



ROMÂNIA
Avocatul Poporului
Ombudsman



Str. Eugeniu Carada, nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro

**Răspunsul instituției Avocatul Poporului
cu privire la sesizarea Curții Constituționale cu excepția de
neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014
privind instituirea unor măsuri în domeniul educației, cercetării științifice
și pentru modificarea unor acte normative**

1. Obiectul petițiilor

Prin petițiile înregistrate la instituția Avocatul Poporului cu nr. 6697 din 4 iulie 2014, nr. 6699 din 7 iulie 2014, nr. 6751 din 7 iulie 2014, nr. 6754 din 7 iulie 2014, nr. 6822 din 8 iulie 2014, nr. 6847 din 9 iulie 2014, nr. 6888 din 9 iulie 2014, nr. 6893 din 9 iulie 2014, nr. 7021 din 11 iulie 2014, nr. 6973 din 11 iulie 2014, nr. 7077 din 14 iulie 2014, nr. 6325 din 17 iulie 2014, nr. 7273 din 18 iulie 2014, nr. 9421 din 9 septembrie 2014 și altele, domnul Traian Băsescu, Președintele României, doamna deputat Raluca Turcan, domnii Adrian Gavrilăscu și Matei Gulea, domnul prof. univ. dr. Mircea Ioan Popa, doamna Alina Mungiu Pippidi, în numele Societății Academice din România și al Alianței pentru o Românie Curată, doamna Silvia Popescu, domnul Ioghen Octavian-Costin, doamna Georgiana Andreea Tănase, domnul Vlaston Ștefan, domnul Ioan Constantin Daniel, doamna Grigorescu Emilia, Alianța Națională a Organizațiilor Studentești din România (ANOSR) și alții *au solicitat sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014 privind instituirea unor măsuri în domeniul educației, cercetării științifice și pentru modificarea unor acte normative.*

În esență, din petițiile formulate rezultă că autorii critică Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 atât din punct de vedere *extrinsec*, prin raportare la **art. 115 alin. (4) și (6)** din Constituție (apreciind că nu se impunea adoptarea acestui act normativ pe calea unei ordonanțe de urgență), cât și *intrinsec*, argumentele fiind invocate din perspectiva încălcării prevederilor **art. 32 alin. (1)** privind dreptul la învățătură și ale **art. 44 alin. (2)** referitor la dreptul la proprietate privată din Constituție.

Autorii solicitărilor formulate consideră că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 au fost adoptate o serie de modificări legislative cu un puternic impact negativ atât în sfera învățământului preuniversitar, cât și în planul învățământului universitar, exprimându-și nemulțumirea față de măsurile reglementate.

2. Dispozițiile legale criticate

Principalele texte criticate din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 sunt următoarele:

- **art. I pct. 1**, care completează **art. 9 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea alineatului (2¹): „*Pentru absolvenții de liceu care nu au susținut/nu au promovat examenul de bacalaureat național, statul poate asigura, din finanțarea de bază sau din alte surse de finanțare, organizarea de cursuri de pregătire pentru examenul de bacalaureat*”;

- **art. I pct. 6**, care completează **art. 44 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea a două noi alineate, și anume (7¹) și (7²):

„*alin. (7¹) Pentru anul școlar 2014-2015, colegiile din cadrul instituțiilor de învățământ superior de stat pot organiza învățământ postliceal doar finanțat integral de către solicitanți.*

alin. (7²) Începând cu anul școlar 2015-2016, cifra de școlarizare și mecanismul de finanțare pentru învățământul postliceal, organizat la nivelul colegiilor din cadrul instituțiilor de învățământ superior de stat, se aprobă prin hotărâre a Guvernului. Finanțarea de bază pentru colegiile din cadrul

instituțiilor de învățământ superior de stat se asigură la nivelul standardelor de cost pentru învățământul preuniversitar”;

- **art. I pct. 17**, care completează **art. 93 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea unui nou alineat: *„alin. (2) În situații excepționale, în care hotărârile consiliului de administrație nu pot fi luate conform alin. (1), la următoarea ședință cvorumul de ședință necesar adoptării este de jumătate plus unu din membrii consiliului de administrație, iar hotărârile consiliului de administrație se adoptă cu 2/3 din voturilor celor prezenți”;*

- **art. I pct. 24**, care completează **art. 96 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea a două noi alineate, și anume alin. (4¹) și (4²):

„alin. (4¹) Președintele consiliului de administrație are obligația de a convoca reprezentanții organizațiilor sindicale reprezentative din unitatea de învățământ la toate ședințele consiliului de administrație.

alin. (4²) La ședințele consiliului de administrație în care se dezbat aspecte privind elevii, președintele consiliului de administrație are obligația de a convoca reprezentantul elevilor care participă la ședință cu statut de observator”;

- **art. I pct. 32**, care completează **art. 112 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea alin. (4¹): *„Terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea palatele și cluburile elevilor, cluburile sportive școlare, ale căror cheltuieli curente și de capital se finanțează de la bugetul de stat, fac parte din domeniul public al statului și sunt administrate de Ministerul Educației Naționale, prin inspectoratele școlare județene și prin consiliile de administrație ale acestor unități. Acestea pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului”;*

- **art. I pct. 34**, care modifică **art. 114 din Legea nr. 1/2011**, fiind criticat doar alin. (5) potrivit căruia: *„Instituțiile de învățământ superior sunt persoane juridice de drept public sau, după caz, persoane juridice de drept privat și de utilitate publică”;*

- **art. I pct. 36**, care modifică **art. 122 alin. (3) din Legea nr. 1/2011**:
„Inițiativa înființării instituției de învățământ superior de stat aparține Guvernului. Inițiativa și resursele financiare și materiale necesare înființării instituției de învățământ superior particular și confesional aparțin unei persoane fizice, unui grup de persoane fizice, unei fundații, unei asociații sau unui cult religios ori altui furnizor de educație, recunoscut ca atare potrivit prevederilor prezentei legi, denumit fondator”;

- **art. I pct. 37**, care completează **art. 122 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea alin. (4): *„Persoanele fizice sau grupul de persoane fizice, precum și persoanele juridice care au avut inițiativa înființării instituției de învățământ particular și confesional particular, finalizată prin acreditarea acesteia, își păstrează calitatea de fondatori”;*

- **art. I pct. 39**, care completează **art. 138 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea a două noi alineate, și anume alin. (6) și (7):

„alin. (6) Prin excepție de la prevederile alin. (5), în cazuri temeinic justificate, Ministerul Educației Naționale poate aproba universităților/instituțiilor de învățământ superior un număr suplimentar de locuri - în limita a 10% din capacitatea de școlarizare stabilită de ARACIS pentru programul de studii solicitat - destinat școlarizării cetățenilor europeni și din state terțe sau pentru mobilități academice ale studenților în baza acordurilor guvernamentale, universitare sau unor programe speciale aprobate, în condițiile legii. Universitatea/Instituția de învățământ superior are obligația de a informa ARACIS despre suplimentarea de locuri primită.

alin. (7) Înmatricularea pe locurile prevăzute la alin. (6) se poate realiza până cel târziu la sfârșitul semestrului întâi al anului universitar în curs la data aprobării”.

- **art. I pct. 40**, care modifică **art. 140 alin. (4) din Legea nr. 1/2011**:
„Programele de studii universitare de doctorat se pot organiza, de regulă, la forma de învățământ cu frecvență”;

- **art. I pct. 49**, care completează **art. 207 din Legea nr. 1/2011**, prin introducerea a două noi alineate, și anume (2¹) și (2²):

„alin. (2¹) Funcțiile de conducere prevăzute la alin. (2) reprezintă funcții în domeniul didactic a căror desfășurare nu presupune prerogative de putere publică.

alin. (2²) Funcțiile prevăzute la alin. (2) nu sunt funcții publice de autoritate, activitățile din domeniul didactic specifice care se derulează prin intermediul acestora sunt, în principal, următoarele: a) îndeplinirea misiunii instituției de învățământ superior de a genera și de a transfera cunoaștere către societate; b) organizarea derulării programelor de studii al căror element central este asigurarea calității în scopul dezvoltării personale, al inserției profesionale a individului și a satisfacerii nevoii de competență a mediului socioeconomic; c) organizarea procesului de obținere a calificărilor corelate cu nevoile identificate pe piața muncii; d) gestionarea eficientă a activităților de învățământ, cercetare, producție sau transfer cognitiv și tehnologic; e) realizarea și implementarea de proiecte finanțate din surse interne sau externe universității; f) sprijinirea, în mod, adecvat a membrilor comunității universitare; g) derularea de acțiuni privind cooperarea internațională a instituției de învățământ superior; h) asigurarea libertății academice a personalului didactic, didactic auxiliar și de cercetare, precum și a drepturilor și libertăților studenților; i) respectarea autonomiei universitare, a transparenței deciziilor și activităților, a echității și eticii universitare; j) asigurarea și gestionarea resurselor materiale și umane, cu respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și a legislației în vigoare; k) asigurarea, la nivelul instituției de învățământ superior, a condițiilor necesare desfășurării activității de cercetare științifică, dezvoltare, inovare și transfer tehnologic, prin creație individuală și colectivă, în domeniul științelor, al științelor ingineresti, al artelor, al literelor, prin asigurarea performanțelor și dezvoltării fizice și sportive, precum și valorificarea și diseminarea rezultatelor acestora în vederea producerii, transmiterii și valorificării cunoașterii”;

- **art. I pct. 51**, care modifică **art. 213 alin. (4) și (7) din Legea nr. 1/2011**: „alin. (4) *Mandatul senatului universitar este de 4 ani. Durata mandatului unui membru al senatului universitar este de 4 ani. Pentru studenți, durata mandatului se reglementează prin Carta universitară.*

alin. (7) Durata mandatului de rector este de 4 ani. O persoană nu poate ocupa funcția de rector la aceeași instituție de învățământ superior pentru mai mult de două mandate succesive, complete”;

- **art. I, pct. 79**, care modifică **art. 257 alin. (2) și (3) din Legea nr. 1/2011**: „alin. (2) *Concursul pentru ocuparea funcțiilor de director și de director adjunct se organizează de către inspectoratul școlar.*

alin. (3) În urma promovării concursului, directorul încheie contract de management administrativ-financiar cu primarul/primarul de sector al unității administrativ-teritoriale, respectiv președintele consiliului județean pe raza căruia se află unitatea de învățământ”.

Din analiza petițiilor formulate, rezultă că unele texte din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, precum și ordonanța în ansamblul ei au fost criticate prin raportare la texte din Legea fundamentală, respectiv art. 115 alin. (4), (6), art. 32 alin. (1) și art. 44 alin. (2) și la Deciziile Curții Constituționale nr. 1/2014 și nr. 1569/2011. Cele mai multe critici cuprind însă nemulțumiri/aprecieri generale ale autorilor petițiilor formulate, fără a se indica în mod concret în ce anume constă critica de neconstituționalitate.

3. Precizări

În vederea soluționării solicitărilor formulate de către petenți, Avocatul Poporului a cerut și punctul de vedere al personalului de specialitate din domeniul preuniversitar și universitar, al sindicatelor și al societății civile, Consiliului Național al Rectorilor, Federației Naționale Sindicale „Alma Mater“, Federației Sindicatelor Libere din Învățământ, Federației Sindicatelor din Educație ”Spiru Haret” și Federației Educației Naționale cu privire la oportunitatea și necesitatea măsurilor reglementate prin Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 49/2014, care se circumscriu sferei învățământului preuniversitar și universitar.

În legătură cu acest aspect, menționăm că s-au primit răspunsuri de la Consiliul Național al Rectorilor și de la trei Federații sindicale: Federația Națională Sindicală "Alma Mater", Federația Sindicatelor Libere din Învățământ și Federația Sindicatelor din Educație "Spiru Haret".

Totodată, a avut loc o întâlnire cu doamna Alina Mungiu Pippidi în numele Societății Academice din România și al Alianței pentru o Românie Curată și al altor ONG-uri, sindicate, asociații studențești și profesionale, persoane fizice, cu reprezentanți ai Alianței Naționale a Organizațiilor Studențești, precum și cu președintele Consiliului Național al Rectorilor - domnul prof.univ.dr. Sorin Mihai Cîmpeanu.

Din răspunsurile transmise de federațiile sindicale amintite și de către Consiliul Național al Rectorilor, reies următoarele:

➤ **Federația Sindicatelor din Educație "Spiru Haret"** critică faptul că Legea educației naționale nr. 1/2011 a fost promovată de Guvernul Boc prin angajarea răspunderii acestuia în fața Parlamentului, cu desconsiderarea regulilor de dialog social și a principiilor statului de drept, fapt ce a generat numeroase disfuncționalități în sistem, o serie dintre dispozițiile sale fiind inechitabile și/sau inexplicabile.

În acest context, Federația Sindicatelor din Educație "Spiru Haret" **consideră oportună și necesară modificarea acestui act normativ, inclusiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014.** Totodată, din același răspuns reiese că federația sindicală a solicitat în numeroase rânduri, amendarea Legii educației naționale nr. 1/2011, prin petiții/proponeri adresate Ministerului Educației Naționale, Guvernului și Parlamentului.

În egală măsură, Federația Sindicatelor din Educație "Spiru Haret" consideră că procesul de modificare a Legii educației naționale nr. 1/2011 trebuie să continue, ținându-se cont de necesitățile învățământului și de resursele umane din sistem, dar și de propunerile partenerilor de dialog social.

➤ În urma analizării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014 **Federația Sindicatelor Libere din Învățământ** a constatat, pe de o parte, că actul normativ menționat **conține dispoziții prin care se soluționează o parte dintre nemulțumirile salariaților și ale beneficiarilor educației, apărute după intrarea în vigoare a Legii educației naționale nr. 1/2011**. Pe de altă parte, Federația Sindicatelor Libere din Învățământ precizează că a învederat atât Guvernului României, cât și Ministerului Educației Naționale, carențele din Legea nr. 1/2011 care nu au fost înlăturate prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014.

În acest context, se apreciază că este atributul Parlamentului ca, prin legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014, să modifice și alte prevederi ale Legii nr. 1/2011 ce nemulțumesc salariații din învățământ și beneficiarii sistemului educațional.

➤ **Federația Națională Sindicală "Alma Mater"** consideră că adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014 privind modificările și completările la Legea educației naționale nr. 1/2011, lege adoptată prin asumarea răspunderii guvernamentale, după mimarea dialogului social, este un pas înainte în edificarea unei societăți democratice, nicidecum o "sindicalizare a învățământului".

Totodată, din răspunsul primit reies și următoarele: *"Ca urmare a dialogului social, datorită actualului act legislativ (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 n.r.) personalului didactic din unitățile de învățământ conexe, care nu dispune de locuință în localitatea unde are postul, i se pot deconta cheltuielile de transport; personalul didactic beneficiază, în limita fondurilor alocate prin buget, din fonduri extrabugetare sau din sponsorizări de acoperirea integrală ori parțială a cheltuielilor de deplasare și de participare la manifestări științifice organizate în străinătate; copiii personalului didactic aflat în activitate sunt scutiți de la plata taxelor de înscriere la concursurile de admitere în învățământul superior și beneficiază de gratuitate la cazare și internate; personalul didactic și didactic auxiliar din învățământ beneficiază de o compensație de la bugetul asigurărilor sociale de stat de 50% din valoarea*

cazării, mesei și a tratamentului în bazele de odihnă și tratament. În plus, potrivit acestei ordonanțe, se clarifică statutul și componența personalului didactic din învățământul superior și se extinde accesul la studii doctorale, în regim de frecvență redusă, pentru cei care au deja statut de angajați”.

În finalul răspunsului, se arată că Federația Națională Sindicală ”Alma Mater” apreciază dialogul purtat cu Ministerul Educației Naționale, reprezentat de ministrul delegat pentru învățământ și cercetare, pentru promovarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014.

➤ **Consiliul Național al Rectorilor** apreciază ca **fiind oportune și necesare măsurile reglementate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, îndeosebi cu privire la facilitarea posibilităților de dezvoltare a activității universităților românești, de întărire a autonomiei universitare, de flexibilizare a deciziilor, precum și de consolidare a statutului instituțional al universităților românești.**

Punctul de vedere transmis arată că se bazează pe o majoritate evidentă a opiniilor rectorilor universităților românești exprimate în cadrul întâlnirilor organizate pe această temă atât cu rectorii universităților publice, cât și cu cei ai universităților private. Aceștia din urmă apreciază în mod deosebit adaptarea instrumentelor manageriale la specificul privat al universităților respective, numitorul comun constituindu-l reglementările ce vizează calitatea actului educațional, care rămân în mod firesc unitare în raport de ansamblul sistemului național de învățământ superior.

Totodată, se consideră că modificările aduse Legii educației naționale nr. 1/2011 reprezintă o abordare de natură să permită o dezvoltare graduală a sistemului de educație, generând o flexibilitate așteptată și necesară în vederea susținerii autonomiei universitare și oferă instrumente adecvate pentru îndeplinirea misiunii asumate de universitățile românești. În acest sens, Consiliul Național al Rectorilor și-a manifestat disponibilitatea de a sprijini Ministerul Educației Naționale în scopul elaborării metodologiilor specifice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014.

În concluzie, se consideră că modificările aduse Legii educației naționale nr. 1/2011 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 constituie un pas important în procesul de creare a unui sistem educațional previzibil, transparent, dar mai ales echitabil.

4. Analiza argumentelor de neconstituționalitate

A. *În ceea ce privește critica de neconstituționalitate extrinsecă, apreciem că reglementarea legală criticată îndeplinește exigențele prevăzute de art. 115 alin. (4) și alin. (6) din Constituție, referitoare la cerințele constituționale ale adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență.*

a) Astfel, referitor la condițiile constituționale cuprinse în art. 115 alin. (4), privind existența unei situații extraordinare, care să justifice urgența adoptării unei ordonanțe de urgență și a cărei reglementare nu poate fi amânată, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că **situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun**, aspect întărit și prin adăugarea, cu prilejul revizuirii Constituției, în anul 2003, a sintagmei *a căror reglementare nu poate fi amânată*. De asemenea, instanța de contencios constituțional a mai statuat că, pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție, este necesară **existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public**.

Mai mult, observăm că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că *ordonanța de urgență nu este condiționată de posibilitatea utilizării altor mijloace constituționale, cum ar fi delegarea legislativă, ori de faptul că apariția situației extraordinare putea fi prevenită din vreme* (Decizia nr. 65/1995).

Examinând preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014, observăm că pentru a justifica pe deplin respectarea exigențelor art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul demonstrează faptul că măsurile în cauză nu puteau fi amânate, deoarece nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi

folosit în vederea asigurării cadrului legislativ necesar desfășurării în condiții corespunzătoare a anului școlar 2014-2015.

În plus, se reține obligația statului român de a lua toate măsurile ce se impun în vederea respectării îndatoririlor asumate în această calitate, autoritățile având sarcina creării premiselor necesare primirii la studii în România a studenților străini, prin adaptarea corespunzătoare a cifrei de școlarizare a instituțiilor de învățământ superior de stat.

Totodată, existența caracterului de urgență și a situației extraordinare este motivată de necesitatea elaborării unor metodologii specifice până la începerea anului școlar.

În speță, având în vedere și disfuncționalitățile ce puteau apărea în sistemul de învățământ prin neadoptarea, până la începerea noului an școlar, a metodologiilor specifice acestui domeniu precum și celelalte argumente arătate, apreciem că stabilirea măsurilor în cauză printr-o ordonanță de urgență a fost modalitatea cea mai rapidă și eficientă pentru a pune la adăpost drepturile fundamentale ocrotite prin art. 32 din Constituție și pentru a evita tocmai încălcarea lor.

b) Cu privire la pretinsa nerespectare a art. 115 alin. (6) din Constituție, referitoare la posibilitatea Guvernului de a reglementa, prin ordonanță de urgență în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 1189/2008, că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că acestea nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale și că nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. În celelalte domenii prevăzute de text, inclusiv în cel al drepturilor și libertăților fundamentale, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, **pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.**

Este de remarcat că în literatura juridică s-a făcut o distincție clară între ipotezele din art. 115 alin. (6) din Constituție referitoare la domeniul legilor constituționale și la trecerea silită a unor bunuri în proprietatea statului, pe de o parte, și regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, pe de altă parte.

Astfel, plecând de la sensul verbelor *"nu pot fi adoptate"* și *"nu pot viza"*, s-a conchis că în prima ipoteză există o interdicție totală pentru ordonanțele de urgență, dar s-a apreciat că sintagma *"nu pot afecta"* nu exclude orice intervenție legislativă în ultima ipoteză. Profesorul Ion Deleanu, într-un studiu publicat în Curierul Judiciar nr. 6/2006, sublinia că sensul cuvântului *"afectare"* este acela de *"prejudiciere"* sau *"lezare"*, astfel că, în domeniile la care ne referim, interdicția adoptării unei ordonanțe de urgență există doar dacă, prin efectele ei, ar fi păgubitoare, dăunătoare, vătămătoare. Distinsul profesor conchidea că *"ordonanțele de urgență sunt admisibile în celelalte domenii dacă «nu afectează», dacă nu sunt păgubitoare, vătămătoare, dăunătoare - dacă nu prejudiciază sau lezează regimul juridic al materiilor care fac obiectul reglementării"*.

De asemenea, profesorul I. T. Ștefănescu, într-un studiu publicat în Revista de Drept Comercial nr. 6/2006, aprecia că sunt constituționale ordonanțele de urgență din domeniile pe care le analizăm dacă prin acestea se stabilește *"o reglementare de nivel superior, perfecționată, mai favorabilă"*.

Or, așa cum rezultă din analiza efectuată, precum și din punctele de vedere ale personalului de specialitate din domeniul preuniversitar și universitar, al sindicatelor și al societății civile, Consiliului Național al Rectorilor, Federației Naționale Sindicale „Alma Mater“, Federației Sindicatelor Libere din Învățământ și Federației Sindicatelor din Educație „Spiru Haret”, măsurile reglementate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 pot fi apreciate ca fiind oportune și necesare și având efecte pozitive în ceea ce privește statutul cadrelor didactice din mediul preuniversitar și universitar, facilitarea posibilităților de dezvoltare

a activității universităților românești, de consolidare a autonomiei universitare și a statutului instituțional al universităților românești etc.

c) În plus, în aplicarea dispozițiilor constituționale ale art. 115 alin. (7), Parlamentul controlează activitatea de legiuitor delegat a Guvernului și poate modifica oricând prevederile cuprinse în ordonanțele Guvernului, prin legea de aprobare sau respingere a acestora. Astfel, trebuie precizat că Avocatul Poporului nu-și poate exercita atribuțiile decât în limitele constituționale și legale stabilite în vederea îndeplinirii rolului său de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, **fără a se substitui altor autorități publice care, la rândul lor, trebuie să-și îndeplinească propriile atribuții, astfel cum sunt reglementate în legislația în vigoare.**

În acest context, arătăm că în prezent, Proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014 privind instituirea unor măsuri în domeniul educației, cercetării științifice și pentru modificarea unor acte normative (PL-x nr. 352/2014) parcurge procedurile legislative parlamentare, fiind **trimis pentru raport la comisiile permanente ale Camerei Deputaților.**

B. Analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă

a) Referitor la pretinsa neconstituționalitate a art. I pct. 32 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, prin care se completează art. 112 din Legea nr. 1/2011, în raport de dispozițiile art. 44 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție, apreciem că această critică nu poate fi reținută din perspectiva argumentelor invocate, cu atât mai mult dacă avem în vedere considerentele reținute în Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014.

Prin textul legal criticat se introduce **alin. (4¹) la art. 112 din Legea nr. 1/2011**, care prevede că *”Acestea (terenurile și clădirile n.r.) pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului”* (teza a doua).

Autorii sesizărilor formulate susțin lipsa de temei juridic pentru trecerea terenurilor, clădirilor, cluburilor sportive și ale palatelor copiilor din proprietatea publică a statului în cea a autorităților locale, precum și faptul că instanța de contencios constituțional *”a declarat ca fiind neconstituțională Legea descentralizării, lege care prevedea același lucru”* ca în articolul citat mai sus.

Raportat la argumentele petenților, **observăm că textul legal criticat nu reia soluția legislativă** din *Legea privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*, așa cum în mod eronat se suține, **astfel încât să fie afectat de viciile de neconstituționalitate reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1/2014.**

Din decizia amintită reiese că instanța de contencios constituțional a reținut, în legătură strictă cu modificările referitoare la învățământ, că *”Transferul (palatelor și cluburilor copiilor și elevilor n.r.) acestora la nivelul autorităților administrației publice locale nu este reglementat în mod explicit, ci rezultă doar pe cale de interpretare a dispozițiilor art. 1 pct. 6 referitor la modificarea art. 112 alin. (2)-(4) din Legea educației naționale nr. 1/2011”*.

Prin urmare, Curtea Constituțională reține caracterul constituțional al transferului unor imobile din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ teritoriale, atât timp cât acesta este reglementat în mod explicit. Or, în cazul de față, textul legal criticat nu lasă loc nici unei interpretări, de natură a contraveni Constituției și jurisprudenței Curții Constituționale.

Mai mult, textul **art. 112 alin. (4¹) teza a doua din Legea nr. 1/2011 introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014** este reglementat cu respectarea dispozițiilor **art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică**, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *”Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București*

sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului". Ambele texte legale reprezintă, în fapt, concretizarea la nivel legislativ a prevederilor art. 136 alin. (2) din Legea fundamentală, conform căroră **"Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ teritoriale"**.

În condițiile expuse, dispozițiile **art. 44 alin. (2) din Constituție**, invocate de petenți, **nu au incidență în cauză** întrucât textul constituțional reglementează dreptul de **proprietate privată**.

b) În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a **art. I pct. 36 și pct. 37 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014**, prin care se modifică și completează **art. 122 alin. (3) și (4) din Legea nr. 1/2011**, în raport de **art. 44 din Constituție**, considerăm de asemenea că nu poate fi reținută.

Dispozițiile legale invocate prevăd următoarele: „(3) *Inițiativa înființării instituției de învățământ superior de stat aparține Guvernului. Inițiativa și resursele financiare și materiale necesare înființării instituției de învățământ superior particular și confesional aparțin unei persoane fizice, unui grup de persoane fizice, unei fundații, unei asociații sau unui cult religios ori altui furnizor de educație, recunoscut ca atare potrivit prevederilor prezentei legi, denumit fondator. (4) Persoanele fizice sau grupul de persoane fizice, precum și persoanele juridice care au avut inițiativa înființării instituției de învățământ particular și confesional particular, finalizată prin acreditarea acesteia, își păstrează calitatea de fondatori*”.

Prin Decizia nr. 1569/2011, invocată în petițiile formulate, Curtea Constituțională a constatat, referitor la criticile privind **încălcarea art. 44 din Constituția României, că acestea sunt neîntemeiate**. Astfel, din cuprinsul deciziei rezultă că fondatorii universităților particulare contribuie cu un patrimoniu inițial la înființarea acestora, dar, după dobândirea personalității juridice, universitățile gestionează, potrivit art. 122 alin. (1) din Legea educației naționale nr. 1/2011, un patrimoniu propriu alcătuit din patrimoniul inițial al fondatorilor și din patrimoniul dobândit pe durata de existență a universităților

particulare prin sumele depuse de fondatori, instituirea de taxe de studiu și alte taxe școlare, primirea de sponsorizări, donații, granturi și finanțări acordate pe bază de competiție, precum și exploatarea rezultatelor cercetării, dezvoltării, inovării și alte surse legal constituite (art. 231 din lege). De altfel, art. 229 alin. (1) din Legea nr. 1/2011 prevede că *„Patrimoniul instituțiilor de învățământ superior particulare și profesionale particulare constă în patrimoniul inițial al fondatorilor, la care se adaugă patrimoniul dobândit ulterior.*

Prin urmare, patrimoniul constituit în condițiile menționate aparține numai universităților particulare înființate. Acest lucru nu înseamnă însă că fondatorii nu au dreptul la restituirea patrimoniului inițial în caz de desființare a universității particulare”.

Pe de altă parte, situația invocată ipotetic de petenți, privind îmbogățirea fondatorilor unei universități, nu are relevanță constituțională, întrucât prin noile reglementări s-a urmărit extinderea sferei fondatorilor de universități particulare, or, nici o prevedere constituțională nu interzice acest fapt.

În plus, din informațiile obținute în urma consultărilor avute cu specialiștii în educație, reiese că în actualul context economic și social, 7 universități private sunt în pericol să dispară, fără să se creeze premisele înființării vreuneia. Or, față de acest aspect, o reglementare prin care se lărgeste sfera fondatorilor de universități apare ca fiind necesară.

În legătură cu aspectele mai sus menționate, amintim faptul că Tratatul de la Lisabona (2007), ratificat de România prin Legea nr. 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, a inclus educația între drepturile fundamentale prevăzute de Carta europeană a drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în categoria libertăților. Astfel, (1) *Orice persoană are dreptul la educație, precum și la accesul la formare profesională și formare continuă. (2) Acest drept include posibilitatea de a urma gratuit învățământul obligatoriu. (3) Libertatea de a înființa instituții de învățământ cu respectarea principiilor democratice,*

precum și dreptul părinților de a asigura educarea și instruirea copiilor lor, potrivit propriilor convingeri religioase, filozofice și pedagogice, sunt respectate în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea acestora.”

După cum se poate observa, prin documentul mai sus menționat, pe lângă faptul că s-a inclus educația între drepturile fundamentale prevăzute de Carta europeană a drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în categoria libertăților, s-a prevăzut și libertatea de a înființa instituții de învățământ. Or, față de acest aspect apreciem că reglementarea criticată este în concordanță cu normele europene mai sus citate.

c) Privitor la critica de neconstituționalitate a art. I pct. 40 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, prin care se modifică art. 140 alin. (4) din Legea nr. 1/2011, în sensul că „Programele de studii universitare de doctorat se pot organiza, de regulă, la forma de învățământ cu frecvență”, în raport de art. 32 din Constituție, apreciem că aceasta nu este întemeiată.

Din examinarea textului legal menționat reiese că organizarea programelor de studii universitare de doctorat, la forma de învățământ cu frecvență redusă constituie o excepție de la regula formei de învățământ cu frecvență. Obligațiile referitoare la frecvență și frecvență redusă sunt stabilite de către conducerea universității la propunerea Consiliului Studiilor Doctorale, conform unei metodologii elaborate de Ministerul Educației Naționale.

Apreciem că acest aspect este de natură să concretizeze obligația constituțională a statului de a garanta autonomia universitară, în conformitate cu art. 32 alin. (6) din Legea fundamentală.

În acest context, este necesar să precizăm că și prin reglementarea anterioară, mai exact **art. 73 alin. (5) din Legea învățământului nr. 84/1995**, în forma sa inițială, s-a statuat că **„Doctoratul este organizat, cu și fără frecvență, în instituțiile de învățământ superior și în institutele de cercetare științifică aprobate de Ministerul Învățământului, la propunerea Consiliului**

Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare, pe baza criteriilor de acreditare în acest scop". Acest act normativ a fost republicat de două ori, în anii 1996 și 2009, și în ambele variante s-a menținut soluția legislativă inițială, în sensul că doctoratul este organizat cu și fără frecvență.

Soluția legislativă este justificată de necesitatea asigurării accesului profesioniștilor la studiile de doctorat, fără ca aceasta să determine întreruperea activității profesionale. În plus, prin această formă de studii universitare de doctorat, la forma de învățământ cu frecvență redusă se diminuează costurile financiare presupuse de acordarea bursei doctorale.

d) Critica adusă art. I pct. 1 din Ordonanța de urgență nr. 49/2014, care completează art. 9 din Legea nr. 1/2011, prin introducerea unui nou alineat, alineatul (2¹), față de art. 32 din Legea fundamentală, nu poate fi reținută din perspectiva susținerilor petenților.

Textul legal criticat prevede că „(2¹) Pentru absolvenții de liceu care nu au susținut/nu au promovat examenul de bacalaureat național, statul poate asigura, din finanțarea de bază sau din alte surse de finanțare, organizarea de cursuri de pregătire pentru examenul de bacalaureat”.

Petenții sunt nemulțumiți de faptul că organizarea cursurilor de pregătire pentru examenul de bacalaureat se realizează din finanțarea de bază. Or, din textul legal criticat rezultă în mod evident că statul poate asigura, **din finanțarea de bază sau din alte surse de finanțare**. În plus, stabilirea unei asemenea măsuri are un impact pozitiv, întrucât conduce la finalizarea învățământului liceal pentru absolvenții care nu au susținut sau nu au promovat examenul de bacalaureat național.

e) Referitor la critica de neconstituționalitate a art. 1 pct. 6 din Ordonanța de urgență nr. 49/2014, care completează art. 44 din Legea nr. 1/2011, prin introducerea a două noi alineate, și anume (7¹) și (7²), apreciem de asemenea că aceasta nu poate fi reținută.

Potrivit textului legal criticat, ”Pentru anul școlar 2014-2015, colegiile din cadrul instituțiilor de învățământ superior de stat pot organiza învățământ postliceal doar finanțat integral de către solicitanți. Începând cu anul școlar 2015-2016, cifra de școlarizare și mecanismul de finanțare pentru învățământul postliceal, organizat la nivelul colegiilor din cadrul instituțiilor de învățământ superior de stat, se aprobă prin hotărâre a Guvernului. Finanțarea de bază pentru colegiile din cadrul instituțiilor de învățământ superior de stat se asigură la nivelul standardelor de cost pentru învățământul preuniversitar”.

Textele legale indicate sunt în deplină concordanță cu prevederile art. 32 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora ”Învățământul de stat este gratuit potrivit legii”, astfel încât este firesc ca dreptul la învățatură să implice obligații și prestații materiale din partea statului.

În contextul celor menționate mai sus, amintim și prevederile art. 2 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale care statuează că ”Nimănui nu i se poate refuza dreptul la instruire. Statul, în exercitarea funcțiilor pe care și le va asuma în domeniul educației și învățământului, va respecta dreptul părinților de a asigura această educație și acest învățământ conform convingerilor lor religioase și filozofice” .

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că formularea din textul **art. 2 din Protocolul nr. 1 la Convenție** ”nu permite să se tragă concluzia că statele nu au nici o obligație pozitivă în a asigura respectarea acestui drept, din moment ce este vorba de un ”drept”, acesta este garantat de textul analizat oricărei persoane aflate sub jurisdicția sa.

Prin natura sa, dreptul la instruire impune adoptarea unor reglementări de către state, care pot fi variabile în timp și spațiu, în funcție de nevoile societății și de resursele comunității statale, în ansamblu ei, precum și în funcție de resursele membrilor acesteia” (Corneliu Bîrsan, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole, Vol. I Drepturi și libertăți, Editura All Beck, București 2005, p.1065-1066).

C. Privitor la celelalte critici cuprinse în petițiile formulate, observăm că acestea cuprind aprecieri personale, de ordin general, nefiind raportate la vreun text constituțional pretins a fi încălcat. Astfel de critici se referă, în principal, la următoarele texte legale:

a) Art. I pct. 17 din Ordonanța de urgență nr. 49/2014, care completează art. 93 din Legea nr. 1/2011, prin introducerea alin. (2), care statuează că „În situații excepționale, în care hotărârile consiliului de administrație nu pot fi luate conform alin. (1), la următoarea ședință cvorumul de ședință necesar adoptării este de jumătate plus unu din membrii consiliului de administrație, iar hotărârile consiliului de administrație se adoptă cu 2/3 din voturilor celor prezenți”.

Referitor la acest aspect, **petenții susțin** că prin ordonanța criticată se continuă politizarea învățământului românesc și se permit abuzurile din partea autorităților. Totodată, se susține că textul legal criticat vulnerabilizează statutul cadrelor didactice (care sunt minoritate numeric) și decizia directorului. Însă, din petițiile formulate nu rezultă argumente care să susțină legătura dintre politizarea învățământului și cvorumul de ședință necesar adoptării hotărârilor consiliului de administrație în situații excepționale. În plus, nu se motivează în ce mod decizia directorului ar influența în vreun fel procesul de votare având în vedere componența consiliului de administrație - format din cadre didactice, părinți, primar sau reprezentantul acestuia, președintele consiliului județean/Consiliului General al Municipiului București sau un reprezentant al acestuia; un reprezentant al consiliului județean/Consiliului General al Municipiului București (numărul membrilor consiliului de administrație variază în funcție de tipul unității de învățământ de stat).

Pe de altă parte, observăm că **petenții** pornesc de la premisa falsă că *primarul acționează ca reprezentant al formațiunii politice pe care a reprezentat-o la alegeri*, iar nu ca reprezentant al comunității locale, care protejează, în egală măsură, atât interesul general al comunității cât și interesul personal, propriu al persoanelor fizice. În plus, trebuie avut în vedere faptul că

finanțarea de bază a învățământului preuniversitar de stat este asigurată de la bugetul de stat prin și din bugetele locale (art. 104 din Legea nr. 1/2011), aspect de natură a justifica prezența primarului în consiliul de administrație al unității de învățământ preuniversitar de stat.

b) Art. I pct. 79 din Ordonanța de urgență nr. 49/2014, care modifică art. 257 alin. (2) și (3) din Legea nr. 1/2011. Potrivit art. 257 alin. (2) din Legea nr. 1/2011, astfel cum a fost modificat, criticat de petenți, *„Concursul pentru ocuparea funcțiilor de director și de director adjunct se organizează de către inspectoratul școlar”*.

Faptul că ulterior promovării concursului, directorul încheie contract de management administrativ-financiar cu primarul/primarul de sector al unității administrativ-teritoriale, respectiv președintele consiliului județean pe raza căruia se află unitatea de învățământ, nu este de natură a crea suspiciunea că primarul ar avea vreo influență asupra directorului sau directorului adjunct. Relațiile acestora se limitează strict la încheierea contractului de management administrativ-financiar.

Mai mult decât atât, **art. 257 alin. (4) din Legea nr. 1/2011** prevede că *„Directorul și directorul adjunct din unitățile de învățământ preuniversitar nu pot avea, pe perioada exercitării mandatului, funcția de președinte sau vicepreședinte în cadrul unui partid politic, la nivel local, județean sau național”*.

În completare, precizăm că din examinarea **Notei de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014**, se constată că după intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2011 nu s-au organizat concursuri pentru ocuparea funcțiilor de director și director adjunct în unități de învățământ. Astfel, în prezent, s-a ajuns la situația în care în toate unitățile de învățământ preuniversitar directorii și directori adjuncți sunt numiți prin detașare în interesul învățământului prin decizia inspectorului școlar general, pe o perioadă de cel mult un an.

În acest context, apreciem că organizarea concursului pentru ocuparea funcțiilor de director și de director adjunct la nivelul inspectoratului școlar este o măsură menită să asigure uniformizarea criteriilor de selecție a directorilor și a directorilor adjuncți din învățământul preuniversitar.

c) **Art. I pct. 51 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, care modifică art. 213 alin. (4) și (7) din Legea nr. 1/2011**, fiind criticat doar alin. (7), astfel cum a fost modificat, care stabilește că *„Durata mandatului de rector este de 4 ani. O persoană nu poate ocupa funcția de rector la aceeași instituție de învățământ superior pentru mai mult de două mandate succesive, complete”*. Susținerile petenților potrivit cărora textul legal criticat instituie *”mandatul pe viață al rectorilor”* nu pot fi primite, în condițiile în care această prevedere stabilește imperativ imposibilitatea ocupării funcției de rector pentru mai mult de două mandate succesive, complete. Interpretând textul de lege în sensul urmărit de legiuitor, putem fi, cel mult, în prezența unei alternanțe în ocuparea funcției de rector, de către aceleași persoane. În practică, au existat, conform precizărilor președintelui Consiliul Național al Rectorilor, doar două cazuri de acest fel.

d) **Art. I pct. 24 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, care completează art. 96 din Legea nr. 1/2011, prin introducerea a două noi alineate**, fiind criticat doar alin. (4²), astfel cum a fost modificat, potrivit căruia *„La ședințele consiliului de administrație în care se dezbat aspecte privind elevii, președintele consiliului de administrație are obligația de a convoca reprezentantul elevilor care participă la ședință cu statut de observator”*.

Apreciem că măsura reglementată este una pozitivă întrucât garantează prezența reprezentatului elevilor la ședințele Consiliului de administrație în care se dezbat aspecte privind elevii, prin instituirea obligației președintelui consiliului de administrație de a-l convoca. Anterior acestei modificări, prezența reprezentatului elevilor la ședințele consiliului de administrație nu era

reglementată într-o manieră imperativă, textul precedent având următorul conținut: „*La ședințele consiliului de administrație participă, de regulă, și un reprezentant al elevilor, cu statut de observator*” (textul inițial al Legii nr. 1/2011). „*La ședințele consiliului de administrație participă, de regulă, un lider de sindicat și un reprezentant al elevilor, cu statut de observatori*” (textul modificat prin Legea nr. 62/2013).

Pe de altă parte, din analiza art. 96 din Legea nr. 1/2011, în ansamblul său, rezultă că în consiliul de administrație al unității de învățământ este asigurată și prezența părinților (2 sau 3, după caz, în funcție de numărul membrilor consiliului de administrație), aspect de natură a înlătura orice suspiciune legată de un eventual abuz al celorlalți membri ai consiliului de administrație.

e) În ceea ce privește interpretarea dată de către autorii petițiilor unor texte din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 și din Legea nr. 1/2011 în sensul că acestea ar oferi ***posibilitatea absolvenților de liceu fără diplomă de bacalaureat de a urma cursurile învățământului universitar***, observăm că o parte dintre prevederile legale criticate se regăsesc în forma inițială a textului Legii nr. 1/2011.

Sușinerile potrivit cărora, prin ordonanța criticată se acordă *posibilitatea absolvenților de liceu fără diplomă de bacalaureat de a urma cursurile învățământului universitar*, nu pot fi reținute având în vedere prevederile art. 44 alin. (10) din Legea nr. 1/2011, potrivit cărora ”*Creditele pentru educație și formare profesională obținute în învățământul postliceal **pot fi recunoscute pentru absolvenții cu diplomă de bacalaureat** de către universități, în baza deciziilor senatului universitar, ca unități de credite de studii transferabile pentru nivelul licență*” și ale art. 77 alin. (3) din același act normativ, care prevăd că ”**Absolvenții învățământului liceal care susțin și promovează examenul național de bacalaureat dobândesc și diplomă de bacalaureat, care le dă dreptul de acces în învățământul superior, în condițiile legii.**”

Din coroborarea prevederilor legale mai sus menționate, reiese în mod clar existența a două categorii de absolvenți de liceu, cu și fără diplomă de bacalaureat.

Reglementarea înființării colegiilor postliceale și la nivelul instituțiilor de învățământ superior nu conduce la concluzia că admiterea în învățământul superior se face fără diplomă de bacalaureat, această formă de admitere fiind recunoscută doar pentru accesarea în învățământul postliceal (colegii postliceale înființate la nivelul instituțiilor de învățământ superior).

Absolvenții de liceu, **care urmează cursuri postliceale în colegii și care nu au dobândit diploma de bacalaureat**, nu au calitatea de studenți și nu urmează cursurile unei facultăți, ci, sub tutela unei instituții de învățământ superior, desfășoară activități educaționale specifice școlilor postliceale. La absolvirea colegiului, **cei care au frecventat cursul și care au promovat examenul primesc o diplomă de certificare a calificării profesionale și nu una care ar putea echivala cu un program de licență**, cum în mod eronat rezultă din unele dintre petițiile formulate - *"facultate fără bacalaureat"*.

Pentru absolvenții cu diplomă de bacalaureat creditele pentru educație și formare profesională obținute în învățământul postliceal pot fi recunoscute de către universități, în baza deciziilor senatului universitar, ca unități de credite de studii transferabile pentru nivelul licență.

În concluzie, din cele enunțate rezultă în mod indubitabil că accesul la învățământul superior se face numai după dobândirea diplomei de bacalaureat.

Referitor la acest aspect, apreciem că dispozițiile legale menționate sunt în acord cu art. 13 pct. 2 lit. c) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974 care prevede că *"Învățământul superior trebuie să devină accesibil tuturor în deplină egalitate, în funcție de capacitatea fiecăruia, prin toate mijloacele potrivite și în special prin introducerea treptată a gratuității"*.

Din art. 26 al Declarației Universale a Drepturilor omului reiese că *”Orice persoană are dreptul la învățătură. Învățământul trebuie să fie gratuit, cel puțin în ceea ce privește învățământul elementar și general.(...) Învățământul tehnic și profesional trebuie să fie la îndemâna tuturor, iar învățământul superior trebuie să fie de asemenea egal, accesibil tuturor, pe bază de merit. Învățământul trebuie să urmărească dezvoltarea deplină a personalității umane și întărirea respectului față de drepturile omului și libertățile fundamentale”*.

În acest context, menționăm faptul că, așa cum a statuat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, accesul la formele de învățământ constituie numai o parte a dreptului la instruire; pentru ca acest drept să-și producă efectele sale utile este necesar, în special, ca titularul să fie în măsură să-și pună în valoare studiile efectuate și *”sanctionate”* cu obținerea unei anumite calificări, ceea ce presupune dreptul de a obține, potrivit normelor în vigoare în fiecare stat și sub o formă determinată *”recunoașterea oficială a studiilor dobândite”* (Corneliu Bîrsan, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole, Vol. I Drepturi și libertăți, Editura All Beck, București 2005, p.1067-1068).

g) Prin art. I pct. 39 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 se completează art. 138 din Legea nr. 1/2011, prin introducerea a două noi alineate, și anume alin. (6) și (7), cu următorul cuprins:

„alin. (6) Prin excepție de la prevederile alin. (5), în cazuri temeinic justificate, Ministerul Educației Naționale poate aproba universităților/instituțiilor de învățământ superior un număr suplimentar de locuri - în limita a 10% din capacitatea de școlarizare stabilită de ARACIS pentru programul de studii solicitat - destinat școlarizării cetățenilor europeni și din state terțe sau pentru mobilități academice ale studenților în baza acordurilor guvernamentale, universitare sau unor programe speciale aprobate, în condițiile legii. Universitatea/Instituția de învățământ superior are obligația de a informa ARACIS despre suplimentarea de locuri primită.

alin. (7) Înmatricularea pe locurile prevăzute la alin. (6) se poate realiza până cel târziu la sfârșitul semestrului întâi al anului universitar în curs la data aprobării”.

În opinia petenților, prin textele legale indicate, Guvernul dă posibilitatea universităților să înmatriculeze cu 10% mai mulți studenți față de cât ar putea școlariza la nivel calitativ raportat la resursele pe care le au.

Față de acestea, apreciem că prevederile criticate reprezintă modalitatea prin care statul român își îndeplinește obligațiile rezultate din tratatele sau documentele bilaterale de cooperare internațională la care România este parte.

După cum rezultă și din **Nota de fundamentare**, această măsură a fost luată *„având în vedere faptul că datorită modalității concrete de desfășurare a programelor de studii există diferențe între calendarele de admitere gestionate de instituțiile de învățământ superior care își desfășoară activitatea în România sau de cele dintr-un alt stat membru UE sau non-UE astfel încât termenul de 31 martie este restrictiv și nu oferă posibilitatea primirii la studii a cetățenilor străini, conform tratatelor/documentelor bilaterale de cooperare internațională la care România este parte”.*

În plus, normele criticate reglementează o excepție, care intervine doar în cazuri bine justificate, Ministerul Educației Naționale având posibilitatea să aprobe universităților, un număr suplimentar de locuri în limita de până la 10% din cifra de școlarizare, în limita capacității de școlarizare, stabilită de ARACIS, pentru școlarizarea cetățenilor străini sau pentru mobilități ale studenților ce sunt primiți la studii în baza acordurilor guvernamentale și universitare.

h) Art. I pct. 49 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, care completează art. 207 din Legea nr. 1/2011, prin introducerea a două noi alineate, și anume (2¹) și (2²), cu următorul cuprins: *„(2¹) Funcțiile de conducere prevăzute la alin. (2) reprezintă funcții în domeniul didactic a căror desfășurare nu presupune prerogative de putere publică. (2²) Funcțiile prevăzute la alin. (2) nu sunt funcții publice de autoritate, (...)”*

și

art. I pct. 34 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014, care modifică art. 114 din Legea nr. 1/2011, fiind menționate de petenți doar prevederile potrivit cărora „(5) *Instituțiile de învățământ superior sunt persoane juridice de drept public sau, după caz, persoane juridice de drept privat și de utilitate publică*”.

Critica adusă textelor legale menționate constă în faptul că prin modificările aduse de **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014**, instituțiile de învățământ superior nu ar mai intra sub incidența **Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**, astfel încât instituțiile de învățământ superior nu ar mai răspunde solicitărilor formulate în baza actului normativ menționat.

În realitate, critica rezidă în raportarea textelor de lege modificate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 la cele din Legea nr. 544/2001, or, așa cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, de exemplu prin Decizia nr. 362/2013, *examinarea constituționalității unui text de lege are în vedere compatibilitatea acestui text cu dispozițiile constituționale pretins încălcate, iar nu compararea mai multor prevederi legale între ele și raportarea concluziei ce ar rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției*.

D. În legătură cu solicitările imperative adresate Avocatului Poporului privind ridicarea din oficiu a unei excepții de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014, precizăm următoarele:

Poziția Avocatului Poporului față de celelalte autorități publice este stabilită de **art. 2 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia instituția **Avocatul Poporului este o autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii**. În exercitarea atribuțiilor sale, **Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice. Avocatul**

Poporului nu poate fi supus nici unui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale.

Pentru invocarea directă a excepției de neconstituționalitate de către Avocatul Poporului, este necesară respectarea în mod corespunzător a rigurilor procedurale privind realizarea controlului de constituționalitate, impuse de **art. 29 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale**, republicată, precum și a celor de fond. Astfel, ridicarea directă a unei excepții de neconstituționalitate trebuie să îndeplinească anumite condiții preliminare și obligatorii: să respecte cerințele procedurale ce determină legalitatea sesizării; să se circumscrie rolului și atribuțiilor specifice Avocatului Poporului, conferite de Legea fundamentală și de legea de organizare și funcționare și, de asemenea, **să respecte statutul Avocatului Poporului.**

Pe de altă parte, am constatat că majoritatea petițiilor cuprind aprecieri personale și/sau interpretări subiective prin raportare la alte acte normative; or, nu trebuie pierdut din vedere că în jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a statuat că există o anumită structură inerentă și intrinsecă oricărei excepții de neconstituționalitate. Astfel, o sesizare de neconstituționalitate trebuie să cuprindă 3 elemente: textul legal în vigoare contestat din punctul de vedere al constituționalității, textul constituțional de referință pretins încălcat, precum și motivarea relației de contrarietate existente între cele două texte, cu alte cuvinte, motivarea neconstituționalității textului criticat.

Prin urmare, pentru ca Avocatul Poporului să aprecieze asupra oportunității ridicării directe a unei excepții de neconstituționalitate este necesar ca prin petiția formulată să se indice textele legale criticate și să formuleze veritabile critici de neconstituționalitate.

Este evident că prin această atribuție, Avocatul Poporului dispune de un important mijloc pentru îndeplinirea rolului său constituțional, însă instituția Avocatul Poporului nu se poate substitui unei persoane fizice în identificarea criticilor de neconstituționalitate aplicabile situației cu care se confruntă.

De altfel, așa cum a reținut Curtea Constituțională în considerentele Deciziei nr. 336/2013 Avocatul Poporului poate declanșa controlul de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate indiferent de problemele vizate prin aceasta, însă ridicarea directă a excepției de neconstituționalitate este și rămâne la aprecierea exclusivă a Avocatului Poporului, acesta neputând fi obligat sau împiedicat de nicio autoritate publică să ridice o atare excepție. Totodată, Curtea a constatat că Avocatul Poporului are exclusivitatea în privința deciziei de a ridica o excepție de neconstituționalitate, parte a independenței instituționale și funcționale de care acesta se bucură.

5. Pe lângă argumentele arătate la pct. 4, menționăm că **prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2014 au fost corectate o serie de prevederi insuficient de bine reglementate de Legea nr. 1/2011 a educației naționale.** Apreciem că noile dispoziții vin în sprijinul cadrelor didactice și al beneficiarilor sistemului de învățământ.

Printre principalele măsuri adoptate de Guvern menite să asigure un cadru corespunzător desfășurării procesului de învățământ precizăm:

- introducerea posibilității pentru absolvenții de liceu care nu au susținut sau nu au promovat examenul de bacalaureat național de a fi pregătiți prin meditații instituționalizate din finanțarea de bază sau din alte surse de finanțare prin organizarea de cursuri de pregătire pentru examenul de bacalaureat;

- posibilitatea organizării celei de-a treia sesiuni a examenului de bacalaureat;

- elevii nu vor mai fi obligați să plătească pentru eliberarea actelor de studii;

- reglementarea doctoratului cu frecvență redusă a venit în sprijinul doctoranzilor care, în același timp, au un loc de muncă, neavând posibilitatea de a participa la toate activitățile didactice aferente;

- ocuparea posturilor didactice sau catedrelor vacante și rezervate din învățământul preuniversitar de stat se realizează prin concurs național organizat

de inspectoratul școlar, conform unei metodologii-cadru elaborate de Ministerul Educației Naționale;

- ocuparea posturilor didactice sau catedrelor vacante și rezervate din învățământul preuniversitar particular se realizează prin concurs organizat la nivelul unității de învățământ particular sau prin asociere temporară la nivel local, județean ori interjudețean, conform unei metodologii-cadru elaborate de Ministerul Educației Naționale;

- evaluarea anuală, realizată de către inspectoratul școlar, conform unei metodologii elaborate de Ministerul Educației Naționale, a activității manageriale desfășurate de directorii și directorii adjuncți din unitățile de învățământ preuniversitar și de inspectorii școlari;

- evaluarea anuală, realizată de către Ministerul Educației Naționale, conform unei metodologii aprobate prin ordin al ministrului educației naționale, a activității manageriale desfășurate de inspectorii școlari generali, inspectorii școlari generali adjuncți din inspectoratele școlare și de directorii caselor corpului didactic.

Având în vedere argumentele prezentate atât în petițiile formulate, cât și în susținerile scrise și orale ale partenerilor de consultări, apreciem că nu se impune sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2014 privind instituirea unor măsuri în domeniul educației, cercetării științifice și pentru modificarea unor acte normative.*

București, 20 septembrie 2014