



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă – Legea concediului
pentru divorț**

Analizând **propunerea legislativă – Legea concediului pentru divorț** (b525 din 9.10.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/5086/17.10.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1062/17.10.2018,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect acordarea unui concediu pentru divorț de 3 zile lucrătoare plătite, precum și plata „din fondul de salarii al unității” a unei indemnizații corespunzătoare salariului aferent perioadei respective, urmărindu-se, conform Expunerii de motive, „oferirea de sprijin salariaților ce trec prin trauma desfacerii căsătoriei”.

Prin conținutul normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.p) din Legea fundamentală, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Întrucât propunerea legislativă va avea implicații, fie asupra bugetului de stat, fie asupra bugetului asigurărilor sociale de stat (din formularea propusă pentru art.2, nerezultând cu precizie din ce buget vor fi suportate sumele corespunzătoare indemnizațiilor aferente concediului pentru divorț), este obligatorie solicitarea unei informări

din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Totodată, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

3. Din redactarea Expunerii de motive nu reiese dacă soluțiile preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, așa cum prevede art.6 alin.(1) teza a II-a din Legea nr.24/2000.

De asemenea, semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând în mod sistematizat și clar insuficiențele reglementărilor în vigoare. În plus, nu există referiri la impactul socioeconomic, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), impactul asupra sistemului juridic, cu prezentarea implicațiilor asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Pe de altă parte, în Expunerea de motive se arată că „în prezent legislația prevede că pentru decesul soțului sau al unei rude ... salariații au dreptul la 3 zile de concediu plătit”, deși afirmația este parțial eronată, deoarece de concediu plătit pentru evenimente familiale deosebite beneficiază, potrivit legii, la momentul de față, numai personalul plătit din fonduri publice.

4. Sub aspectul garantării prin lege a unui concediu plătit pentru divorț, în primul rând, precizăm că în cuprinsul proiectului nu este stabilită conexiunea cu dispozițiile prin care este reglementată acordarea de zile libere plătite în Codul muncii - dreptul comun în materia raporturilor juridice de muncă.

În acest context, menționăm că la art.139 din Codul muncii sunt prevăzute **zilele de sărbătoare legală în care nu se lucrează**, iar la art.152 se stabilește că „În cazul unor **evenimente familiale deosebite**, salariații au dreptul la **zile libere plătite**, care nu se includ în durata concediului de odihnă”, dar și că „Evenimentele familiale deosebite și

numărul zilelor libere plătite sunt stabilite prin lege, prin contractul colectiv de muncă aplicabil sau prin regulamentul intern”.

Astfel, dacă divorțul este considerat un eveniment familial deosebit, în mod firesc, mai întâi sau simultan, ar trebui reglementată prin lege acordarea de zile libere plătite și pentru alte evenimente familiale precum căsătoria angajatului sau a unui copil, nașterea copiilor sau cele mai puțin fericite, referitoare la decesul soțului, al unei rude sau al unui afin.

Precizăm că asemenea evenimente familiale deosebite sunt stabilite, în prezent, în mediul privat, numai prin regulamente/documente interne, iar în cazul personalului plătit din fonduri publice sunt reglementate prin acte normative.

5. Semnalăm că textele din prezenta propunere nu sunt redactate într-o manieră de natură să permită înțelegerea, interpretarea și aplicarea soluțiilor normative preconizate. Sunt încălcate mai multe norme de tehnică legislativă, iar soluțiile conținute sunt fie incomplete, fie imprecise.

5.1. Astfel, propunerea legislativă, cu toate că este foarte restrânsă, nu respectă prevederile art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căreia, actele normative trebuie redactate într-un **limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis**, care să excludă orice echivoc și nici pe cele ale art.8 alin.(4), potrivit căreia, **„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără ... pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă.”** Sunt folosite exprimări improprii, imprecise sau cu încărcătură afectivă precum: „Cei care au divorțat”, „Indemnizația ... se plătește din fondul de salarii al unității și este egală cu salariul corespunzător perioadei respective”, „copie a documentului definitiv”, „Concediul pentru divorț se acordă ... în scopul de a veni în sprijinul celor ce trec prin această situație pentru **acomodarea la noua situație din viața lor**”.

5.2. Totodată, semnalăm că textele de la art.1 alin.(1), art.1 alin.(2) și art.2 alin.(1) conțin o soluție normativă similară, mai mult sau mai puțin completă, generând un paralelism legislativ, interzis de art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000. De altfel, precizăm că la art.1 alin.(1) și (2) se folosește aceeași trimitere generică: „în condițiile prevăzute de prezenta lege”.

În plus, menționăm faptul că aceleași norme - deși nu au un conținut complex care să necesite completare prin trimitere - nu permit decât prin coroborare stabilirea sferei beneficiarilor dreptului la

concediu pentru divorț. Astfel, din art.1 ar rezulta că aceștia sunt orice persoane care au divorțat, pe când din art.2 alin.(1), reiese că sfera beneficiarilor cuprinde persoanele asigurate „în cadrul sistemului asigurărilor sociale de stat”, adică - prin raportare la terminologia Codului fiscal - persoanele fizice care au calitatea de angajați sau pentru care există obligația plății contribuției de asigurări sociale.

5.3. Pe de altă parte, din redactarea art.4 rezultă că o persoană poate beneficia de un concediu pentru divorț, indiferent de durata căsătoriei (poate și 1 zi), indiferent de culpa soților în ceea ce privește desfacerea căsătoriei sau dacă divorțul se pronunță după o separare în fapt care a durat cel puțin 2 ani (a se vede art.373 din Codul civil), dar și indiferent de numărul de divorțuri, dispoziția fiind susceptibilă să genereze abuzuri de drept. Astfel, în scopul de a beneficia de 3 zile libere plătite, anumite persoane pot încheia căsătorii fictive, pe care ar urma să le desfacă prin divorț, ceea ce va fi, în mod evident, în detrimentul angajatorilor. Spre deosebire de căsătoria fictivă care, potrivit art.295 din Codul civil, se sancționează prin nulitatea absolută (dar poate fi și acoperită dacă până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, a intervenit conviețuirea soților, soția a născut sau a rămas însărcinată ori au trecut 2 ani de la încheierea căsătoriei), pentru divorțul fictiv nu există posibilitate de control și de sancționare.

5.4. În plus, deoarece nu sunt prevăzute excepții sau limitări de sferă de aplicare personală decât sub aspectul plății contribuțiilor de asigurări sociale, se înțelege că propunerea legislativă se va aplica personalului plătit din fonduri publice, dar îi vizează și pe angajații din mediul privat.

Referitor la angajatorii din mediul privat care vor fi obligați să acorde concediul pentru divorț și indemnizația aferentă din fondul propriu de salarii, semnalăm că dispozițiile propuse sunt susceptibile să aducă atingere libertății fundamentale prevăzute la art.45 din Constituție, deoarece îngăduiesc exercitarea libertății economice a acestor angajatori, care, fiind obligați prin lege să acorde oricând și oricâte concedii plătite pentru divorț tuturor angajaților, se vor confrunta cu perturbări sau chiar întreruperi (dacă au un număr mic de angajați) ale activităților economice desfășurate.

6. Precizăm că, potrivit art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare „**Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă**”.

Având în vedere cele expuse supra, concluzionăm că, pe lângă posibilitatea încălcării art.45 din Constituție, în actuala redactare, prezenta propunere legislativă nu se caracterizează prin claritate și previzibilitate, nefiind concordantă cu mai multe prevederi ale Legii nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Referitor la acest aspect, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „**respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constitutionalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție**”¹.

7. În subsidiar, apreciem că reglementarea unui concediu pentru divorț, în anumite condiții - spre exemplu, doar pentru un număr limitat de divorțuri, o durată minimă a căsătoriei și doar dacă divorțul nu se pronunță din culpa persoanei care solicită acordarea concediului sau după o separare în fapt care a durat cel puțin 2 ani -, ar putea fi cuprinsă în actele normative sau regulamentele interne aplicabile personalului plătit din fonduri publice, iar în cazul angajaților din mediul privat, numai în contractele colective de muncă aplicabile sau în regulamentele interne, alături de celelalte evenimente familiale deosebite deja prevăzute.

De asemenea, sub rezerva evitării încălcării prevederilor art.45 din Constituție, pentru motivele expuse supra, o posibilă soluție ar putea fi chiar o intervenție legislativă asupra art.152 din Codul muncii, urmând a fi prevăzute în mod expres evenimentele familiale considerate în mod **obiectiv** deosebite și, eventual un număr **rezonabil** de zile libere plătite, corespunzătoare acestora.


PREȘEDINTE /

dr. Dragoș ILIEȘCU


București

Nr. 1083/14.11.2018

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96”.