, efectele și încheierea acestora, procedurile ce urmează să fie aplicate de către organele competente legate de încheierea și încetarea parteneriatelor civile, inclusiv legate de păstrarea unui registru al acestora și al efectelor juridice.

II. Observații

1. Precizăm faptul că numeroase prevederi ale actelor juridice europene și internaționale consacră principiul căsătoriei și nu pe cel al parteneriatului civil, această realitate fiind recunoscută de *Declarația Universală a Drepturilor Omului*¹, *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*², precum și alte norme³ europene și internaționale referitoare la drepturile omului.

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. Astfel, nu numai că nu există nicio obligație a statului „de a asigura protecție legală tuturor formelor de conviețuire familială”, dar, dimpotrivă, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale menționează dreptul bărbatului și al femeii de a se căsători și de a întemeia o familie.

2. Din perspectiva reglementării parteneriatului civil pentru cuplurile formate din persoane de același sex, apreciem utilă delimitarea celor două drepturi fundamentale consacrate la nivelul Constituției României, republicată, respectiv dreptul la căsătorie și relațiile de familie rezultate din căsătorie (protejat în cadrul art. 48 din *Constituție*) și dreptul la viață familială/respectarea și ocrotirea vieții familiale, cu un conținut juridic mult mai larg, consacrat și ocrotit de art. 26 din *Constituție*.

În acest sens, arătăm că, prin *Decizia nr. 580/2016 asupra inițiativei legislative a cetățenilor intitulate "Lege de revizuire a Constituției României"*, Curtea Constituțională a statuat, cu valoare de principiu, că „Noțiunea de viață de familie este complexă, cuprinzând inclusiv raporturile de familie de fapt, distinct de relațiile de familie rezultând din căsătorie, a căror importanță a îndrituit legiuitorul constituant să

¹ **Articolul 16** Cu începere de la împlinirea vârstei legale, bărbatul și femeia, fără nicio restricție în ce privește rasa, naționalitatea sau religia, au dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie. Ei au drepturi egale la contractarea căsătoriei, în decursul căsătoriei și la desfacerea ei. Căsătoria nu poate fi încheiată decât cu consimțământul liber și deplin al viitorilor soți. Familia constituie elementul natural și fundamental al societății și are dreptul la ocrotire din partea societății și a statului.

² Articolul 12 Dreptul la căsătorie

Începând cu vârsta stabilită prin lege, bărbatul și femeia au dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie conform legislației naționale ce reglementează exercitarea acestui drept.

³ *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*, art. 9 – Dreptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie: Dreptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie sunt garantate în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea acestor drepturi.

evidențieze distinct, în art. 48, protecția relațiilor de familie rezultând din căsătorie și din legătura între părinți și copii”.

3. Cu privire la parteneriatul civil pentru cuplurile formate de persoane de sex opus, în Expunerea de motive se arată că *„această nouă 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. Importanța acestui lucru rezidă în posibilitatea beneficierii de drepturi și îndeplinirea de obligații corelative, asemănătoare celor căsătoriți. Partenerii dintr-o uniune consensuală trebuie să aibă același drept ca o persoană căsătorită la protecția bunurilor, la accesul la servicii medicale și reprezentare în caz de pierdere a capacității de a decide pentru sănătatea proprie, la abitație, la succesiune în caz de deces ș.a.m.d.”*. Inițiativa legislativă propune, în fapt, o nouă instituție juridică cu o configurație apropiată de cea a căsătoriei: condiții de încheiere și efecte juridice asemănătoare. De asemenea, prin propunere se instituie o modalitate specifică de încetare a parteneriatului, respectiv *„denunțarea unilaterală de către oricare dintre parteneri”*. În materia căsătoriei, potrivit legislației civile și procesuale civile, desfacerea căsătoriei poate avea loc pe cale administrativă sau notarială, numai cu acordul soților.

Totodată, arătăm că în actuala legislație există o serie de norme care răspund, în fapt, intereselor cuplurilor necăsătorite – chiar dacă nu există o clarificare expresă în sensul de parteneriat civil – norme care pot fi avute în vedere sau care pot constitui bază de pornire pentru o eventuală reglementare în sensul celor vizate de inițiatori. Și, în acest context, prezintă relevanță *Decizia Curții Constituționale nr. 580/2016*, la care am făcut referire anterior.

După cum se arată în literatura de specialitate, deși Codul civil nu cuprinde nicio referire expresă la concubinaj, unele texte recunosc, implicit, unele efecte ale acestuia, ignorate de reglementarea anterioară. De exemplu, art. 426 din *Codul civil* instituie o prezumție simplă de paternitate în cazul conviețuirii dintre concubini în perioada timpului legal al concepțiunii copilului, iar art. 441 are în vedere reproducerea asistată medical cu un terț donator și în cazul unui cuplu heterosexual care nu are la bază căsătoria. De asemenea, din perspectiva exercițiului autorității părintești, practic, art. 505 alin. (1) și (2) din *Codul civil* a eliminat orice deosebire între familia *„de facto”* și cea *„de iure”*, stabilind că în cazul

copilului din afara căsătoriei, autoritatea părintească se exercită în comun și în mod egal între părinți, dacă aceștia conviețuiesc. Dacă părinții copilului din afara căsătoriei nu conviețuiesc, modul de exercitare a autorității părintești se stabilește de către instanța de tutelă, fiind aplicabile prin asemănare dispozițiile privitoare la divorț.

Protecția familiei „*de facto*” se realizează și prin mijloace care aparțin altor ramuri de drept, cum ar fi dreptul penal și dreptul procesual penal. Astfel, de exemplu, după cum a reținut Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 562/2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 117 alin. (1) lit. a) și lit. b) din Codul de procedură penală*, „art. 177 din Codul penal, definind noțiunea de „membru de familie”, stabilește în alin. (1) că „Prin membru de familie se înțelege: a) ascendenții și descendenții, frații și surorile, copiii acestora, precum și persoanele devenite prin adopție, potrivit legii, astfel de rude; b) soțul; c) persoanele care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii, în cazul în care conviețuiesc”. Potrivit *Expunerii de motive la Legea nr. 286/2009 privind Codul penal* „noțiunea de membru de familie a fost în egală măsură vizată de o modificare, în condițiile renunțării la paralelismul de reglementare din codul în vigoare, care operează atât cu noțiunea de rude apropiate, cât și cu cea de membri de familie. Sensul dat de proiect noțiunii de membru de familie vine să absoarbă integral în conținutul său noțiunea de rude apropiate, dar cuprinde, în egală măsură, și persoanele care au stabilit legături asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii, cu condiția conviețuirii. Soluția este pe deplin justificată în condițiile numărului mare de cupluri care trăiesc astăzi în uniune liberă, neexistând niciun temei pentru a refuza acestora o protecție penală similară cu cea acordată cuplurilor căsătorite. În acest fel, noțiunea de membru de familie folosită de Codul penal este armonizată cu cea deja consacrată de Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, dar și cu reglementări existente în alte coduri penale europene [a se vedea art. 173 alin. (2) din Codul penal spaniol, art. 152 alin. (2) din Codul penal portughez].” Așadar, Curtea constată că, potrivit art. 177 alin. (1) lit. c) din Codul penal, prin membru de familie se înțelege, printre alții, nu numai soțul, ci și persoanele care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți, în cazul în care conviețuiesc”.

Tot prin aceeași decizie, Curtea a constatat că soluția legislativă cuprinsă la art. 117 alin. (1) lit. a) și lit. b) din *Codul de procedură penală*,

„care exclude de la dreptul de a refuza să fie audiate în calitate de martor persoanele care au stabilit relații asemănătoare acelor dintre soți, în cazul în care conviețuiesc ori nu mai conviețuiesc cu suspectul sau inculpatul, este neconstituțională, întrucât aduce atingere dispozițiilor art.16 alin. (1) privind egalitatea cetățenilor în fața legii raportat la art.26 alin. (1) referitor la viața familială, din Legea fundamentală”. „Deși Constituția nu definește noțiunea de „viață familială“, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că noțiunea de „viață de familie“, apărută prin art. 8 din Convenție, nu este restrânsă doar la familiile bazate pe căsătorie și poate include alte relații de facto (a se vedea Hotărârea din 3 aprilie 2012, pronunțată în Cauza Van der Heijden împotriva Olandei, precitată). Cu alte cuvinte, există „viață de familie“ și în cazul unei relații de fapt echivalente căsătoriei, așa încât Curtea Constituțională constată că rațiunea reglementării dreptului de refuz al audierii subzistă și în cazul persoanelor care au relații asemănătoare acelor dintre soți ori au avut relații asemănătoare acelor dintre soți cu suspectul sau inculpatul, de vreme ce scopul substanțial al instituirii acestui drept îl reprezintă protecția „vieții de familie“, având o importanță majoră în societate, indiferent de existența unei înregistrări formale. Așa încât, câtă vreme principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, atunci, Curtea constată că nu există niciun motiv obiectiv și rezonabil pentru care persoanele care au relații asemănătoare acelor dintre soți sau au avut relații asemănătoare acelor dintre soți cu suspectul sau inculpatul să fie excluse de la exercițiul dreptului de a refuza să dea declarații în calitate de martori în procesul penal”. „Deosebirea de tratament juridic între soțul/fostul soț al suspectului sau inculpatului, pe de o parte, respectiv persoanele care au stabilit relații asemănătoare acelor 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”.

O relevanță deosebită prezintă și *Decizia nr. 264/2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a sintagmei "în cazul în care conviețuiesc" din cuprinsul dispozițiilor art. 5 lit. c) din Legea nr.217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie*, în care Curtea de contencios constituțional a declarat că sintagma „în cazul în care conviețuiesc” din cuprinsul dispozițiilor art. 5 lit. c) din *Legea nr.217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie* este neconstituțională. Astfel, după cum apreciază Curtea în motivarea sa, condiționarea, prin dispozițiile de lege criticate, a emiterii ordinului de protecție de conviețuirea victimei cu agresorul, indiferent de felul cum această condiție a fost interpretată de instanțele judecătorești (și anume, indiferent dacă conviețuirea trebuie să existe la momentul solicitării ordinului sau este suficient să fi existat la un moment anterior), echivalează cu încălcarea obligației autorităților publice de a ocroti viața intimă și privată a cetățenilor. Introducerea în textul de lege a condiției locuirii împreună a persoanelor care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți este, așadar, de natură a încălca decizia Curții Constituționale amintită.

Menționăm, în acest context, că, într-o speță în care un cuplu format de persoane de sex opus s-a plâns de încălcarea art. 8 coroborat cu art. 14 din Convenția europeană a drepturilor omului din cauza faptului că, potrivit legislației naționale, nu putea încheia un parteneriat civil, CEDO a reținut că un astfel de cuplu poate încheia o căsătorie, ceea ce satisface nevoia sa principală de recunoaștere legală. Opoziția cuplului reclamant la căsătorie avea la bază opinia acestuia că un parteneriat înregistrat este o instituție mai modernă și mai suplă. Totuși, acesta nu a pretins că a fost afectat în mod specific de vreo diferență legală între aceste instituții. Prin urmare, CEDO a concluzionat că nu a existat o încălcare a articolelor menționate în speța respectivă.

4. În plus față de aspectele de principiu referitoare la necesitatea reglementării parteneriatului civil, apreciem că inițiativa legislativă trebuie analizată și din altă perspectivă.

Astfel, apreciem că ar fi fost oportună o analiză aprofundată a textelor propuse, care să aibă în vedere toate materiile în care o eventuală adoptare a inițiativei legislative ar produce efecte, astfel încât să fie

asigurată compatibilitatea acestora cu ansamblul legislației interne, dar și cu normele UE/internaționale potențial incidente.

Totodată, arătăm că textele propuse în cuprinsul inițiativei legislative parlamentare trebuie revăzute în ansamblu, din perspectiva normelor de tehnică legislativă. Fără a face o analiză punctuală a dispozițiilor cuprinse în propunerea legislativă, atragem atenția asupra faptului că redactarea acestora trebuie făcută în forma prescriptivă proprie normelor juridice, iar conceptele și noțiunile cu care aceasta operează ar trebui definite. De asemenea, apreciem că ar fi trebuit evaluată necesitatea reglementării unor soluții legislative pentru situațiile tranzitorii. Ar fi trebuit avute în vedere, totodată, și regulile privitoare la abrogare. Astfel, în vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora. Un alt aspect important care ar fi trebuit avut în vedere era necesitatea corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

5. În ceea ce privește noțiunile folosite în textul inițiativei legislative, observăm folosirea unor termeni precum „*custodie*” sau „*responsabilitate părintească*”, care nu au același sens cu noțiunea juridică de „*autoritate părintească*”, reglementată de legislația națională.

Astfel, conform art. 483 alin. (1) din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, „*Autoritatea părintească este ansamblul de drepturi și îndatoriri care privesc atât persoana, cât și bunurile copilului și aparțin în mod egal ambilor părinți*”. Potrivit alin. (2) al aceluiași articol, „*Părinții exercită autoritatea părintească numai în interesul superior al copilului, cu respectul datorat persoanei acestuia, și îl asociază pe copil la toate deciziile care îl privesc, ținând cont de vârsta și de gradul său de maturitate*”.

În context, precizăm faptul că, în acord cu dispozițiile *Legii nr. 287/2009*, referitoare la exercitarea autorității părintești, a fost modificată *Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare*, respectiv *Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate*, aprobate prin *Hotărârea Guvernului nr. 94/2006*.

Așadar, potrivit art. 17 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 248/2005*, coroborat cu art. 7 alin. (1) lit. a) din *Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 248/2005*, în cazul minorilor care nu au împlinit vârsta de 14 ani,

cererile care privesc eliberarea pașapoartelor simple electronice/simple temporare se formulează de către ambii părinți, în situația în care aceștia exercită în comun autoritatea părintească sau de părintele căruia i-a fost încredințat minorul prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă ori care exercită singur autoritatea părintească în temeiul unei hotărâri judecătorești rămasă definitivă și irevocabilă sau în temeiul unei hotărâri judecătorești rămasă definitive pentru procesele începute cu data de 15 februarie 2013. În cazul minorilor care au împlinit vârsta de 14 ani, cererile cu privire la eliberarea documentelor de călătorie se formulează de către aceștia cu acordul ambilor părinți sau al părintelui căruia i-a fost încredințat prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă ori care exercită singur autoritatea părintească în temeiul unei hotărâri judecătorești rămasă definitivă și irevocabilă ori în temeiul unei hotărâri judecătorești rămasă definitivă pentru procesele începute cu data de 15 februarie 2013.

6. În ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal, menționăm faptul că *Regulamentul (UE) 2016/679 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)*, ce se aplică începând cu data de 25 mai 2018, stabilește expres și limitativ situațiile în care datele cu caracter personal pot fi preluate în mod legal, iar referitor la prelucrările realizate în vederea îndeplinirii unei obligații legale care îi revine operatorului și/sau pentru îndeplinirea unei sarcini care servește unui interes public sau care rezultă din exercitarea autorității publice cu care este investit operatorul, abilitază statele membre să adopte reglementări interne, stabilind, la nivel de principiu, garanțiile care trebuie instituite prin intermediul actelor normative interne.

Totodată, art. 6 alin. (3) din *Regulamentul (UE) 2016/679* impune ca legislația internă, care constituie temeiul juridic al prelucrării, să stabilească expres scopul prelucrării și determină, la nivel de principiu, anumite dispoziții specifice privind adaptarea aplicării normelor regulamentului, dispoziții care trebuie cuprinse în actul normativ intern.

În acest context, precizăm faptul că inițiativa legislativă nu cuprinde norme care să prevadă entitățile cărora le pot fi divulgate datele și scopul pentru care respectivele date cu caracter personal pot fi divulgate, limitări legate de scop, perioadele de stocare a acestor date, precum și operațiunile

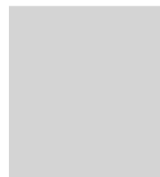
și procedurile de prelucrare, respectiv măsurile de asigurare a unei prelucrări legale și echitabile.

7. Nu în ultimul rând, menționăm faptul că *Expunerea de motive* nu conține referințe privind evaluarea impactului demersului legislativ, în principal cu privire la evaluarea costurilor și beneficiilor, implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare și la modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului