

DECIZIA nr.235
din 2 iunie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției

Publicată în Monitorul Oficial nr.530 din 19.06.2020

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției, obiecție formulată de un număr de 26 de senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Național Liberal, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.XXXV 783 din 12 februarie 2020, secretarul general al Senatului a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1020 din 12 februarie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.235A/2020.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii obiecției formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, susținând că prin modul în care a fost adoptată legea supusă analizei de constituționalitate, aceasta încalcă prevederile constituționale ale art.75 alin.(1). Pe de o parte, având în vedere obiectul de reglementare al legii, respectiv norme privind organizarea generală a învățământului și norme privind infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, potrivit art.73 alin.(3) lit.n) și lit.h) din Constituție, legea are statutul unei legi organice. Pe de altă parte, ținând cont de prevederile constituționale ale art.75 care enumeră expres și limitativ domeniile de legiferare care intră în competența Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, rezultă că în cazul legilor care privesc organizarea generală a învățământului prima Cameră sesizată trebuie să fie Camera Deputaților. Totodată, pe baza unui raționament *per a contrario*, propunerile legislative care au ca obiect infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora se supun votului Senatului ca primă Cameră sesizată. Este de observat că inițiativa legislativă în cauză conține norme care ar fi trebuit supuse adoptării Senatului ca primă Cameră sesizată și norme care ar fi trebuit supuse adoptării Camerei Deputaților ca primă Cameră sesizată. Așadar, legea criticată se află în ipoteza prevăzută de art.75 alin.(4) din Constituție, care prevede modalitatea de soluționare a unui eventual conflict de competență cu privire la ordinea de sesizare a Camerelor în situația

unei propuneri legislative care conține norme organice ce trebuie adoptate diferit, prin raportare la ordinea de sesizare a Camerelor.

4. În acest context, autorii sesizării arată că, sub aspect procedural, legea a fost adoptată de Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, și de Senat, în calitate de Cameră decizională. Astfel, Camera Deputaților a adoptat, ca primă Cameră sesizată, norme având ca obiect infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, deși, conform Constituției, Camera Deputaților este Cameră decizională în astfel de cazuri. Într-o atare ipoteză, procedura de a adoptare a legii ar fi constituțională numai în măsura în care Senatul nu ar mai fi adus modificări sau completări normelor care ar fi trebuit adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, respectiv normelor care au ca obiect infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora. Or, Senatul a adoptat o serie de amendamente care modifică propunerea legislativă sub aspectul conținutului normelor de reglementare a infracțiunilor, a pedepselor și a regimului executării acestora, astfel că, în conformitate cu normele constituționale, legea ar fi trebuit întoarsă la Camera Deputaților, care, în calitate de Cameră decizională, ar fi trebuit să decidă în mod definitiv.

5. Prin urmare, având în vedere că Senatul este Camera care a decis în mod definitiv, legea adoptată este neconstituțională sub aspectul procedurii legislative de adoptare, încălcând prevederile art.73 și art.75 din Constituție.

6. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate intrinsecă, aceasta este raportată la prevederile art.1 alin.(3) și (5), ale art.16 alin.(1), ale art.23 alin.(11) și ale art.53 din Constituție. Invocând jurisprudența Curții Constituționale cu privire la respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (de exemplu, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 sau Decizia nr.473 din 21 noiembrie 2013), autorii sesizării susțin că mai multe prevederi din legea supusă controlului de constituționalitate cuprind dispoziții neclare, de natură a afecta eficiența actului normativ. În concret, formulări precum „similar funcțiilor de autoritate publică” din art.1, personalul didactic „se bucură de autoritatea de a lua decizii oportune” din art.2 lit.c), „în cursul procedurii judiciare aplicabile” din art.4 etc. sunt imprecise, imprevizibile și neclare. Nu se poate ști la ce s-a referit legiuitorul atunci când a prevăzut dispoziții de protecție similare funcțiilor de autoritate publică și nici care sunt acele proceduri judiciare aplicabile.

7. Referitor la principiul unicității reglementării în materie, deși art.14 alin.(1) din Legea nr.24/2000 prevede că „Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”, legea cuprinde atât norme din domeniul educației, cât și norme din domeniul dreptului penal și al dreptului procesual penal. Legiuitorul a creat o *lex tertia* în care a inclus norme din domenii diferite, ce ar fi trebuit cuprinse, pe de o parte, în Legea educației naționale nr.1/2011, iar, pe de altă parte, în Codul penal și în Codul de procedură penală. Prin urmare, legea încalcă principiul unicității reglementării, ceea ce va avea consecințe negative în ceea ce privește principiul securității raporturilor juridice.

8. În ceea ce privește regimul sancționator introdus prin legea de față, trebuie reținut, în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție, că, din punct de vedere penal, noțiunea de funcționar public are un sens mult mai larg decât sensul utilizat în dreptul administrativ. Astfel, cadrul didactic este asimilat noțiunii de funcționar public din dreptul penal, deci

beneficiază deja de toate normele sancționatorii care prevăd limite majorate pentru pedepsele aplicate persoanelor care săvârșesc infracțiuni asupra cadrelor didactice. Așadar, normele din prezenta lege nu fac altceva decât să dubleze prevederile din Codul penal, fapt care contravine normelor de tehnică legislativă și textului constituțional cu privire la securitatea juridică, ce implică de la sine predictibilitatea normei de drept.

9. În ceea ce privește dispozițiile art.4 din lege, autorii sesizării susțin că acestea instituie o prezumție relativă de legalitate în cadrul „procedurilor judiciare” întreprinse de personalul didactic și, coroborând această prevedere cu obiectul de reglementare al legii, constată că, pe de o parte, cadrele didactice dobândesc statutul de autoritate publică și, pe de altă parte, înscrisurile emise de cadrele didactice cu privire la faptele constatate vor fi asimilate actelor administrative care se bucură de prezumția de legalitate, prezumție care, la rândul ei, se bazează pe prezumția de autenticitate și de veridicitate.

10. Cu privire la primul aspect, autorii sesizării arată că noțiunea de autoritate publică are în sfera sa de cuprindere, pe lângă organele administrației publice (centrale de specialitate și locale), și Parlamentul, Președintele României, Guvernul, precum și autoritatea judecătorească (instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii). În acest sens, trebuie reținut faptul că unitatea școlară nu este o autoritate publică (în sens strict), ci o instituție publică. Astfel, deosebirea dintre noțiunea de autoritate publică și cea de instituție publică este reprezentată de raportul supraordonat dintre autoritate și instituție, fapt relevat și de sfera prerogativelor pe care fiecare dintre cele două categorii de entități juridice le deține. Prin urmare, în timp ce autoritatea publică are o serie de prerogative decizionale, de reglementare, control, sancționare etc., instituția publică are doar menirea de a presta anumite servicii publice specializate, în diverse domenii administrative, în speță servicii de educație pentru copii și tineri.

11. Cu privire la al doilea aspect, autorii obiecției susțin că prezumția relativă de legalitate instituită cu privire la faptele constatate în scris de cadrele didactice presupune ca înscrisurile să fie calificate ca fiind acte administrative, iar contestarea acestora să se poate realiza doar în instanțele de contencios administrativ. Astfel, se lasă cadrelor didactice posibilitatea de a dispune arbitrar de aceste prerogative, profesorul preluând și rolul de „agent constator”, chiar în absența unor martori care să ateste veridicitatea probei, cum se întâmplă în cazul agenților constatori din alte domenii. Totodată, sintagma „faptele sesizate în scris” (de către cadrul didactic) generează incertitudine, nefiind clar exemplificate de norma respectivă care sunt acele modalități prin care se materializează constatările cadrului didactic, fapt care contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

12. Prin această măsură, legiuitorul dezechilibrează raportul privind egalitatea persoanelor în fața legii, fără nicio justificare obiectivă. Astfel, sub aspect probator, legiuitorul a inversat sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele relatate de personalul didactic, urmând ca celelalte persoane interesate să facă dovada contrară. Or, această inversare a sarcinii probei nu are nicio justificare și va adânci eventualele tensiuni existente între elevi, părinți, pe de o parte, și profesori, pe de altă parte. Prin urmare, nu există niciun criteriu obiectiv și rezonabil care să justifice opțiunea legiuitorului de a dezechilibra două categorii de persoane ce interacționează zilnic (personalul didactic și restul persoanelor), de a conferi puteri sporite profesorilor, respectiv prezumția de veridicitate a faptelor sesizate în scris. La rândul lor, elevii sunt adesea

victime ale unor abuzuri exercitate de către profesori. Sunt cunoscute multe exemple în care unii elevi au fost abuzați fizic sau psihic, sau hărțuiți în diverse feluri de către profesorii de la clasă, fie într-un cadru colectiv, fie într-o interacțiune fără martori. În aceste situații, declarația profesorului ar avea un statut probator superior față de mărturia elevului, ceea ce creează un dezechilibru evident între persoane care sunt în egală măsură parteneri în procesul educațional.

13. De altfel, în practică, va fi foarte dificil pentru persoana interesată să facă proba contrară, având în vedere că sunt dese situațiile când nu există mijloace de înregistrare audiovideo sau martori în interacțiunile dintre cadrele didactice și părinți sau elevi. Astfel, a institui o prezumție de veridicitate în aceste condiții în favoarea cadrului didactic poate conduce la abuzuri greu verificabile, dar mai ales la o lipsă a egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.

14. Legea este de natură să încalce și prezumția de nevinovăție, drept izvorât din libertatea individului, consacrat constituțional la art.23 alin.(11), restrângându-i în mod nejustificat exercițiul dreptului, cu încălcarea art. 53 din Constituție. În materie penală sunt enumerate limitativ anumite situații și categorii de reprezentanți ai autorității publice care pot încheia procese-verbale ce constituie chiar acte de sesizare a instanței penale. Acele acte nu beneficiază însă de prezumția de veridicitate, acuzarea fiind în continuare obligată să facă proba celor reținute de persoanele care le-au întocmit. Prin urmare, posibilitatea "cadrului didactic care constată fapte în scris și care beneficiază de prezumția de veridicitate până la proba contrară este nemaîntâlnită în legislația română și conduce la înfrângerea prezumției de nevinovăție". Dreptul fundamental la prezumția de nevinovăție izvorăște din nevoia de a oferi o protecție juridică persoanei acuzate, în scopul echilibrării balanței pe parcursul procedurilor judiciare aplicabile și pentru a oferi învinutului garanțiile procesuale necesare împotriva abuzurilor. Or, norma criticată, cu scopul vădit de a încălca voința puterii constituante originare, a instituit o prezumție *iuris tantum* de veridicitate „până la proba contrară” a eventualelor acuzații formulate de personalul didactic, de conducere, îndrumare sau control, noțiune care are vocația de a institui în sarcina acuzatului o veritabilă prezumție de vinovăție. Conform jurisprudenței instanței de contencios constituțional, „nimeni nu este obligat să își dovedească nevinovăția, sarcina probațiunii revenind acuzării, iar situația de dubiu îi profită celui acuzat - *in dubio pro reo*” (a se vedea Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010). Conform art.53 alin.(2) din Legea fundamentală, exercițiul drepturilor poate fi restrâns, *inter alia*, dacă măsura este necesară într-o societate democratică, dacă este proporțională cu situația care a determinat-o și dacă nu aduce atingere înseși existenței dreptului. Expunerea de motive a propunerii legislative supusă controlului nu conține nicio justificare a situației care determină restrângerea dreptului la prezumția de nevinovăție, iar, chiar dacă ar exista, norma criticată tot ar rămâne incompatibilă cu rigorile constituționale ale restrângerii drepturilor fundamentale, având în vedere că proporționalitate restrângerii presupune un caracter temporar, dat fiind că acționează strict ca o excepție necesară pentru salvagardarea unor valori ale statului democratic (Decizia Curții Constituționale nr. 712 din 5 iulie 2012). Totodată, dispoziția criticată acționează în sensul efectiv al abolirii prezumției de nevinovăție pentru infracțiunile prevăzute de art.5 din lege, ceea ce aduce atingere însuși dreptului fundamental la prezumția de nevinovăție, afectându-i în mod vădit substanța și aplicabilitatea.

15.În fine, autorii sesizării susțin că legea generează inegalitate în fața legii între profesorii din învățământul preuniversitar și cei din învățământul universitar. Din expunerea de motive a legii rezultă că aceste puteri sporite sunt acordate profesorilor din mediul preuniversitar ca urmare a situațiilor neplăcute în care sunt puși de către elevii teribiliști sau needucați sau chiar de către părinții acestora, cadrele didactice fiind uneori agresate fizic sau verbal. Exact aceleași considerente sunt pe deplin aplicabile și de aceeași protecție ar trebui să se bucure și profesorii din mediul universitar. Însă legiuitorul a ales să avantajeze doar personalul didactic din mediul preuniversitar, fără a exista o justificare obiectivă. Din acest punct de vedere, în situații egale și contexte identice, respectiv în activitatea didactică desfășurată pentru elevi/studenti, doar profesorii din mediul preuniversitar beneficiază de privilegiile instituite de lege, nu și cei din mediul universitar, ceea ce este în evidentă contradicție cu prevederile art.16 din Constituție.

16.În continuare, Curtea reține că prin Adresa nr.2957 din 17 februarie 2020, Avocatul Poporului a trimis Curții Constituționale sesizarea privind neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1098 din 17 februarie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.257A/2020.

17.În **motivarea sesizării de neconstituționalitate**, Avocatul Poporului formulează **critici de neconstituționalitate intrinsecă** în ceea ce privește dispozițiile art.1 și art.4 din legea supusă controlului. Susține că art.1 încalcă principiul securității raporturilor juridice, consacrat la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. Astfel, Curtea Constituțională a statuat, în mod constant, în jurisprudența sa 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 precis și de clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, este necesară formularea cu o precizie suficientă a actului normativ pentru a 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 (Deciziile Curții Constituționale nr.1 din 11 ianuarie 2012 și nr.146 din 12 martie 2015). Previzibilitatea și predictibilitatea unei norme presupun că destinatarul acesteia înțelege aspectele în funcție de care este obligat să își adapteze conduita. Or, în cazul de față, Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu devine lipsită de claritate și de previzibilitate, întrucât, pe de o parte, atribuie activității didactice caracterul unei activități desfășurate în regim de putere publică, iar, pe de altă parte, creează o neclaritate în ceea ce privește statutul funcțiilor didactice în general, indiferent că sunt exercitate în învățământul preuniversitar sau în învățământul universitar.

18.Cât privește sintagma „*investirea cu exercițiul autorității publice*”, menționată atât în titlul, cât și în textul legii, apreciază că, în conformitate cu art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, autoritatea publică reprezintă orice organ de stat sau al

unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public. Activitatea didactică nu presupune un raport de putere publică și, în consecință, nici structurile care prestează servicii publice de învățământ nu sunt autorități publice, ci instituții publice, prestand anumite servicii publice specializate, în diverse domenii administrative, în speță servicii de educație pentru copii și tineri.

19. Mai mult, potrivit dispozițiilor art.207 alin.(1) și (2) din Legea educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare, funcțiile de conducere din cadrul învățământului superior reprezintă funcții în domeniul didactic a căror desfășurare nu presupune prerogative de putere publică, și nu sunt funcții publice de autoritate. Dată fiind această opțiune legislativă univocă în sfera învățământului superior, Avocatul Poporului consideră că personalul didactic de predare, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar nu ar putea fi investit, la rândul său, cu exercițiul autorității publice, neavând prerogative de putere publică. Arată că, în doctrina administrativă, instituțiile de învățământ de stat chiar sunt exemplificate ca fiind instituții publice, și nu autorități publice.

20. Prin urmare, dobândirea statutului de autoritate publică de către cadrele didactice încalcă principiul securității raporturilor juridice, consacrat la art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, în condițiile în care autoritatea publică are o serie de prerogative decizionale, de reglementare, control, sancționare, ceea ce ar deschide calea unui exces de putere.

21. Cu privire la dispozițiile art.4 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, Avocatul Poporului susține că acestea încalcă art.23 alin.(11) din Legea fundamentală referitor la prezumția de nevinovăție, întrucât instituie o prezumție de veridicitate pentru faptele sesizate în scris de personalul didactic, în cursul unei proceduri judiciare. Prin această măsură, legiuitorul dezechilibrează raportul privind egalitatea persoanelor în fața legii, fără nicio justificare obiectivă. Astfel, prezumția de veridicitate sau „prezumția de temeinicie” reprezintă o presupunere relativă a conformității aspectelor menționate în scris de personalul didactic cu implicațiile realității factuale la care actul se referă. Cu alte cuvinte, starea de fapt consemnată în conținutul oricărui act emis de către personalul didactic se prezumă, până la proba contrară, a se subsuma întocmai adevărului obiectiv. Sub aspect probator, legiuitorul a inversat sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele relatate de personalul didactic, urmând ca celelalte persoane interesate să facă dovada contrară. Or, această inversare a sarcinii probei nu are nicio justificare și va adânci eventualele tensiuni existente între elevi, părinți, pe de o parte, și profesori, pe de altă parte.

22. Avocatul Poporului invocă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv Hotărârea din 7 octombrie 1988, pronunțată în *Cauza Salabiaku împotriva Franței*, în care Curtea a statuat că „prezumții de fapt sau de drept operează în orice sistem de drept. Natural, Convenția nu interzice asemenea prezumții, în principiu. Totuși [...] le impune statelor să le mențină în anumite limite rezonabile, luând în considerare gravitatea faptelor și respectarea dreptului la apărare”. În Hotărârea din 23 iulie 2002, pronunțată în *Cauza Vastberga Taxi Aktiebolag and Vulic împotriva Suediei*, forul a reiterat și în același timp a dezvoltat concluzia anterioară, arătând că „Statele trebuie să păstreze o balanță [...] mijloacele

utilizate trebuie să fie în mod rezonabil proporționale cu scopul legitim dorit a fi atins”. Din această perspectivă, instanța europeană nu a oferit un remediu explicit pentru concilierea prezumțiilor, rezumându-se la a propune doar o soluție interpretativă, în sensul în care prezumția de nevinovăție, fiind una relativă, ar putea coexista cu alte prezumții relative existente într-un anumit sistem de drept, cu condiția ca utilizarea acestora din urmă să nu fie incompatibilă cu garanțiile dreptului la apărare, iar limitele rezonabile și principiul proporționalității mai sus amintite urmează a fi analizate de la caz la caz.

23.În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acesteia, este contestată chiar prezumția de care se bucură. În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar [...] instanțele de judecată nu pot face aplicarea strictă a regulii *onus probandi incumbit actori*, ci, din contră, chiar ele trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului din moment ce contravenția intră sub incidența art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Prin urmare, nu se poate susține răsturnarea sarcinii probei”.

24.Așadar, din considerentele Curții Constituționale reiese în mod neechivoc faptul că prezumția de veridicitate a procesului-verbal contravențional nu poate fi situată deasupra prezumției de nevinovăție în plan procesual în lipsa unui minim registru probatoriu pe care să se bazeze, neputând avea *de plano* valoare probantă absolută. Avocatul Poporului apreciază că acest raționament este aplicabil și în privința dispozițiilor art.4 din actul normativ criticat, pornind de la premisa că drepturile fundamentale ale cetățeanului sunt cele ce trebuie asigurate, iar nu încrederea necondiționată, *ab initio*, în faptele sesizate, în scris, de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control, în cursul unei proceduri judiciare. Având în vedere cele expuse, consideră că prezumția de nevinovăție a beneficiarului primar (elevul) ar trebui să primeze în raport cu prezumția de veridicitate a faptelor sesizate în scris de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control.

25.Atribuind faptelor sesizate în scris de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control o forță probantă absolută, cu alte cuvinte stabilind *a priori* vinovăția „contravenientului”, norma criticată nu doar că încalcă dreptul persoanei de a fi prezumată nevinovată, instituind sarcina ingrată de a-și demonstra propria nevinovăție, dar poate genera, în anumite condiții, chiar imposibilitatea faptică absolută și obiectivă de a furniza probe în acest sens. Or, acest aspect este incompatibil cu implicațiile standardelor europene privind respectarea dreptului la apărare.

26.Nu în ultimul rând, prin absolutizarea prezumției de temeinicie a celor consemnate de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control se deschide calea unui exces de putere împotriva elevului, fapte ce ar trebui analizate din perspectiva respectării „limitelor rezonabile” la care face referire jurisprudența curții Europene a Drepturilor Omului. Aceasta, deoarece personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control, prin prisma prerogativelor sub care își exercită atribuțiile, beneficiază oricum de o poziție supraordonată, de un avantaj față de elev, având puterea discreționară de a stabili faptele pe care i le

impută și de a-i aplica acestuia o sancțiune. Ca atare, nu s-ar justifica perpetuarea unei asemenea „neegalități” de arme, doar pe motiv că faptele sesizate în scris de personalul didactic beneficiază prin efectul legii de încrederea organelor judiciare, legiuitorul alegând să avantajeze doar personalul didactic din mediul preuniversitar.

27. Prin urmare, întrucât eventualele acuzații formulate de personalul didactic, de conducere, îndrumare sau control instituie în sarcina „contravenientului” (elev) o veritabilă prezumție de vinovăție, Avocatul Poporului consideră că art.4 din „Legea privind învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu” încalcă art.23 alin.(11) din Constituție.

28. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

29. **Guvernul** a transmis prin Adresa nr.5/814/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1675 din 10 martie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curții nr.235A/2019.

30. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, raportate la art.73 și art.75 alin.(4) din Legea fundamentală, din analiza comparativă a variantelor adoptate la nivelul celor două Camere, se poate constata faptul că Senatul, în calitate de Cameră decizională, a adus o serie de modificări art.6 vizând modalitatea în care se desfășoară urmărirea penală, însă propunerea legislativă nu s-a mai întors la prima Cameră sesizată (Camera Deputaților), în condițiile art.75 alin.(4) teza a doua din Legea fundamentală. Prin urmare, Guvernul apreciază că sunt întemeiate criticile de neconstituționalitate extrinsecă.

31. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, raportate la art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, Guvernul consideră că legea, în ansamblul său, nu îndeplinește criteriile de claritate și previzibilitate, astfel cum acestea au fost statuate în jurisprudența Curții Constituționale. De asemenea, este întemeiată și critica referitoare la încălcarea principiului unicității reglementării, ceea ce este de natură să conducă la înfrângerea principiului securității raporturilor juridice, consfințit de art.1 alin.(3) din Constituție.

32. În ceea ce privește încălcarea art.16 alin.(1) din Constituție, Guvernul consideră că, din perspectiva valorilor sociale protejate prin dispozițiile legii criticate (integritatea fizică și psihică, precum și demnitatea cadrelor didactice), este indubitabil faptul că profesorii din învățământul preuniversitar și cei din învățământul superior se află în situații cvasiidentice, care ar fi impus instituirea aceluiași mecanism de protecție.

33. De asemenea, prezumția de veridicitate pentru faptele sesizate în scris de personalul didactic, instituită prin art.4 din legea criticată, dezechilibrează raportul privind egalitatea persoanelor în fața legii, fără nicio justificare obiectivă, legiuitorul inversând sarcina probei. Această prezumție afectează în mod vădit substanța și aplicabilitatea prezumției de nevinovăție, consacrată de art.23 alin.(11) din Constituție, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art.53 alin.(2) din Legea fundamentală pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

34. De asemenea, prin Adresa nr.5/896/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1676 din 10 martie 2020, **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curții nr.257A/2020.

35. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, Guvernul consideră că art.1 din legea criticată nu îndeplinește criteriile de claritate și previzibilitate, astfel cum acestea au fost statuate în jurisprudența Curții Constituționale.

36. În ceea ce privește prezumția de veridicitate pentru faptele sesizate în scris de personalul didactic, instituită prin art.4 din legea criticată, Guvernul apreciază că aceasta dezechilibrează raportul privind egalitatea persoanelor în fața legii, fără nicio justificare obiectivă, legiuitorul inversând sarcina probei. Prezumția afectează în mod vădit substanța și aplicabilitatea prezumției de nevinovăție, consacrată de art.23 alin.(11) din Constituție, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art.53 alin.(2) din Legea fundamentală pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

37. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecțiile de neconstituționalitate care fac obiectul Dosarelor Curții Constituționale nr.235A/2020 și nr.257A/2020, iar **Avocatul Poporului** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția formulată în Dosarul nr.257A/2020.

CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctele de vedere ale Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

38. Deși adresa de înaintare a sesizării în Dosarul Curții Constituționale nr.235A/2020, semnată de secretarul general al Senatului, se referă la "sesizarea de neconstituționalitate cu privire la *Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției*", actul de sesizare, semnat de 26 de senatori, are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate *Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu*, în ansamblul său, precum și dispozițiile art.1, art.2, art.4 și art.5 din această lege, în special.

39. De asemenea, actul de sesizare în Dosarul Curții Constituționale nr.257A/2020, semnat de Avocatul Poporului, are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile art.1 și art.4 din *Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu*.

40. Curtea reține că, în cuprinsul sesizărilor, autorii fac trimitere la titlul legii așa cum acesta a fost atribuit de inițiatorul propunerii legislative și cu care legea a fost adoptată în prima Cameră sesizată. Însă, având în vedere că titlul actului normativ criticat a fost modificat de Camera decizională, astfel că legea adoptată de Parlament se numește „*Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de*

conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției”, Curtea urmează să analizeze obiecțiile de neconstituționalitate cu privire la acest act normativ, care are următorul conținut:

„Art.1.- Personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar beneficiază, în exercitarea atribuțiilor specifice funcției, de protecția acordată similar funcțiilor de autoritate publică.

Art.2.- În aplicarea prevederilor art.1, personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control se bucură de:

- a) respect și considerație față de persoana sa și față de profesie din partea beneficiarilor primari, secundari și terțiar ai educației, precum și din partea celorlalți salariați ai unității;
- b) un climat de ordine, disciplină și respect, în timpul desfășurării actului educațional în contexte formale, nonformale și informale;
- c) autoritatea de a lua decizii oportune, care să îi permită să mențină un mediu adecvat în timpul procesului de predare-învățare-evaluare, dar și pe parcursul desfășurării de activități extrașcolare;
- d) susținerea părinților sau reprezentanților legali ai beneficiarilor primari ai educației, în realizarea actului educațional;
- e) dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare beneficiarilor primari, conform regulamentului de organizare și funcționare al unității de învățământ;
- f) protecție juridică adecvată pentru îndeplinirea sarcinilor;
- g) sprijin și implicare din partea autorităților, inclusiv a celor care au atribuții în domeniul învățământului, pentru asigurarea tratamentului, considerației și respectului cuvenit funcției, în raport cu importanța socială și sarcinile specifice;
- h) beneficiul campaniilor desfășurate la nivel național și local, de către autoritățile administrației publice, pentru creșterea considerației și prestigiului social.

Art.3.- În vederea asigurării dreptului instituit prin art.1, instituțiile și autoritățile publice colaborează cu personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control.

Art.4.- În cursul procedurii judiciare aplicabile, faptele sesizate, în scris, de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control, în exercitarea atribuțiilor specifice funcției, se bucură de prezumție relativă de veridicitate, până la proba contrară.

Art.5.- (1) Amenințarea săvârșită nemijlocit sau prin mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violențe, vătămarea corporală, lovirile sau vătămrile cauzatoare de moarte ori omorul, săvârșite împotriva unei persoane care ocupă o funcție didactică, de conducere sau de îndrumare și control, aflată în exercitarea atribuțiilor specifice funcției sau în legătură cu exercitarea acestor atribuții, se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.

(2) Săvârșirea unei infracțiuni împotriva unui persoane care ocupă o funcție didactică, de conducere sau de îndrumare și control ori asupra bunurilor acesteia, în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuțiilor specifice funcției, se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.

(3) *Cu aceeași pedeapsă se sancționează faptele comise în condițiile alin.(2), dacă privesc un membru de familie al persoanei care ocupă o funcție didactică, de conducere sau de îndrumare și control.*

Art.6.- *Directorii unităților de învățământ, precum și orice persoană ce exercită o funcție de conducere, de îndrumare și control care, în exercitarea atribuțiilor lor, au luat cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni împotriva personalului didactic de conducere, de îndrumare și control, sunt obligate să sesizeze, de îndată, organul de urmărire penală și să ia măsuri pentru ca urmele infracțiunii, corpurile delictive și orice alte mijloace de probă să nu dispară.”*

41.Autorii sesizărilor susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și alin.(5), ale art.16, ale art.23 alin.(11), ale art.53, ale art.73 alin.(3), precum și ale art.75 alin.(1) din Constituție.

42.Având în vedere faptul că obiectul celor două sesizări îl constituie dispoziții ale aceluiași act normativ, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, în temeiul art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992, plenul Curții Constituționale dispune, din oficiu, conexarea celor două cauze, respectiv a Dosarului nr.257A/2020 la Dosarul nr.235A/2020, care a fost primul înregistrat, urmând ca instanța constituțională să pronunțe o singură decizie prin care să efectueze controlul de constituționalitate *a priori* asupra dispozițiilor Legii privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției, în ansamblul său, precum și a dispozițiilor art.1, art.2, art.4 și art.5 din lege, în special.

43.În vederea soluționării prezentelor obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acestora, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, par.32).

44.Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, obiecțiile de neconstituționalitate au fost formulate de un număr de 26 de senatori, respectiv de Avocatul Poporului, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

45.Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală,

Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției a fost adoptată, în procedură ordinară, de Senat, Cameră decizională, în data de 3 februarie 2020, a fost depusă, în data de 11 februarie 2020, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii, și apoi trimisă spre promulgare, în data de 17 februarie 2020. Prezentele sesizări au fost înregistrate la Curtea Constituțională în data de 12 februarie 2020, respectiv 17 februarie 2010. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizările de neconstituționalitate au fost formulate în termenele legale și constituționale, Curtea constată că obiecțiile de neconstituționalitate sunt admisibile și sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

46.În vederea analizării admisibilității prezentelor sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - *obiectul controlului de constituționalitate*, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorii sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizărilor de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecțiilor formulate, Curtea observă că obiectul criticilor îl constituie procedura de adoptare a legii, precum și conținutul normativ al acesteia.

47.Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizărilor astfel formulate, Curtea Constituțională constată că a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și ale art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor Legii privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției.

48.Examinând ***criticile de neconstituționalitate extrinsecă***, Curtea reține că, la data de 27 iunie 2016, un senator a inițiat propunerea legislativă privind „învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu”. În expunerea de motive întocmită s-a arătat că „în sistemul național de învățământ se constată o lipsă de protecție juridică a cadrelor didactice față de hărțuirea și agresiunile venite din partea elevilor, părinților sau reprezentanților legali ai acestora; [...] profesorii nu sunt protejați în cazul luării unei decizii pedagogice față de un elev sau al aplicării unei sancțiuni disciplinare; nu se poate asigura prevalența dreptului la educație al majorității elevilor în raport cu cei care au un comportament perturbator”. Prin urmare, propunerea legislativă urmărește să contribuie „la recunoașterea socială a autorității, precum și a standardelor profesionale ale corpului profesoral, promovând formarea și evaluarea sa și recunoaște autoritatea publică a directorilor, membrilor de conducere și profesorilor din școlile publice și private, aceștia bucurându-se de toate principiile prezumției de veridicitate în declarațiile lor scrise cu privire la evenimentele cu semnificație disciplinară și de protecție acordată de lege. Această lege recunoaște ca *autoritate instituțională figura profesorului și o convertește în sprijinul primordial pentru un proces de predare-învățare de calitate*”.

49. Propunerea legislativă a fost depusă la Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, iar la data de 1 noiembrie 2016, legea a fost considerată adoptată tacit, în temeiul art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție. Anterior, prin Avizul nr.430 din 4 mai 2016, Consiliul Legislativ *a avizat favorabil propunerea legislativă, însă la pct.2 din aviz a precizat că* „propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente atât prevederile art.73 alin.(3) lit.h) din Constituția României, republicată – în ceea ce privește agravarea răspunderii penale pentru anumite infracțiuni săvârșite împotriva unor categorii de personal didactic – cât și art.73 alin.(3) lit.n) din Legea fundamentală, întrucât are implicații asupra Statutului personalului didactic. În aplicarea art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, în ceea ce privește normele referitoare la Statutul personalului didactic, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților, în vreme ce pentru dispozițiile referitoare la agravarea răspunderii penale, Camera Deputaților este Cameră decizională”. Mai mult, la pct.4 din aviz, Consiliul Legislativ sugerează să se analizeze dacă dispozițiile legale propuse „nu ar trebui să aibă în vedere și personalul didactic și de cercetare din învățământul superior”, al cărui statut este reglementat, alături de statutul personalului didactic din învățământul preuniversitar, în Legea educației naționale nr.1/2011, iar, „pentru o mai bună sistematizare și concentrare a legislației, ar putea fi analizată soluția introducerii dispozițiilor propuse prin proiect în cuprinsul reglementării-cadru în materie, respectiv Legea educației naționale nr.1/2011”.

50. În ceea ce privește răspunderea penală pentru anumite infracțiuni săvârșite împotriva unor categorii de personal didactic, legea adoptată de Camera Deputaților prevede: „Art. 4. *În cursul procedurii legale aplicabile, faptele sesizate, în scris, de personalul didactic, de predare, de conducere, de îndrumare și control, în exercitarea atribuțiilor specifice funcției, se prezumă a fi reale, până la momentul demonstrării situației contrare.*

Art. 5. (1) *Amenințarea săvârșită nemijlocit sau prin mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violențe, vătămarea corporală, lovirile sau vătămările cauzatoare de moarte ori omorul săvârșite împotriva unui persoane care ocupă o funcție didactică de predare, de conducere sau de îndrumare și control, aflată în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu exercitarea acestor atribuții, se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.*

(2) *Săvârșirea unei infracțiuni împotriva unui persoane care ocupă o funcție didactică de predare, de conducere sau de îndrumare și control ori asupra bunurilor acesteia, în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.*

(3) *Cu aceeași pedeapsă se sancționează faptele comise în condițiile alin. (2), dacă privesc un membru de familie al persoanei care ocupă o funcție didactică de predare, de conducere sau de îndrumare și control.*

Art. 6. (1) *În cazul săvârșirii de infracțiuni împotriva unui persoane care ocupă o funcție didactică de predare, de conducere sau de îndrumare și control, urmărirea penală se efectuează în mod obligatoriu de către procuror, în conformitate cu dispozițiile art. 56 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare.*

(2) *Directorii unităților/instituțiilor de învățământ precum și orice persoană ce exercită o funcție de conducere, de îndrumare și control care, în exercitarea atribuțiilor lor, au luat cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni împotriva personalului didactic de predare, a personalului didactic de conducere, de îndrumare și control, sunt obligate să sesizeze de îndată organul de urmărire penală și să ia măsuri pentru ca urmele infracțiunii, corpurile delictelor și orice alte mijloace de probă să nu dispară.*

(3) *Procurorul se sesizează din oficiu dacă află, pe orice altă cale decât cea prevăzută alin. (2), că s-a săvârșit o infracțiune împotriva unei persoane care ocupă o funcție didactică de predare, de conducere sau de îndrumare și control și încheie un proces-verbal în acest sens.”*

51. După adoptarea tacită la data de 1 noiembrie 2016 de către prima Cameră sesizată (Camera Deputaților), propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera decizională (Senatul) și trimisă pentru raport comun (și, ulterior, pentru raport suplimentar) la Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport și Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări. Propunerea legislativă a fost dezbătută în plenul Senatului în data de 15 octombrie 2019 și adoptată cu amendamentele propuse în raportul comisiei de fond. Legea finală are un titlu modificat, respectiv „*Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției*”, și conține prevederi referitoare la răspunderea penală pentru anumite infracțiuni săvârșite împotriva unor categorii de personal didactic, cu o redactare diferită față de cea adoptată tacit de Camera Deputaților.

52. Examinând **criticile de neconstituționalitate extrinsecă** formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în **art.73 alin.(3)**, Curtea reține că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, norma fiind de strictă interpretare (Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 9 noiembrie 1994, Decizia nr. 537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 679 din 6 august 2018), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009, a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”.

53. Curtea reține că, potrivit titlului și conținutului normativ, legea reglementează norme care vizează statutul personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar, acordând acestei categorii profesionale protecția juridică similară funcțiilor de autoritate publică. Obiectul de reglementare al acestor norme se circumscrie noțiunii de „organizare generală a învățământului”, prevăzută de art.73 alin.(3) lit.n) din Constituție, astfel că actul normativ are caracter de lege organică.

Formele de protecție juridică instituite de legiuitor vizează agravarea răspunderii penale pentru anumite infracțiuni săvârșite împotriva personalului didactic [art.5], norme speciale privind sesizarea organelor de urmărire penală [art.6] și valoarea probatorie sporită a sesizărilor formulate în scris de către personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control, în exercitarea atribuțiilor specifice funcției [art.4]. Toate aceste reglementări se circumscriu sferei juridice privind „infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora” și, potrivit art.73 alin.(3) lit.h) din Constituție, trebuie dispuse, de asemenea, prin lege organică.

54.Așa fiind, Curtea constată că Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției, fiind adoptată cu majoritatea absolută, respectiv cu votul majorității membrilor fiecărei Camere, în temeiul art. 76 alin. (1), respectă procedura constituțională de adoptare a legilor organice. Întrucât criteriul formal (majoritatea cerută de Constituție pentru adoptarea în mod valid a unei legi) este subsecvent îndeplinirii criteriului material pentru circumscrierea legii în categoria organică sau ordinară, Curtea constată că, adoptând legea cu majoritatea cerută de norma constituțională, legiuitorul a respectat limitele domeniului organic prevăzute de art. 73 alin. (3) din Constituție.

55.Pe de altă parte, Curtea reține că, de regulă, stabilirea caracterului organic sau ordinar al legii are relevanță și cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală. Astfel, ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul sau propunerea legislativă depinde și de caracterizarea legii, în funcție de aceasta urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție. Așadar, calificarea inițială a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are influență asupra procesului legislativ, determinând parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative (a se vedea Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017 sau Decizia nr.537 din 18 iulie 2018, precitată).

56.Analizând criticile de neconstituționalitate extrinsecă raportate la dispozițiile constituționale ale art.75, Curtea reține cele statuate prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, potrivit cărora „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”.

57. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat 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 (Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 55).

58. Curtea a stabilit că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind 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 dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că în acest caz Camera decizională nu poate, însă, modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 56, sau Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 46).

59. În continuare, Curtea constată că, potrivit dispozițiilor art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție, *„(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență”, respectiv „(5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere.”*

60. Dispozițiile constituționale reglementează procedura întoarcerii legii la Camera cu competență decizională definitivă, stabilită în funcție de obiectul de reglementare al unei anumite prevederi legale, procedura fiind introdusă în anul 2003, cu prilejul revizuirii Constituției, înlocuind procedura medierii prevăzută la art. 76 din Constituția din 1991, nerevizuită. Odată cu partajarea competenței decizionale a celor două Camere ale Parlamentului, potrivit art. 75 alin. (1), legiuitorul constituent a avut în vedere ipoteza în care o prevedere din proiectul de lege/propunerea legislativă supus(ă) adoptării este adoptată/modificată în cursul procesului de legiferare de către o Cameră, deși se plasează sub competența decizională definitivă a celeilalte Camere. Instituția întoarcerii legii soluționează conflictul de competență și urmărește evitarea unui eventual blocaj în procesul de legiferare specific sistemului bicameralismului funcțional, prin asigurarea prevalenței Camerei parlamentare cu competență decizională definitivă.

61. Prin Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 11 martie 2019, paragrafele 210-212, Curtea a statuat că, potrivit art. 75 alin. (4) din Legea fundamentală, „dacă în cadrul procesului de legiferare, prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit obiectului său de reglementare, intră, în temeiul art. 75 alin. (1) din Constituție, în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și a doua Cameră «este de acord». În situația contrară, potrivit căreia a doua Cameră intervine asupra respectivei prevederi (în sensul eliminării sau modificării/completării acesteia), legea, astfel cum a fost adoptată de a doua Cameră, trebuie retrimisă primei Camere care, exclusiv în privința acelei prevederi, va decide definitiv, prin vot, în procedură de urgență. Practic, prima Cameră este repusă astfel în situația de a acționa în calitate de Cameră decizională, în considerarea obiectului de reglementare al respectivei prevederi și în acord cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituție, ca expresie a principiului bicameralismului funcțional. Aceași regulă a întoarcerii legii este prevăzută de art.75 alin. (5) din Constituție și pentru situația în care a doua Cameră, cea decizională, adoptă o prevedere ce intră, prin obiectul său, în competența decizională a primei Camere sesizate. Evident că, în această situație, Camera decizională adoptă o prevedere nouă față de forma legii primite în urma adoptării acesteia de către prima Cameră sesizată. În acest caz, a doua Cameră nu are competență decizională proprie cu privire specială la obiectul de reglementare al noii prevederi, ci reprezintă forul de reflecție, astfel că este necesar ca legea să fie trimisă primei Camere, care va decide definitiv numai cu privire la intervenția legislativă (de noutate) a celei de-a doua Camere. Cu alte cuvinte, nu este posibil ca o prevedere să fie introdusă, în etapa adoptării în Camera decizională, exclusiv de către aceasta, dacă, strict în privința ei, această Cameră nu are competența de legiferare decizională definitivă atribuită expres de art. 75 alin. (1) din Constituție, deoarece ar însemna ca acea normă legală să fie rezultatul adoptării de către o singură Cameră parlamentară, ceea ce contravine principiului bicameralismului”. Așadar, „rezultă că instituția întoarcerii legii acționează ca un regulator de competență, în sensul protejării Camerei cu competență decizională definitivă, stabilită conform art. 75 alin. (1) din Constituție, având o strânsă conexiune și cu principiul bicameralismului, deoarece doar în privința unei prevederi asupra căreia a doua Cameră intervine se poate pune atât problema respectării principiului bicameralismului, cât și a întoarcerii legii, în funcție de menținerea sau nu a competenței sale decizionale definitive în raport cu obiectul de reglementare al prevederii în cauză” .

62. Având în vedere aceste considerente și analizând criticile de neconstituționalitate formulate cu privire la Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției prin raportare la dispozițiile art.75 alin.(1), (4) și (5), coroborate cu cele ale art.73 alin.(3) din Constituție, Curtea constată că acestea sunt întemeiate.

63. În cazul de față, Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției reglementează în două domenii pentru care Legea fundamentală prevede expres caracter organic, potrivit art.73 alin.(3) lit.h) și n): statutul personalului didactic [art.1-3 din lege], respectiv infracțiuni și pedepse [art.4-6 din lege]. Ținând cont de prevederile constituționale de la art.75 alin.(1) teza întâi, care enumeră expres

și limitativ domeniile de legiferare care intră în competența Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, rezultă că în cazul legilor care privesc organizarea generală a învățământului prima Cameră sesizată trebuie să fie Camera Deputaților. Așadar, reglementarea statutului personalului didactic atrage competența Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, și pe cea a Senatului, de Cameră decizională. Totodată, dispozițiile art.75 alin.(1) teza a doua din Constituție, pe baza unui raționament *per a contrario*, stabilesc că „*celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului*”. Cu alte cuvinte, propunerea legislativă care are ca obiect infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora se supune votului Senatului, ca primă Cameră sesizată, și Camerei Deputaților, care decide în mod definitiv. Prin urmare, **legea supusă controlului cuprinde norme cu privire la care, respectând principiul bicameralismului funcțional, fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului are competența să se pronunțe în mod definitiv**. Așadar, legea criticată se află în ipoteza prevăzută de art.75 alin.(5) din Constituție, care prevede modalitatea de soluționare a unui eventual conflict de competență cu privire la ordinea de sesizare a Camerelor în situația unei propuneri legislative care conține norme organice ce trebuie adoptate diferit, prin raportare la ordinea de sesizare a Camerelor.

64.Curtea reține că abordarea unitară a Parlamentului în opera de legiferare a legii supuse controlului răspunde cerinței imperative de coeziune și coerență, astfel că este firesc ca, în considerarea obiectului și scopului reglementării (adoptarea unor măsuri de protecție a personalului didactic) cu privire la care Camera Deputaților are calitatea de primă Cameră sesizată, procedura legislativă să debuteze cu depunerea propunerii legislative la această Cameră. Însă **aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituție, în funcție de care se realizează încadrarea strictă și distinctă a fiecăreia dintre normele ce alcătuiesc legea criticată, impune respectarea prevederilor art.75 alin.(4) și (5) din Constituție**.

65.Având în vedere aceste considerente, procedura de a adoptare a legii ar fi fost conformă dispozițiilor constituționale numai în măsura în care Senatul nu ar mai fi adus modificări sau completări normelor care ar fi trebuit adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, respectiv normelor care privesc răspunderea penală pentru anumite infracțiuni săvârșite împotriva unor categorii de personal didactic. Or, **Senatul a adoptat o serie de amendamente care modifică aceste norme**, astfel: **art.4** este modificat prin introducerea *prezumției relative de veridicitate* a faptelor sesizate în scris de personalul didactic, de predare, de conducere, de îndrumare și control, în cursul „*procedurii judiciare aplicabile*”, la **art.5** s-a eliminat sintagma „*de predare*” aferentă personalului didactic, iar **art.6** a fost modificat prin eliminarea a două aliniate, alin.(1) care prevedea competența procurorului de a efectua urmărirea penală în cazul săvârșirii de infracțiuni împotriva unui persoane care ocupă o funcție didactică de predare, de conducere sau de îndrumare și control, respectiv alin.(3) care prevedea posibilitatea sesizării din oficiu a procurorului dacă află că s-a săvârșit o infracțiune împotriva unei persoane din categoria prevăzută de lege, sens în care încheia un proces-verbal. **Modificările operate vizează aspecte de drept material și procedural penal pe care Camera Parlamentului cu rol decizional, potrivit art.75 alin.(1) din Constituție, este obligată să le ia în dezbatere și să le supună votului**. Așa fiind, **în conformitate cu art.75 alin.(4) și (5) din Constituție, legea ar fi trebuit întoarsă la Camera Deputaților, care, în calitate de Cameră decizională, ar fi trebuit să decidă în mod definitiv**.

66.În concluzie, având în vedere că Senatul este Camera care a decis în mod definitiv cu privire la Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției, în integralitatea sa, **Curtea constată că actul normativ astfel adoptat este neconstituțional, încălcând prevederile art.75 alin.(1), (4) și (5), coroborate cu cele ale art.73 alin.(3) din Constituție.**

67.Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă ce afectează legea criticată, în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze criticile de neconstituționalitate intrinsecă, ce implică analiza conținutului normativ al legii (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr. 355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019).

68.Curtea reține că efectul juridic al deciziei de constatare a neconstituționalității legii în ansamblul său este circumscris art.147 din Legea fundamentală și jurisprudenței instanței constituționale în materie, astfel că Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea procesului legislativ referitor la Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ, de a se conforma celor constatate prin decizia Curții.

69.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 obiecțiile de neconstituționalitate formulate de un număr de 26 de senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Național Liberal și de Avocatul Poporului și constată că Legea privind măsurile de protecție a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar în îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 2 iunie 2020.