

DECIZIA nr.624
din 26 octombrie 2016

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind
modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, obiecție formulată de un număr de 26 de senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, în temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.4122/13 octombrie 2016, Secretarul general al Senatului a transmis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.9441 din 13 octombrie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr.2119A/2016.

3. Cu Adresa nr.5/6453/13 octombrie 2016, Guvernul a transmis Curții Constituționale sesizarea privind neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost

înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.9444 din 13 octombrie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr.2120A/2016.

4. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor de neconstituționalitate formulate, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, Plenul Curții Constituționale dispune conexarea celor două cauze în vederea pronunțării unei singure decizii.

5. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, în Dosarul nr.2119A/2016, autorii obiecției susțin că la data de 11 octombrie 2016, Senatul a adoptat raportul de respingere a cererii de reexaminare, situație reflectată în stenograma ședinței de plen. Această procedură de adoptare este neregulamentară și încalcă jurisprudența constituțională (Deciziile nr.30 și 31 din 27 ianuarie 2016) referitoare la procedura parlamentară în cazul cererii de reexaminare a legii la cererea Președintelui României. Astfel, președintele de ședință avea obligația să supună votului prima dată raportul de respingere a cererii de reexaminare și ulterior, după adoptarea acestuia, legea în forma trimisă la promulgare. Supunând votului, în același timp, raportul și legea, practic votul exprimat are caracter echivoc, nefiind clar pentru ce s-au pronunțat prin vot senatorii, fapt ce este de natură a încălca prevederile art.77 alin.(3) din Constituție care fac referire explicită la „legea adoptată după reexaminare”. În aceste condiții, autorii sesizării deduc că erau necesare două voturi, unul asupra raportului și altul asupra legii, susținându-se că Senatul nu poate adopta legi în afara cadrului constituțional și, pe cale de consecință, procedura aplicată adoptării Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 este neconstituțională.

6. Al doilea motiv de neconstituționalitate supus examenului Curții Constituționale este încălcarea principiului bicameralismului consacrat prin jurisprudența constituțională, în sensul că amendamentele depuse la Senat modifică conținutul reglementării și generează o configurație semnificativ

deosebită a actului normativ față de forma adoptată în prima Cameră sesizată, respectiv în Camera Deputaților. Cu referire la principiul bicameralismului, autorii sesizării arată că, în jurisprudența sa, Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului (a se vedea, Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, sau Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012). Aceste criterii esențiale cumulative sunt, pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații deosebite, semnificativ diferite, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Or, analiza amendamentelor depuse la Senat evidențiază faptul că reglementarea a căpătat alt conținut juridic față de cel rezultat din dezbaterile primei camere sesizate. Au fost introduse 18 amendamente noi (art.158 alin.3¹, art.158 alin.4, art.158 alin.4² - alin.4³, art.158 alin.5, art.158 alin.7, art.166 alin.2, art.168 alin.4¹-alin.4², art.168 alin.5¹- alin.5⁴, art.168 alin.6 și alin.7, art.168 alin.7², art.168 alin.8, art.168 alin.9, art.168 alin. 10, art.217 alin.3¹, art.300 alin.1 lit.b), art.300 alin.4¹, art.300 alin.5, art.318) care nu au fost înregistrate și discutate în Camera Deputaților. Aceste amendamente modifică competența, în tot sau în parte, a unor instituții din domeniul educației naționale (ARACIS, CNATDCU), diminuându-le capacitatea decizională, ceea ce modifică în mod semnificativ conținutul juridic avut în vedere de prima cameră sesizată asupra reglementării supuse analizei de neconstituționalitate.

7. Din perspectiva respectării principiului bicameralismului nu poate fi primit argumentul că, în procedura de reexaminare, Camera Deputaților, în

calitate de primă cameră sesizată, ar fi putut să modifice, completeze sau să elimine prevederile incluse în amendamentele Senatului dacă ar fi dorit acest fapt, deoarece în procedura declanșată la cererea președintelui României intervenția legiuitorului este limitată numai la aspectele sesizate de președinte, ca neconforme, prin cererea de reexaminare. Pe cale de consecință, în această procedură, Camera Deputaților nu putea și nu avea competența de a proceda la o dezbatere în fond asupra completărilor aduse legii prin amendamentele depuse la Senat. O atare competență se putea exercita doar în situația în care la prima examinare, înainte de a trimite legea la promulgare, Senatul sesiza Camera Deputaților pentru a discuta noile texte introduse, pe calea procedurală a amendamentelor.

8. În considerarea argumentelor expuse, autorii obiecției solicită admiterea sesizării și constatarea neconstituționalității Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, legea criticată fiind în contradicție cu prevederile art.61 alin.(2), art.76 alin.(2) și art.77 alin.(3) din Constituția României.

9. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, în Dosarul nr.2120A/2016, Guvernul susține încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căroră „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.” Prin prisma acestei reguli constituționale se desprinde interpretarea potrivit căreia activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală, dar aceasta trebuie să se facă în condiții de calitate a legislației. Pentru ca legea să fie respectată, aceasta trebuie cunoscută și înțeleasă de subiecții de drept, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă, și previzibilă, în scopul de a oferi securitate juridică destinatarilor săi.

10. În doctrina de specialitate s-a reținut că o normă este previzibilă atunci când oferă o anumite garanție contra atingerilor arbitrare ce i-ar putea fi

aduse de către puterea publică. Sub acest aspect, principiul securității juridice se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul european, și anume principiul încrederii legitime. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, principiul încrederii legitime impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă; de asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare arbitrară a normelor juridice (adică pe baza unor criterii de oportunitate conjuncturală), stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

11. Prevederile legii care fac obiect al acestei sesizări instituie, însă, un regim legal într-o formă care încalcă mai multe prevederi din Legea fundamentală și din alte legi aflate în vigoare, respectiv Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă. Aceste prevederi cuprind norme neclare ce pot genera incoerență în aplicare, precum și confuzie instituțională între diferitele structuri implicate în proces, astfel: art. unic pct. 2 (referitor la art. 158 alin. 3¹ din Legea nr. 1/2011) instituie, prin norme cu caracter supletiv, posibilitatea înființării unui Colegiu Național al Instituțiilor Organizatoare de Studii Universitare de Doctorat (CNIOSUD), fără însă a se reglementa modalitatea de organizare și funcționare a acestei structuri, fiind necesar ca pentru aceste elemente să fie stabilite norme la nivel primar în Legea nr.1/2011 sau, alternativ, să existe o delegare legislativă în vederea emiterii unui act normativ subsecvent; art. unic pct. 5 (referitor la art. 158 alin. 5 din Legea nr. 1/2011) prevede că în baza rezultatelor evaluării școlii doctorale, ARACIS sau o altă agenție de asigurare a calității, înregistrată în Registrul European pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior (EQAR), propune Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice acordarea sau, după caz, retragerea acreditării în vederea organizării de studii universitare de doctorat. Însă, sub aspectul aplicabilității normei, aceasta poate conduce la blocaje provocate de verdicte contradictorii între ARACIS și agenția externă; art. unic pct. 6 (referitor la art. 158 alin. 7 din Legea nr. 1/2011) modifică organizarea școlilor doctorale. Astfel, școlile doctorale din cadrul IOSUD (instituție organizatoare de studii

universitare de doctorat) se organizează prin hotărârea Senatului universitar/Prezidiului Academiei Române. Se reglementează astfel o nouă structură, respectiv Senatul universitar al IOSUD, căreia îi sunt atribuite prerogative semnificative, fără însă a se preciza natura juridică a acestui organism, componența, procedura de selectare a membrilor și de desemnare a conducerii, procedura de luare a deciziilor în cadrul Senatului, actele juridice pe care le poate adopta, precum și raporturile sale cu structurile de conducere din cadrul universităților. În absența unor astfel de reglementări, se creează incertitudine cu privire la aplicarea unitară a prevederilor acestei legi și riscă să fie încălcat principiul securității juridice. Similar, prin art. unic pct. 9-11 (referitor la art. 168 alin. 4¹ și 4², art. 168 alin. 5 și art. 168 alin. 5¹-5⁵ din Legea nr. 1/2011) se introduc prevederi referitoare la Senatul universitar al IOSUD și se instituie la nivelul fiecărei IOSUD comisii cu rol științific; art. unic pct. 11 (referitor la art.168 alin. 5¹-5⁵ din Legea nr. 1/2011) prevede că rectorul eliberează diploma de doctor în baza hotărârii Senatului universitar/Prezidiului Academiei Române de acordare a titlului de doctor. Or, în cadrul Academiei Române nu există funcția de rector. În plus, în cazul în care IOSUD este format din consorții universitare sau prin parteneriate între instituții de învățământ superior și unități de cercetare-dezvoltare, nu este clar ce senat universitar ar decide acordarea titlului de doctor.

12. Pe de altă parte, susțin autorii sesizării, dispozițiile art.168 din Legea nr. 1/2011, având în vedere dispozițiile art.1 alin.(6) din Legea nr. 554/2004, nu pot încălca principiul irevocabilității actului administrativ. Dispozițiile legii contenciosului administrativ consacră faptul că actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, urmând ca autoritatea emitentă să solicite instanței anularea acestuia. Principiul revocabilității actelor administrative este, alături de principiul legalității, un principiu de bază al regimului juridic al actelor administrative, având consacrare constituțională (art.21 și 52 din Constituție) și suport legal (art.7 alin.(1) al Legii

contenciosului administrativ nr.554/2004 etc.). Doctrina și jurisprudența au statuat că, în principiu, toate actele administrative pot fi revocate, cele normative oricând, iar cele individuale cu unele excepții, iar printre actele administrative individuale exceptate se regăsesc și actele administrative care au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității (de ex. actele prin care se atribuie un statut individual - certificate, permise, diplome etc.). Prin urmare, Guvernul apreciază că prevederile potrivit cărora „actul administrativ constatator al titlului științific se anulează de la data emiterii actului de revocare și produce efecte doar pentru viitor”, precum și cele conform cărora „IOSUD anulează diploma în baza ordinului ministrului de retragere a titlului de doctor/atestatului de abilitare” contravin principiilor constituționale stipulate la art.21, art.52 alin.(1) și (2) și art.126 din Constituție.

13. Mai mult, soluția juridică propusă este de natură să conducă la efecte contradictorii care să creeze dificultăți mari de aplicare, prin utilizarea unor instituții juridice contrarii. Având în vedere că instituția revocării produce efecte pentru viitor, iar cea a anulării produce efecte și pentru trecut, Guvernul apreciază că prin aceste prevederi se creează incertitudine cu privire la aplicarea unitară a prevederilor legii și riscă să fie încălcat principiul securității juridice.

14. Intervenția legislativă operată în cadrul art.170 alin.(8) din Legea nr.1/2011 (art. unic pct.17) prevede că în ceea ce privește cercetarea, formularea propunerii comisiei de etică a IOSUD de retragere a titlului de doctor/atestatul de conducător de doctorat acordate prin ordin al ministrului educației și anularea diplomei se pot realiza în baza legislației în vigoare la data acordării titlului. Guvernul consideră că prevederile menționate încalcă principiul neretroactivității legii prin aplicarea acestora asupra unor situații anterioare, care s-au născut și au produs efecte juridice sub imperiul legii vechi. Caracterul supletiv al normei va conduce la soluții diferite în practică, iar opțiunea pentru aplicarea legii în vigoare la data acordării titlului lipsește de efecte art.170 alin.(7) în forma din legea transmisă la promulgare.

15. În ceea ce privește renunțarea voluntară la titlul de doctor, Guvernul arată că prin menținerea efectelor unor drepturi născute ca urmare a săvârșirii unor fapte ilicite, ca urmare a simplei retrageri a titlului de doctor în urma „renunțării” titularului, se creează o situație de discriminare în cadrul categoriei persoanelor selectate pentru realizarea anumitor lucrări de cercetare ori pentru ocuparea anumitor posturi pentru care cerința de calificare era deținerea titlului de doctor, între persoanele care au dobândit în mod licit acest titlu și persoanele care l-au obținut ilicit. Urmarea firească a „renunțării” ar trebui să fie declanșarea unei cercetări în urma căreia să se constate situația juridică a motivelor de renunțare și, în măsura în care acestea constituie fapte ilicite, să se inițieze demersurile pentru anularea titlului pe calea instanței administrative, împreună cu toate actele subsecvente care au survenit ulterior, pentru înlăturarea tuturor efectelor produse, potrivit principiului repunerii în situația anterioară emiterii actului anulat. Folosirea fără drept și fără indicarea sursei a operei create anterior de un alt autor reprezintă, fără îndoială, o încălcare a dreptului de autor al autorului a cărui operă intelectuală este astfel introdusă în lucrarea ulterioară. Or, dreptul de autor este un drept de proprietate, astfel că folosirea fără autorizare și fără indicarea sursei a operei unei persoane încalcă dreptul de proprietate al acesteia. Prin raportare la aceste elemente, reglementarea care face obiect al sesizării de neconstituționalitate este contrară art.44 alin.(1) din Constituție. Efectul care va fi provocat de posibilitatea ca autorul unui plagiat să renunțe singur la rezultatul acțiunilor sale va fi contrar interesului protejării dreptului de proprietate al autorului operei. Este ca și cum s-ar permite autorului unui furt oarecare să scape nepedepsit prin simplul fapt al abandonării bunurilor furate. O astfel de situație nu repară atingerea dreptului de proprietate al autorului inițial, în condițiile în care plagiatul poate avea și consecințe în plan material, de exemplu prin faptul că opera care preia fără drept pasaje din lucrarea altui autor va fi comercializată, cu consecința unor vânzări mai reduse pentru opera inițială. Posibilitatea ca autorul unei încălcări a unui drept de

proprietate intelectuală să scape nesancționat este și inacceptabilă din punct de vedere social, încurajând astfel de fapte și neasigurând efectul preventiv care rezultă din retragerea titlului de doctor ca și sancțiune pentru fapta săvârșită. Or, în condițiile în care legea care face obiect al sesizării de neconstituționalitate prevede retragerea titlului de doctor ca sancțiune pentru nerespectarea standardelor prevăzute pentru elaborarea ei, inclusiv pentru plagiat, sancțiunea nu își va atinge vreodată efectul dacă o eventuală acțiune întreprinsă pentru sancționarea unui plagiat va fi lăsată fără obiect prin renunțarea celui care a plagiat la titlul obținut prin astfel de metode.

16. În mod similar și pentru considerentele menționate mai sus, acordarea dreptului de a decide cu privire la retragerea unui titlu de doctor obținut prin plagiat universității organizatoare a doctoratului nu asigură pe deplin exigențele protejării dreptului de proprietate intelectuală al autorului a cărui operă a fost plagiată. Motivul esențial este că o astfel de instituție a eșuat deja în obligația sa de supervizare științifică a realizării tezei care a stat la baza emiterii titlului de doctor, astfel încât nu este de dorit ca tot ea să aibă cuvântul decisiv într-o nouă analiză a conformității operei respective. Universitatea organizatoare este transformată într-un judecător al propriei cauze, ceea ce este inacceptabil.

17. Guvernul mai arată că, potrivit prevederilor Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, acestea sunt persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial, care urmăresc desfășurarea unor activități de interes general sau în interesul unor colectivități ori, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial. Potrivit dispozițiilor art. 38 - 45, pentru ca o asociație sau fundație să desfășoare o activitate în domeniul de interes public general sau al unor colectivități, aceasta poate fi recunoscută prin hotărâre a Guvernului ca fiind de utilitate publică. În acest context, art. unic pct.4 (referitor la art.158 alin.4² din Legea nr.1/2011) prevede că metodologia de evaluare în vederea acreditării școlilor doctorale să fie avizată de către Consiliul Național al

Rectorilor. În condițiile în care acest consiliu este organizat ca asociație (fiind înființat în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 26/2000), și nu ca instituție/organism de utilitate publică, Guvernul consideră că reglementarea este contrară normelor constituționale cuprinse în art.102 alin.(1) și (3) coroborate cu art.116. Consiliul Național al Rectorilor este doar organism de consultare, potrivit art.14 din Legea nr.1/2011, de unde rezultă că avizul acestuia ar trebui să fie strict consultativ, și nu unul conform.

18. În plus față de argumentele de neconstituționalitate intrinsecă, Guvernul formulează și critici de neconstituționalitate extrinsecă care vizează Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, în ansamblul său, prin raportare la dispozițiile art.75 alin.(3) și art.77 alin.(3) din Constituție. În fapt, se arată în sesizare, cu toate că în ședința Camerei Deputaților din data de 20 septembrie 2016, această lege nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru adoptare, aceasta a fost transmisă Senatului, în calitate de cameră decizională spre dezbateri. Astfel, rezultă că legea nu a fost supusă votului în Camera Deputaților, ceea ce ar fi impus reintroducerea pe ordinea de zi a ședinței de plen.

19. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și (3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, respectiv Avocatului Poporului, pentru a transmite punctul lor de vedere.

20. **Guvernul** a transmis cu Adresa nr.5/6455/2016, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.10025 din 25 octombrie 2016, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.2119A/2016 este întemeiată, legea criticată fiind adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de art.61 din Constituție, și a procedurii parlamentare de reexaminare a legii, ca urmare a

cererii formulate de Președintele României, prevăzute de art.77 alin.(3) din Constituție.

21. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

22. În vederea soluționării prezentei sesizări, Curtea procedează, mai întâi, la verificarea admisibilității acesteia. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării trebuie realizată prin raportare la art.15 alin.(1) din lege, potrivit căruia *„Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.”* Astfel, se constată că actul supus controlului este o lege adoptată de Parlamentul României, sesizarea fiind formulată de un număr de 26 de senatori (în Dosarul nr.2119A/2016) și de Guvernul României, sub semnătura prim-ministrului (în Dosarul nr.2120A/2016), care potrivit dispozițiilor legale, întrunesc calitatea de titulari ai sesizării, în termenul prevăzut de lege, respectiv înainte de promulgarea actului normativ criticat.

23. **Obiectul sesizărilor de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, ordonanță publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 10 martie 2016.

24. Autorii sesizărilor susțin că actul normativ criticat contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5) privind principiul legalității, art.15 care consacră principiul neretroactivității legii civile, art.16 referitor la egalitatea în drepturi, art.21 privind accesul liber la justiție, art.44 referitor la dreptul de proprietate privată, art.52 alin.(1) și (2) care consacră dreptul persoanei vătămate

de o autoritate publică, art.61 alin.(2) referitor la principiul bicameralismului, art.76 alin.(2) privind adoptarea legilor ordinare, art.75 alin.(3) privind adoptarea legii de prima Cameră sesizată, art.77 alin.(3) referitor la procedura de soluționare a cererii de reexaminare formulată de Președintele României, precum și ale art.126 privind realizarea justiției.

25. Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 a fost depus și înregistrat la Camera Deputaților, în calitate de primă cameră sesizată, la data de 14 martie 2016. Proiectul de lege este dezbătut și adoptat, cu completări, în Plenul Camerei Deputaților, în data de 6 aprilie 2016, când este trimis spre Camera decizională, Senatul României. În data de 9 mai 2016, Senatul adoptă, cu modificări și completări față de forma adoptată de Camera Deputaților, Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 și o trimite spre promulgare Președintelui României în data de 12 mai 2016. În temeiul art.77 alin.(2) din Constituție, în data de 6 iunie 2016, Președintele a formulat cerere de reexaminare a legii. În data de 13 septembrie 2016, Camera Deputaților ia în dezbateră raportul privind cererea de reexaminare întocmit de Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport, admite 30 de amendamente și respinge 29 de amendamente. Legea rămâne pentru votul final, care are loc în ședința din 20 septembrie 2016, când, cu 124 de voturi pentru, 55 împotriva și o abținere, legea nu obține majoritatea absolută prevăzută de art.76 alin.(1) din Constituție privind adoptarea legilor organice. La aceeași dată, legea este înaintată Senatului, care, în ședința din 10 octombrie 2016, ia în dezbateră raportul de respingere a cererii de reexaminare întocmit de Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport, și Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 pe care le aprobă cu 90 de voturi pentru, 12 voturi împotriva și 6 abțineri. Legea este trimisă spre

promulgare în data de 13 octombrie 2016, iar în termenul legal, un număr de 26 de senatori și Guvernul României au sesizat Curtea Constituțională cu soluționarea prezentei obiecții de neconstituționalitate.

26. Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă. Procedura de soluționare a cererilor de reexaminare formulate de Președintele României. Examinând criticile de neconstituționalitate, Curtea reține că printre atribuțiile Președintelui României în cadrul raporturilor pe care acesta le are cu Parlamentul și care vizează legiferarea este cererea de reexaminare a unei legi înainte de promulgare. Potrivit art.77 alin.(2) din Constituție, „înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii”. Din examinarea dispozițiilor constituționale rezultă că Președintele, în cadrul procedurii de promulgare, are obligația de a analiza conținutul normativ al legii și de a constata dacă au fost respectate prevederile regulamentare, constituționale sau convenționale la care România este parte sau dacă interesul public, realitățile sociale, economice sau politice justifică reglementarea adoptată de Parlament și supusă promulgării. Prin urmare, analiza Președintelui poate viza, pe de o parte, aspecte de legalitate, deficiențe ale legii legate de procedura de adoptare sau de conținutul său prin raportare la acte normative interne sau internaționale în vigoare, fiind necesară corelarea cu ansamblul reglementărilor interne și armonizarea legislației naționale cu legislația europeană și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, și, pe de altă parte, aspecte de oportunitate care privesc efectele economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările adoptate, legiuitorul fiind obligat să fundamenteze temeinic soluțiile pe care le cuprinde legea, pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Reexaminarea poate fi cerută o singură dată, pentru orice motiv - de formă/procedură sau de fond/conținut, cu privire la legea în integralitatea sa sau pentru o parte dintre normele sale. Ca urmare a formulării cererii de

reexaminare, legea este retrimisă în Parlament, care este obligat să reia procedura de legiferare și să dezbată în plenul celor două Camere solicitările adresate de Președinte.

27. Jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea în acest sens Decizia nr. 355 din 4 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2007 sau Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.82 din 2 februarie 2015) este în sensul că limitele sesizării Parlamentului pentru reexaminarea legii sunt definite de cererea de reexaminare. Având în vedere solicitările cuprinse în cererea Președintelui României, în temeiul prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit căroră este unica autoritate legiuitoare a țării, Parlamentul poate adopta orice soluție pe care o consideră oportună și necesară. Astfel, în urma reexaminării legii, Parlamentul poate admite în întregime sau parțial solicitarea, modificând în totalitate sau o parte din textele de lege cuprinse în cererea de reexaminare, precum și dispozițiile legii care se impun a fi recorelate, sau poate să respingă cererea de reexaminare (a se vedea în acest sens Decizia nr.991 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.682 din 6 octombrie 2008 sau Decizia nr.81 din 27 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 14 martie 2013).

28. Din perspectiva procedurii parlamentare a soluționării cererilor de reexaminare, Curtea reține că dispozițiile art.77 alin.(3) din Constituție fac mențiune expresă despre „*legea adoptată după reexaminare*”. În acest context, prin Decizia nr.1.596 din 14 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011, Decizia nr.1.597 din 14 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011 și Decizia nr.1.598 din 14 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011, Curtea a constatat că aceste norme constituționale impun supunerea la votul final în

plenul fiecărei Camere a legii, astfel că Parlamentul, în cadrul procedurii de reexaminare, trebuie să își exprime votul asupra actului normativ reexaminat, iar nu asupra cererii de reexaminare sau asupra rapoartelor comisiilor parlamentare întocmite potrivit dispozițiilor regulamentelor celor două Camere. Mai mult, cu privire la aspectele referitoare la procedura pe care legiuitorul este obligat să o urmeze în temeiul prevederilor constituționale, prin Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016, având a se pronunța cu privire la propunerea de modificare a dispozițiilor art.137 din Regulamentul Camerei Deputaților care vizează procedura reexaminării, Curtea a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor care abrogau procedura votului final pe legea în ansamblul său.

29. Aplicând aceste considerații principiale în examenul de constituționalitate pe care îl realizează în prezenta cauză, Curtea reține că în ședința din 10 octombrie 2016, Senatul a luat în dezbatere raportul de respingere a cererii de reexaminare întocmit de Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport și, ulterior, în procedura de vot final, *Camera decizională a votat atât raportul comisiei cât și legea care face obiectul criticilor de neconstituționalitate*, care a fost adoptată cu 90 de voturi pentru, 12 voturi împotriva și 6 abțineri. Prin urmare, întrucât legea a fost supusă votului final, Curtea constată că Senatul a respectat procedura constituțională și regulamentară de adoptare a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 sub aspectul prevederilor art.77 alin.(3) din Constituție. Împrejurarea că alături de aceasta a fost supus votului final și raportul întocmit de comisia competentă prin care se propunea respingerea cererii de reexaminare formulată de Președintele României nu poate fi convertită într-un viciu de neconstituționalitate de natură a afecta legea astfel adoptată.

30. **Principiul bicameralismului.** Așa cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, „potrivit art. 61 din

Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Art.75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea și republicarea acesteia în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării.”

31. De asemenea, dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea în acest sens Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008).

32. Pe cale jurisprudențială (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr.

413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011), **Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului:** pe de o parte, *existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului* și, pe de altă parte, *existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului*. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.

33. Pe de altă parte, stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect „deturnarea rolului de cameră de reflecție a primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge”. Sub aceste aspecte, „este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de

elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput.”

34. În consecință, Curtea reține că art.75 alin.(3) din Constituție, atunci când folosește sintagma „*decide definitiv*” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătut în Camera decizională, unde i se poate aduce modificări și completări. Însă, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

35. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 10 martie 2016, are un articol unic, potrivit căruia: „*Art. 146¹: Diploma de doctor încetează să mai producă efecte juridice din momentul comunicării dispoziției de retragere a titlului.*” Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, inițiat de Guvernul României și transmis Parlamentului, prevedea un articol unic: „*Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011.*” Proiectul de lege este adoptat de Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, cu modificări și completări, iar Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, este adoptată de Senatul României, în calitate de Cameră decizională, cu o serie de alte modificări și completări, care fac obiectul controlului de constituționalitate în prezenta cauză.

36. Din analiza comparativă a conținutului normativ al actelor adoptate în prima Cameră sesizată (Camera Deputaților), respectiv în Camera decizională (Senatul), Curtea observă că, pe de o parte, *prima Cameră sesizată* (Camera Deputaților, în ședința plenului din 6 aprilie 2016) *aduce completări în 4 puncte legii inițiate de Guvern, modificând 6 articole ale Legii educației naționale nr.1/2011*, respectiv art.146¹ (pct.1), art.168, art.170 și art.219 (pct.2), art.324 (pct.3) și art.325 (pct.4). Modificările vizează momentul de la care se produc efectele juridice ale retragerii unui titlu academic, elaborarea, evaluarea și susținerea tezei de doctorat, acordarea titlului de doctor, renunțarea la titlul de doctor, competența de soluționare a sesizărilor cu privire la nereguli în acordarea titlului de doctor, sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării standardelor de calitate sau de etică profesională, atribuțiile CNATDCU (Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare) privind verificarea respectării cerințelor procedurale de acordare a titlului de doctor și monitorizarea școlilor doctorale din România, interdicții cu privire la ocuparea posturilor didactice și de cercetare.

37. Curtea observă că, pe de altă parte, *Camera decizională* (Senatul, în ședința plenului din 9 mai 2016) *aduce completări în 23 de puncte legii inițiate de Guvern, modificând 8 articole ale Legii educației naționale nr.1/2011*, respectiv: art.158 (pct.1-6), art.166 (pct.7), art.168 (pct.8-16), art.170 (pct.17), art.217 (pct.18), art.300 (pct.19-21), art.318 (pct.22) și art.325 (pct.23). Modificările vizează organizarea școlilor doctorale, înființarea IOSUD (instituție organizatoare de studii universitare de doctorat), înființarea CNIOSUD (colegiu național al instituțiilor organizatoare de studii universitare de doctorat), evaluarea și acreditarea IOSUD, transferarea de competențe de la Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice /CNATDCU către IOSUD/Senatul universitar/Prezidiul Academiei Române și anume: acordarea calității de conducător de doctorat, acordarea titlului de doctor, emiterea actului de revocare prin care se ia act de renunțarea la titlul de doctor, publicarea tezei de doctorat

pe site-ul IOSUD, abrogarea competenței CNATDCU de a valida dosarul cu documentele originale aferente și teza de abilitare, respectiv de a invalida argumentat teza de doctorat, sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării standardelor de calitate sau de etică profesională, stabilirea de către Senatul universitar și, respectiv, încasarea de către IOSUD a taxelor pentru organizarea procesului de evaluare a tezelor de abilitare, transferul de competență privind numirea comisiei de specialitate în fața căreia se susține public teza de abilitate de la CNATDCU către Senatul universitar/Prezidiul Academiei Române, sancțiunile aplicabile personalului didactic și de cercetare pentru încălcarea eticii universitare sau pentru abateri de la buna conduită în cercetarea științifică, interdicții cu privire la ocuparea posturilor didactice și de cercetare.

38. Curtea constată, astfel, că legea, în redactarea pe care a adoptat-o Senatul, se îndepărtează în mod substanțial atât de textul adoptat în Camera Deputaților, cât și de obiectivele urmărite de inițiativa legislativă. ***Prin modificările aduse, Senatul reglementează cu privire la 5 articole din Legea nr.1/2011, care nu au fost niciodată și în nicio formă puse în dezbateră Camerei Deputaților, ca prima Cameră sesizată. Observăm că aceste modificări sunt semnificative, de substanță, vizând principalele competențe ale organismelor implicate în procedurile de acordare a titlurilor științifice de doctor.*** Legea adoptată de Senat reconfigurează atribuțiile IOSUD-urilor, Senatelor universitare și a Prezidiului Academiei Române, cărora le sunt conferite competențe sporite în detrimentul Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice și a CNATDCU (acordarea calității de conducător de doctorat, acordarea titlului de doctor). Cu titlu de exemplu, în procedura de soluționare a sesizărilor cu privire la nerespectarea standardelor de etică profesională pentru titlul de doctor, comisia de etică a IOSUD dobândește competența de a efectua cercetarea prealabilă și de a propune aplicarea sancțiunii privind retragerea titlului de doctor; propunerea se transmite Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, care solicită

CNATDCU confirmarea sau infirmarea propunerii; în baza avizului conform al CNATDCU, ministrul educației naționale și cercetării științifice retrage prin ordin titlul de doctor, iar IOSUD anulează diploma. De asemenea, Senatul României reconfigurează sancțiunile aplicabile personalului didactic și de cercetare pentru încălcarea eticii universitare sau pentru abateri de la buna conduită în cercetarea științifică.

39. Pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea statuează că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră. Or, din examinarea dispozițiilor deduse controlului de constituționalitate, Curtea constată că ***majoritatea soluțiilor adoptate de Senat nu a făcut obiectul inițiativei legislative și nu a fost dezbătută în Camera Deputaților***. Cu alte cuvinte, Senatul, adoptând Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, *a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, contrar art.61 din Constituție*. De asemenea, Curtea mai constată că *legea adoptată de Senat se îndepărtează de la scopul avut în vedere de inițiatorul său*, și anume crearea unui mecanism unitar și coerent privind desfășurarea învățământului la nivelul doctorat, clarificarea și etapizarea concretă a acțiunilor de emiteră a diplomelor și titlurilor la nivel universitar, precum și stabilirea unor atribuții privind procedurile și etica la nivelul învățământului universitar, astfel încât să se identifice cazurile de încălcare a standardelor de etică profesională, iar sancțiunile să poată fi aplicate unitar și în conformitate cu prevederile legale.

40. Pentru toate aceste argumente, Curtea reține că ***legea a fost adoptată de Senat cu încălcarea principiului bicameralismului***, întrucât, pe de o parte, relevă existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, se abate de

la obiectivul urmărit de inițiatorul proiectului de lege și respectat de prima Cameră sesizată. Așadar, Curtea constată că *Senatul nu a respectat procedura constituțională și regulamentară de adoptare a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, fapt ce determină neconstituționalitatea acesteia, în integralitatea sa, prin raportare la dispozițiile art.61 alin.(2) din Legea fundamentală.*

41. În ceea ce privește critica formulată de Guvern, potrivit căreia, deși în ședința Camerei Deputaților din data de 20 septembrie 2016, legea criticată nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru adoptare și a fost transmisă Senatului, în calitate de Cameră decizională spre dezbateră, în loc să fie reintrodusă pe ordinea de zi, împrejurare ce ar fi de natură a contraveni dispozițiilor art.75 alin.(3) și art.77 alin.(3) din Constituție, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată. Din analiza coroborată a normelor constituționale cuprinse de art.75, rezultă că, într-adevăr, după adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv [alin.(3)], însă Constituția stabilește la art.75 alin.(2) termenul în care prima Cameră sesizată are obligația de a se pronunța asupra proiectului sau propunerii legislative (45 de zile, respectiv 60 de zile pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită), instituind prezumția adoptării tacite în cazul în care acest termen a fost depășit. Cu alte cuvinte, neluarea în dezbateră a legii în termenul prevăzut de Constituție sau dezbateră acesteia în plenul Camerei, neurmată de adoptarea ei prin vot, nu constituie un impediment în derularea procedurii legislative, norma constituțională reglementând o ficțiune juridică, ce înlătură posibilitatea unui blocaj al proiectului sau propunerii legislative în prima Cameră sesizată și care are ca finalitate asigurarea unei proceduri fluente, succesive, expresie a principiului bicameralismului. Se evită, pe această cale, exercitarea unui veto în prima

Camera a Parlamentului și se dă substanță prevederilor art.75 alin.(3), potrivit căroră a doua Cameră (Camera decizională) decide în mod definitiv.

42. **Analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă.** Referitor la *cerințele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii*, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa, prin Decizia nr.732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 27 ianuarie 2015 (paragraful 29), că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 234 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 558 din 7 septembrie 2001, sau Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011) și că „Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta” (Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004), ceea ce înseamnă că aceasta „implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii” (Decizia nr. 13 din 9 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 aprilie 1999). În acest sens, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 225, Curtea a reținut că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (a se vedea, în acest

sens, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013).

43. Cu privire la aceleași cerințe de calitate a legii, garanție a principiului legalității, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărârile din 4 mai 2000, 25 ianuarie 2007, 24 mai 2007 și 5 ianuarie 2010, pronunțate în cauzele *Rotaru împotriva României* (paragraful 52), *Sissanis împotriva României* (paragraful 66), *Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României* (paragraful 34) și *Beyeler împotriva Italiei* (paragraful 109), a reținut obligativitatea asigurării acestor standarde de calitate a legii drept garanție a principiului legalității. În plus, a fost statuat faptul că nu poate fi considerată drept "lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă.

44. Raportând aceste considerente de principiu la speța dedusă judecății, Curtea constată că o parte dintre reglementările modificatoare ale Legii educației naționale nr.1/2011 nu întrunesc condițiile de claritate, precizie și previzibilitate ale normelor legale.

45. Astfel, în ceea ce privește dispozițiile cuprinse în art. unic pct. 6, care vizează modificarea art.158 alin.(7) din Legea nr.1/2011, respectiv cadrul legal referitor la organizarea școlilor doctorale, noua reglementare prevede că organizarea acestora în cadrul IOSUD se face prin hotărâre a Senatului universitar. Potrivit dispozițiilor art.158 alin.(2) din Legea nr.1/2011, școlile

doctorale se pot organiza de către o universitate sau un consorțiu universitar ori de către consorții sau parteneriate care se stabilesc legal între o universitate sau un consorțiu universitar și unități de cercetare-dezvoltare. Universitățile, respectiv parteneriatele sau consorțiile organizatoare de una sau mai multe școli doctorale acreditate sau autorizate provizoriu constituie o instituție organizatoare de studii universitare de doctorat, denumită IOSUD, recunoscută ca atare de Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice. Astfel, în condițiile în care școala doctorală este organizată de o universitate, Senatul universitar al acesteia, prin hotărâre, dispune cu privire la organizarea programului universitar de doctorat. Însă în condițiile în care școala doctorală este organizată de un consorțiu universitar sau de un parteneriat între o universitate sau un consorțiu universitar și unități de cercetare-dezvoltare, norma cu aplicabilitate generală care face vorbire de hotărârea Senatului universitar devine neclară și imprevizibilă. Cu alte cuvinte, noua lege reglementează o nouă structură, respectiv Senatul universitar al IOSUD, căreia îi sunt atribuite prerogative semnificative, fără însă a se preciza natura juridică a acestui organism, componența, procedura de selectare a membrilor și de desemnare a conducerii, procedura de luare a deciziilor în cadrul Senatului, actele juridice pe care le poate adopta, precum și raporturile sale cu structurile componente ale IOSUD, universitățile, consorții universitare și unități de cercetare-dezvoltare. În mod similar, prin art. unic pct. 9-11, care vizează modificarea art.168 din Legea nr. 1/2011, se introduc prevederi referitoare la competența Senatului universitar al IOSUD de a aproba instituirea unor „comisii cu rol științific”, a căror componență și criterii de selecție a membrilor nu sunt stabilite prin lege. În absența unor astfel de reglementări, Curtea reține că se creează incertitudine cu privire la aplicarea uniformă a prevederilor noii legi, existând riscul încălcării principiului legalității și a principiului securității raporturilor juridice.

46. Aceleași argumente sunt valabile și în ceea ce privește art. unic pct. 11 referitor la completarea art.168 din Legea nr. 1/2011, care prevede că rectorul

eliberează diploma de doctor în baza hotărârii Senatului universitar sau a Prezidiului Academiei Române de acordare a titlului de doctor. Or, pe de o parte, este incert care rector eliberează diploma în cazul unui IOSUD reprezentat de un consorțiu format din mai multe universități (fiecare cu propriul rector) și, pe de altă parte, în cazul în care diploma de doctor este eliberată ca urmare a absolvirii școlii doctorale organizate de Academia Române, remarcăm că în cadrul acestei instituții nu există funcția de rector. Dispozițiile nu numai că sunt eliptice și confuze, dar în situațiile prezentate, ele sunt susceptibile a crea veritabile blocaje instituționale în procedura acordării titlului de doctor.

47. Așa fiind, în condițiile în care una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite trăsături calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea și coerența, pentru a putea fi aplicat, Curtea constată că *dispozițiile art. unic pct. 6, 9-11 nu întrunesc cerințele de calitate menționate, încălcând astfel prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.*

48. Potrivit dispozițiilor legale în vigoare, respectiv art.168 alin.(7) din Legea nr.1/2011, titlul de doctor se atribuie prin ordin al ministrului educației naționale și cercetării științifice, după validarea tezei de doctorat de către CNATDCU. Legea supusă controlului de constituționalitate abrogă aceste dispoziții, înlocuindu-le cu următoarele: „*În baza hotărârii Senatului universitar/Prezidiului Academiei Române de acordare a titlului de doctor, rectorul eliberează diploma de doctor*”. Având în vedere aceste dispoziții, Curtea reține că, *în ambele ipoteze*, titlul de doctor este un act cu caracter administrativ, calitate ce atrage incidența normelor privind contenciosul administrativ. Astfel, potrivit art.1 alin.(6) din Legea nr.554/2004, „*Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în*

judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea.”

49. Potrivit jurisprudenței instanțelor judecătorești și a Curții Constituționale, prevederile art.1 alin.(6) din Legea nr.554/2004 constituie consacrarea legislativă a principiului revocabilității actelor administrative, conținând norme de procedură ce instituie calea prin intermediul căreia pot fi supuse controlului de legalitate, la cererea autorității emitente, actele administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice. ***Potrivit acestui text legal, actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu mai pot fi revocate de autoritățile emitente, constatarea nulității sau anularea acestora putând fi dispusă numai de instanța judecătorească competentă prin introducerea unei acțiuni în termen de un an de la data emiterii actului.*** Principiul revocabilității actelor administrative este, alături de principiul legalității, un principiu de bază al regimului juridic al actelor administrative, având consacrare constituțională implicită (art.21 și 52 din Constituție) și suport legal (art.7 alin.(1) al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ). Jurisprudența a statuat că, în principiu, toate actele administrative pot fi revocate, cele normative oricând, iar cele individuale cu unele excepții, iar printre actele administrative individuale exceptate se regăsesc și actele administrative care au intrat în circuitul civil și au generat drepturi subiective garantate de lege. Or, ***titlul științific de doctor este un act administrativ individual care, odată intrat în circuitul civil, produce efecte juridice în materia drepturilor personale, patrimoniale și nepatrimoniale.***

50. În acest context constituțional și legal, dispozițiile modificatoare ale art.168 alin.(7²) din Legea nr.1/2011, potrivit căreia „*actul administrativ constatator al titlului științific se anulează de la data emiterii actului de revocare și produce efecte doar pentru viitor*” constituie o încălcare a principiului irevocabilității actelor administrative individuale, cu consecințe

grave asupra drepturilor subiective născute ca urmare a intrării în circuitul civil a respectivului act. Posibilitatea revocării actului administrativ de către autoritatea emitentă încalcă principiul stabilității raporturilor juridice, introduce insecuritate în circuitul civil și lasă la dispoziția subiectivă a autorității emitente existența unor drepturi ale persoanei care a dobândit titlul științific.

51. Într-o atare situație, dacă există suspiciuni cu privire la nerespectarea procedurilor sau a standardelor de calitate sau de etică profesională, Curtea reține că actul administrativ poate fi supus controlului unei entități independente față de entitatea care a emis titlul de doctor, cu competențe specifice în acest domeniu, care poate lua măsuri sancționatorii cu privire la **retragerea** titlului în cauză. Însă, dacă opțiunea legiuitorului este pentru **revocarea sau anularea actului administrativ**, aceasta nu poate opera decât în condițiile stipulate de lege, respectiv **măsura nu poate fi dispusă decât de o instanță judecătorească**, cu respectarea dispozițiilor Legii nr.554/2004. De altfel, aceasta este și soluția consacrată în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție (a se vedea Decizia nr.3068 din 19 iunie 2012 sau Decizia nr.4288 din 23 octombrie 2012), potrivit căreia dispozițiile Legii nr.1/2011 nu constituie excepții de la regula irevocabilității actelor administrative individuale, reglementată de dreptul comun în materie, respectiv de Legea nr.554/2004.

52. Mai mult, Curtea observă că legea modificatoare operează cu noțiuni autonome, al căror regim juridic diferă în mod evident. Astfel, soluțiile legislative adoptate sunt de natură să creeze dificultăți de aplicare, întrucât conduc la efecte contradictorii prin utilizarea unor instituții juridice contrarii în cazul prevederilor potrivit cărora *„actul administrativ constatator al titlului științific se anulează de la data emiterii actului de revocare și produce efecte doar pentru viitor”*, sau celor conform cărora *„IOSUD anulează diploma”* în baza *„ordinului ministrului de retragere a titlului”* de doctor/atestatului de abilitare. Astfel, potrivit dispozițiilor legale, printr-un act de revocare *„se anulează”* un act administrativ constatator al titlului științific, iar anularea

diplomei se realizează în baza unui act prin care se retrage titlul. Dincolo de imprecizia ipotezelor de incidență a legii, având în vedere că instituția revocării/retragerii produce efecte pentru viitor, iar cea a anulării produce efecte și pentru trecut, Curtea constată că aceste prevederi, confuze și lipsite de rigoare juridică, generează incertitudine cu privire la aplicarea unitară a legii, împrejurare de natură să aducă atingere principiului securității juridice, principiu ce reclamă ca normele să fie clare, coerente și neechivoce, iar pentru a fi corect interpretate și aplicate, terminologia utilizată trebuie să fie certă și suficient de previzibilă.

53. Prin urmare, Curtea constată că prevederile potrivit cărora *„actul administrativ constatator al titlului științific se anulează de la data emiterii actului de revocare și produce efecte doar pentru viitor”*, precum și cele conform cărora *„IOSUD anulează diploma”* în baza ordinului ministrului de retragere a titlului de doctor/atestatului de abilitare, cuprinse în ***dispozițiile art. unic pct.13 și 17 contravin principiului legalității, prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție.***

54. O situație similară sub aspectul lipsei de rigoare în redactarea conținutului normativ o constituie norma cuprinsă în art. unic pct.11 al legii criticate prin care se introduce un nou alineat (5⁴) la art.168 din Legea nr.1/2011, potrivit căruia *„Titularul unui titlu științific de doctor poate solicita, după caz, Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice ori IOSUD care i-a acordat titlul de doctor renunțarea la titlul în cauză.[...]”* Curtea observă că, prin completările aduse la art. unic pct. 11 și 13 din legea criticată, odată cu renunțarea la titlul de doctor, ***legiuitorul nu stabilește statutul lucrării de doctorat care a stat la baza acordării titlului și nici efectele ce se vor produce în planul raporturilor juridice (de muncă), ca urmare a actului unilateral al renunțării. De asemenea, nici completările aduse prin art. unic pct.17 din legea criticată referitoare la retragerea titlului de doctor/anularea diplomei nu prevăd efectele juridice ale sancțiunii civile aplicate.***

55. În acest context, Curtea reține că deținerea titlului de doctor poate constitui o condiție pentru accederea într-o funcție, pentru dobândirea unei calități profesionale, a unui statut profesional, iar, uneori, are implicații inclusiv sub aspect patrimonial, acolo unde legiuitorul a înțeles să gratifice persoana care posedă titlul de doctor cu sporuri salariale corespunzătoare acestei pregătiri științifice. Or, noile dispoziții legale omit să stabilească în ce măsură sunt afectate raporturile juridice încheiate de persoana în cauză în calitate de doctor, limitându-se a dispune cu privire la efectele „*actului de revocare prin care se anulează actul administrativ constatator al titlului științific*”, care se vor produce „*doar pentru viitor*”. Nereglementarea efectelor actului unilateral de renunțare sau ale retragerii titlului de doctor, după caz, naște riscul ca fostul deținător al titlului de doctor să continue să beneficieze de acele drepturi dobândite în virtutea titlului, deși nu mai întrunește calitatea care a determinat acordarea acestora. Tratatamentul juridic astfel reglementat legitimează atingerea adusă dreptului de proprietate intelectuală al autorului inițial, în condițiile în care plagiatul are consecințe în plan patrimonial, pe de o parte, și creează posibilitatea ca persoana care s-a abătut de la respectarea standardelor de etică profesională să se bucure în continuare de rezultatul fraudei sale, pe de altă parte. Or, Curtea apreciază că o atare finalitate a legii este inacceptabilă din punct de vedere juridic și social, întrucât încurajează comportamente ilicite și elimină caracterul punitiv și preventiv al sancțiunii de retragere a titlului de doctor.

56. Pe de altă parte, Curtea constată că renunțarea voluntară la titlul de doctor lasă fără obiect dispozițiile legale referitoare la activitatea organelor abilitate să analizeze suspiciunile cu privire la nerespectarea procedurilor sau a standardelor de calitate sau de etică profesională, întrucât manifestarea unilaterală de voință în sensul renunțării la titlu desistează activitatea de investigare a organelor care pot dispune sancțiunea retragerii titlului. Astfel, îndeplinirea unei condiții pur potestative, respectiv solicitarea persoanei care

deține calitatea de doctor de a se lua act de renunțarea sa la titlu, împiedică declanșarea unei proceduri de investigare a modului în care a fost dobândit titlul sau, în situația în care o atare procedură este în curs, îi pune capăt în mod arbitrar. Apare cu *evidență faptul că legea creează premisele ca persoane suspectate de obținerea titlului de doctor prin fraudarea procedurilor legale să preîntâmpine aplicarea unei sancțiuni renunțând voluntar la titlu*. Conduita ilicită de însușire, integrală sau parțială, a unei lucrări științifice, creație a altei persoane, și prezentată drept creație personală, ce determină efecte juridice atât în cadrul raporturilor de muncă, cât și în cadrul raporturilor izvorâte din dreptul de proprietate intelectuală va rămâne, așadar, nesancționată în virtutea dispozițiilor legale care prevăd renunțarea voluntară la titlu. Astfel, în condițiile în care legea prevede retragerea titlului de doctor ca sancțiune pentru nerespectarea standardelor prevăzute pentru elaborarea ei, inclusiv pentru plagiat, în cazul renunțării voluntare la titlul de doctor, noile dispoziții nu fac altceva decât să încurajeze un comportament neonest, ilicit, într-un domeniu care ar trebui să fie caracterizat de rigoare, profesionalism și probitate etică.

57. Având în vedere aceste argumente, Curtea constată că, prin nereglementarea expresă a efectelor pe care le generează renunțarea la titlul de doctor, ***prevederile art. unic pct.11, referitor la introducerea alin.(5⁴) al art.168, precum și cele ale art. unic pct.17, referitor la retragerea titlului de doctor/anularea diplomei, nu întrunesc condițiile privind claritatea și previzibilitatea normei, consacrate de art.1 alin.(5) din Constituție.***

58. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4/2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 26 octombrie 2016.