

DECIZIA nr.3
din 13 ianuarie 2021

asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011

Publicată în Monitorul Oficial nr.87 din 27.01.2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la la Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, formulată de Președintele României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(l) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7279 din 16 noiembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.2074 A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că, prin modul în care a fost adoptată, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție, fiind încălcată competența primei Camere sesizate.

4. Astfel, cu ocazia adoptării legii criticate de către Camera decizională, s-a operat o modificare asupra Legii nr.1/2011, cu un obiect de reglementare complet diferit de cel avut în vedere de inițiatori și de cel adoptat de prima Cameră. Practic, în Camera decizională s-a adoptat în plus o altă reglementare, fără vreo legătură cu cele adoptate de prima Cameră sau cu conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020, fiind modificat alin.(7) al art.213 din Legea nr.1/2001, în sensul eliminării dispoziției prin care mandatele rectorilor erau limitate la două mandate succesive, acestea putând fi astfel reînnoite fără vreo limitare.

5. Analizând parcursul legislativ al legii criticate și comparând formele acesteia din momentul inițierii și de la momentul adoptării, se poate observa că în Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, textul și soluția eliminării limitării mandatelor rectorilor adoptate de Senat nu au fost dezbătute, legea dedusă controlului fiind semnificativ modificată de către Camera decizională față de forma inițiatorului și a primei Camere sesizate. Prin urmare, prima Cameră sesizată nu a avut ocazia să analizeze, să dezbată și să hotărască asupra soluției legislative nou-introduse de Camera decizională.

6. Se apreciază că, în cazul de față, Senatul a realizat o modificare ce, prin ea însăși, este de natură să determine încălcarea principiului bicameralismului, deoarece aceasta este o modificare de concepție a reglementării. Se consideră că, în fapt, noua modificare legislativă este una substanțială, cu consecințe semnificative, ce reprezintă o schimbare radicală de filosofie legislativă, cu efecte asupra viziunii manageriale a conducerii instituțiilor universitare. Astfel, managementul instituțiilor de învățământ superior se realizează printr-un mecanism complex, care are ca principal obiectiv asigurarea calității procesului de învățământ la nivel academic. Alături de perspectiva de integritate, acest mecanism are și o componentă ce ține de modalitatea de ocupare a funcțiilor de conducere, inclusiv a celei de rector, care are importanță și în ceea ce privește decizia privind persoanele care ocupă funcțiile de conducere la nivelul universității. Mai exact, Legea educației naționale nr.1/2011 stabilește, cu precădere, în sarcina rectorului, organizarea concursului public pentru funcțiile de decan și selectarea acestora, precum și numirea prorectorilor și menținerea în funcție a directorului general administrativ, pe baza acordului scris al acestuia de susținere executivă a planului managerial al noului rector. Prin urmare, orice schimbare legislativă ce ține de conducerea universităților reprezintă o intervenție cu impact semnificativ asupra democrației interne a instituțiilor de învățământ superior.

7. În cazul de față, Senatul, adoptând în calitate de Cameră decizională Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere completările care vizează aspecte importante ale legii, precum eliminarea limitării numărului de mandate care pot fi obținute de rectori, cu posibilitatea reînnoirii acestora fără limită, ceea ce contravine art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție. Față de această modificare, se apreciază că legea transmisă la promulgare încalcă principiul bicameralismului.

8. Cu referire la situația relevantă în cauză, se prezintă conținutul principiului bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale (Deciziile nr.1 din 11 ianuarie 2012, nr.624 din 24 octombrie 2016, nr.62 din 13 februarie 2018, nr.472 din 22 aprilie 2008, nr.190 din 27 mai 2020). Având în vedere statuările de principiu cuprinse în această jurisprudență, se consideră că o creștere a calității managementului instituțiilor de învățământ superior se poate realiza doar dacă mecanismele care ghidează procesul de decizie al funcțiilor de conducere din mediul universitar sunt precis stabilite, asigură reprezentativitate, dialog și dezbateri publice. O asemenea modificare legislativă cu privire la mandatul rectorilor reprezintă o schimbare de esență a viziunii guvernantei universitare, cu consecințe semnificative la nivel electiv, fiind de natură să afecteze eficacitatea politicii manageriale de conducere pentru fiecare universitate din România. De aceea, ar fi fost obligatoriu ca abordarea subiectului privind numărul de mandate al rectorilor să reprezinte rezultatul dezbaterii și deliberării fiecărei Camere, deci inclusiv a Camerei Deputaților, și nu rezultatul opțiunii deliberative unilaterale, a unei singure Camere.

9. În considerarea argumentelor expuse, se solicită Curții Constituționale admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, în ansamblu.

10. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

11. **Președintele Senatului** a comunicat punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7946 din 8 decembrie 2020, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

12. Arată că, pentru analiza și soluționarea acestei obiecții de neconstituționalitate trebuie cercetate trei aspecte de principiu. Primul dintre acestea vizează competența Parlamentului de a modifica printr-o normă juridică cu putere de lege un text normativ cu forță juridică similară, „cu alte cuvinte” trebuie stabilit dacă „Parlamentul este liber să-și schimbe la un moment dat viziunea sau concepția legislativă asupra unor relații sociale pe care este interesat să le reglementeze într-un alt mod, decât le-a reglementat în trecut”. Se apreciază că, din acest punct de vedere, „sesizarea de neconstituționalitate prezintă vulnerabilități de admisibilitate, Președintele având la dispoziție, în cazul dezacordului între opțiunea sa normativă și voința legislativă a Parlamentului României, ca for reprezentativ suprem al națiunii și unică autoritate legiuitoare a țării, dreptul să ceară Parlamentului reexaminarea legii criticate.” În opinia președintelui Senatului „formulând această falsă critică de neconstituționalitate a unui act normativ adoptat de Parlament cu respectarea strictă a procedurii legislative, Președintele României încalcă principiul constituțional al separației puterilor, în componenta acestuia de obligație a autorităților publice de a-și datora una alteia, respectul colaborării instituționale loiale potrivit Constituției.”

13. Un alt aspect ridicat – sub aceeași formă de întrebare - în punctul de vedere formulat vizează conceptul de mandat, raportat la *mandatul de rector*, utilizat în cuprinsul art.213 alin.(7) din Legea nr.1/2011. Se arată că noțiunea de mandat, în sensul de împuternicire acordată unei persoane pentru a îndeplini o anumită funcție în interesul unei comunități sociale largi, este o noțiune juridică specifică dreptului public, dar construită pe unele caracteristici ale contractului de mandat, ca instrument juridic aparținând structural dreptului civil. Constituția se referă, între altele, la termenul de mandat al deputaților și senatorilor, mandatul Președintelui României, mandatul Guvernului, mandatul membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, mandatul judecătorilor Curții Constituționale. În alte acte normative, termenul de mandat, cu sensul de durată a îndeplinirii de către o persoană a unei funcții publice ce implică autoritatea statului, se referă la alte instituții publice.

14. În dreptul public, numărul de mandate atribuite unei persoane pentru a îndeplini anumite funcții publice poate fi limitat, așa cum este cazul, de pildă, în privința mandatului Președintelui României. Alte funcții publice pot fi însă exercitate fără stabilirea unei anumite durate, asimilate termenului de mandat. Este cazul, între altele, al președintelui Consiliului Legislativ, care nu este ales în această funcție pentru un anumit mandat. Limitarea numărului de mandate pentru exercitarea/ocuparea unei funcții publice a fost una dintre revendicările revoltei populare din 22

decembrie 1989 și poate fi justificată de la caz la caz, în funcție de voința legislativă a forului legiuitor, care este liber să țină seama de anumite interese și chiar conjuncturi social-politice.

15. Se arată însă că nu este o regulă generală ca numărul de mandate pentru exercitarea/ocuparea unei funcții publice să fie limitat. În cazul anumitor funcții publice de autoritate, cum este și cea a Președintelui României, există rațiuni și temeieri suficiente pentru limitarea exercitării funcției respective la două mandate. De regulă, mandatele pentru exercitarea funcțiilor publice care presupun autoritatea puterii de stat pot fi reînnoite o singură dată, reglementare care nu se justifică în cazul funcțiilor publice de gestiune. În cazul funcțiilor publice reglementate prin norme ale dreptului privat, regula este „nelimitarea numărului de mandate”, excepția constituind-o, de pildă, limitarea numărului de mandate de rector al unei instituții de învățământ superior - a se vedea, între altele, dispoziția cuprinsă în art.72 alin.(3) din Legea nr.128/1997 sau textul art.213 alin.(7) din Legea nr.1/2011, aflat în prezent în vigoare.

16. Se mai arată că Legea nr.1/2011 prevede în art.207 alin.(2¹) că „Funcțiile de conducere prevăzute la alin.(2) reprezintă funcții în domeniul didactic a căror desfășurare nu presupune prerogative de putere publică”. Cum funcția de rector este o funcție de conducere exercitată în temeiul unui contract de drept privat, încheiat de acesta cu Senatul universitar [art.211 alin.(3) din Legea nr.1/2011], care nu presupune utilizarea forței și autorității publice a statului, nu este o necesitate imperioasă ca numărul de mandate pentru funcția respectivă să fie limitat. Rămâne la latitudinea Parlamentului să aprecieze, de fiecare dată, dacă un rector poate îndeplini două sau mai multe mandate. Oricum, desemnarea sa se face în baza acordului corpului academic, prin concurs public sau prin vot universal. Există, prin urmare, un instrument democratic și care ține de autonomia universitară pentru evaluarea capacității unei persoane de a îndeplini mai multe mandate de rector sau, dimpotrivă, numai un singur mandat. Se conchide astfel că termenul de mandat folosit în art.213 alin.(7) din Legea nr.1/2011, nefiind un mandat de drept public ce presupune intervenția forței publice a statului și, implicit, pericolul acumulării unei puteri personale discreționare, nu justifică o normă restrictivă a numărului de mandate ce pot fi exercitate de o persoană, „iar utilizarea sa improprie, de către semnatarul sesizării de neconstituționalitate, se cere sancționată de plenul Curții Constituționale”.

17. O ultimă întrebare în structura expunerii punctului de vedere se referă la forma legii deduse controlului anterior de constituționalitate, adoptată de Senat, și anume dacă aceasta diferă prin conținutul său juridic în mod semnificativ de cea adoptată de Camera Deputaților. Se arată că modificarea adusă de Senat art.213 alin.(7) din Legea nr.1/2011, deși nu a făcut obiectul dezbaterii în prima Cameră, nu dă naștere unor deosebiri majore de conținut juridic față de forma legii rezultate din prima lectură legislativă. De asemenea, nu se poate susține nici că între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului ar exista configurații deosebite, semnificativ diferite și nici de concepție legislativă. Această soluție legislativă corespunde întru totul principiului constituțional al autonomiei universitare, care recunoaște dreptul comunității academice de a stabili prin Carta universitară condițiile de eligibilitate pentru ocuparea unei astfel de funcții publice de conducere, cu luarea în considerare a performanțelor manageriale ale fiecărui candidat, inclusiv ale rectorului unei instituții de învățământ superior care ar dori să-și reînnoiască mandatul.

18. Se arată că „se pune aici o problemă practică: este de preferat ca alegerea rectorului instituției de învățământ superior să se facă de către comunitatea academică (care cunoaște cel mai bine capacitatea managerială a unei persoane de a îndeplini o astfel de funcție), cu posibilitatea infirmării dosarului de concurs public sau, după caz, a nealegerii prin procedura votului universal, a persoanei care candidează, ori intervenția fermă a puterii de stat prin limitarea exercitării funcției de rector la cel mult două mandate, cu consecința reînnoirii, printr-o practică universitară nocivă, a unui mandat de rector mai puțin performant? ”

19. Se opinează că, în legătură cu această problemă, se confruntă două concepții legislative: pe de o parte, cea a noului legiuitor, care modifică în sensul arătat conținutul art.213 alin.(7) din Legea nr.1/2011, iar, pe de altă parte, vechea concepție legislativă de limitare a numărului de mandate de rector, susținută de Președintele României. Or, Președintelui României i s-a refuzat de către Adunarea Constituantă dreptul de a exprima o voință legislativă proprie, recunoscându-i-se doar latitudinea de a avea opțiuni legislative, situație în care poate cere o singură dată Parlamentului să reexamineze legea pe care acesta a adoptat-o. Din această perspectivă, se solicită Plenului Curții Constituționale să sesizeze caracterul limitat al atribuției Președintelui României, prevăzută în art.77 alin.(2) din Constituție, de a cere forului legislativ să reexamineze o lege și, totodată, să sancționeze conduita neloială a autorului sesizării de neconstituționalitate, care invocă un motiv inexistent de neconstituționalitate, când avea la dispoziție aplicarea prevederilor art.77 alin.(2) din Constituție.

20. Se mai arată că este eronată susținerea autorului sesizării potrivit căreia modificarea art.213 alin.(7) operată de legiuitor ar avea „un obiect de reglementare complet diferit de cel avut în vedere de către inițiator și de cel adoptat de prima Cameră”. Se arată că, în motivarea adoptării ordonanței sale

de urgență, Guvernul precizează că aceasta are în vedere, între altele, adoptarea unor măsuri urgente în domeniul „*managementului instituțiilor și unităților de învățământ propriu*”, adică al învățământului militar, inclusiv al celui superior. Se menționează pct.7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020, cu referire la modificarea art.177 alin.(3) din Legea nr.1/2011, potrivit căreia „*Conducerea instituțiilor de învățământ superior militar, de informații, de ordine publică și de securitate națională se realizează de comandant, care are caracter de rector.*” Ca urmare, în opinia președintelui Senatului, intervenția legislativă a Senatului asupra art.213 alin.(7), cu efecte juridice asupra statutului funcției publice de rector în toate instituțiile de învățământ superior, nu este o extindere exagerată a obiectului de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020. Ca argument, se face referire la „rezerva Guvernului de a contesta la Curtea Constituțională constituționalitatea legii criticate”. Se mai arată că, la Senat, legea respectivă a întrunit 109 voturi pentru și doar 12 împotriva, ceea ce arată că actul normativ a primit votul favorabil și al majorității senatorilor membrii ai grupurilor parlamentare care susțin Guvernul și care au votat alături de ceilalți membrii ai Senatului.

21. Față de cele arătate, se solicită Plenului Curții Constituționale să constate „lipsa de teme a obiecției aduse Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 și, în consecință, să o respingă ca fiind inadmisibilă și, totodată, nefondată.”

22. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8340 din 23 decembrie 2020, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată.

23. Se preciază că Senatul, în calitate de Cameră decizională, a modificat substanțial obiectul de reglementare și configurația legii adoptate de Camera Deputaților, introducând prevederi care pot fi apreciate ca esențiale din perspectiva arhitecturii inițiale a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 și a variantei adoptate în Camera de reflecție. Ca urmare, față de jurisprudența Curții Constituționale în materie, este încălcat principiul bicameralismului.

24. **Președintele Camerei Deputaților** nu a comunicat punctul său de vedere.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

25. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

26. Astfel, sesizarea a fost formulată de Președintele României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 21 octombrie 2020 de către Senat, în calitate de Cameră decizională. În 27 octombrie 2020 a fost depusă la secretarul general al Senatului, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 29 octombrie 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 16 octombrie 2020, așadar în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă, prin urmare, că sesizarea este admisibilă sub toate cele trei aspecte ce privesc legalitatea sesizării analizate.

27. Examinând motivele de neconstituționalitate invocate, Curtea reține următoarele:

(1) Parcursul legislativ al legii criticate

28. Potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, în data de 27 mai 2020 a fost înregistrat la Camera Deputaților, pentru dezbatere, proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011. Aceasta cuprindea un articol unic: „*Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011.*”

29. Referitor la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020, se observă că, potrivit preambulului acesteia, a fost adoptată „*în considerarea faptului că este imperios necesară reglementarea într-o manieră clară, precisă și previzibilă a categoriei instructorilor militari, instructorilor de informații și instructorilor de ordine publică*”, având în vedere că „*în contextul generat de dinamica evoluției epidemiologice, funcționarea instituțiilor din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională reclamă adoptarea unor măsuri urgente în domeniul educației militare și managementului*

instituțiilor și unităților de învățământ proprii” și ”constatând dificultățile de recrutare, selecție și admitere generate de măsurile cu caracter excepțional impuse la nivel național, luând în considerare că asigurarea cu resurse umane, ca prioritate majoră și continuă pentru instituțiile din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională, necesită crearea premiselor-cadru pentru utilizarea eficientă a resurselor proprii și revenirea etapizată, fără sincope majore, la situația de normalitate”, respectiv „ținând cont de nevoia stringentă de asigurare a condițiilor optime pentru desfășurarea procesului educațional în unitățile și instituțiile de învățământ militar, de informații, de ordine publică și de securitate națională, astfel încât repercusiunile asupra pregătirii viitorilor absolvenți să fie minimizate”. Potrivit preambulului aceleiași Ordonanțe de urgență a Guvernului, „neadoptarea modificărilor legislative propuse, în regim de urgență, are efecte negative pe termen scurt și mediu asupra pregătirii resursei umane calificate, ceea ce conduce la diminuarea capacităților operaționale ale instituțiilor din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională”, și toate aspectele menționate „vizează interesul public, iar reglementarea lor nu poate fi amânată întrucât vulnerabilizează capacitatea de asigurare a securității naționale”.

30. În realizarea acestor obiective, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020 au fost modificate următoarele articole ale Legii educației naționale nr.1/2011:

- art.34 și art.36 cuprinse în secțiunea a 9-a – *Învățământul militar preuniversitar*, precum și art.44 cuprins în secțiunea a 11-a – *Învățământul postliceal* din capitolul II – *Structura sistemului național de învățământ preuniversitar*, cuprins în titlul II - *Învățământul preuniversitar*, dispoziții referitoare la caracterizarea învățământului militar preuniversitar din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională, conducerea unităților de învățământ preuniversitar militar, de ordine publică și securitate națională și, respectiv, admiterea în învățământul postliceal din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională;

- art.142 din secțiunea a 5-a – *Admiterea în programe de studii* și art.150 din secțiunea a 10-a – ciclul I – *Studii universitare de licență* cuprinse în capitolul III – *Organizarea studiilor universitare* din titlul III – *Învățământul superior*, dispoziții referitoare la calitatea de student militar sau de poliție și, respectiv, durata studiilor de licență;

- s-a introdus art.176¹ în secțiunea 1 – *Organizare și funcționare* din capitolul VI – *Învățământul superior militar și învățământul de informații, de ordine publică și de siguranță națională* din titlul III - *Învățământul superior*, dispoziții referitoare la admiterea absolvenților cu diplomă de bacalaureat ai învățământului liceal militar la programele de studii universitare de licență din instituțiile de învățământ superior militar din Ministerul Apărării Naționale;

- art.177 din secțiunea a 2-a – *Managementul și finanțarea investițiilor* din capitolul VI – *Învățământul superior militar și învățământul de informații, de ordine publică și de siguranță națională* din titlul III- *Învățământul superior*, dispoziții referitoare la conducerea instituțiilor de învățământ superior militar, de ordine publică și de securitate națională și, respectiv, personalul didactic și personalul didactic asimilat din aceleași instituții de învățământ;

- art.199 din secțiunea 1- *Dispoziții generale* din capitolul X- *Promovarea universității centrate pe student* din titlul III - *Învățământul superior*;

- art.208 din secțiunea 1- *Dispoziții generale* din Capitolul XI- *Conducerea universităților* din titlul III - *Învățământul superior*, dispoziții referitoare la Senatul universitar, modificarea vizând învățământul superior militar, de informații, de ordine publică și de securitate națională;

- art.249 din secțiunea a 3-a – *Funcțiile didactice și didactice auxiliare. Condiții de ocupare* din capitolul I – *Statutul personalului didactic din învățământul preuniversitar* din titlul IV- *Statutul personalului didactic*, vizând formarea profesională nonuniversitară din Ministerul Apărării Naționale;

- art.285, art.286, art.287 și art.291 din secțiunea 1 – *Norma universitară* din capitolul II – *Statutul personalului didactic și de cercetare din învățământul superior* din titlul IV- *Statutul personalului didactic*, dispoziții referitoare la instructorii asociați, cadre didactice universitare asociate invitate și, respectiv, personalul didactic în contextul învățământului superior militar, de informații, de ordine publică și de securitate națională;

- art.331 din capitolul I – *Dispoziții generale* al titlului V- *Învățarea pe tot parcursul vieții*, cu referire la instituții de formare continuă nonuniversitară din Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției, Serviciul Român de Informații.

31. Se observă, așadar, că toate modificările și completările operate de legiuitorul delegat, circumscrise scopului ordonanței de urgență a Guvernului adoptate, vizează învățământul superior militar, de informații, de ordine publică și de securitate națională. Totodată, prin art.II al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 s-a stabilit că „prin excepție de la prevederile art.142 alin.(3), pentru anul universitar 2020-2021, condițiile de admitere, inclusiv cifrele de școlarizare sunt făcute publice, de către universitate, cu 30 de zile înainte de susținerea concursului de admitere.”

32. În data de 17 iunie 2020, proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență a fost adoptat de către Camera Deputaților, cu o serie de modificări, respectiv în privința următoarelor articole din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020:

- art.I punctul 7 alineatul (3) al art.177 – în sensul reformulării modului de redactare, respectiv al înlocuirii sintagmei „*funcția de comandant (rector) se ocupă prin concurs*” cu sintagma „*funcția de rector, care are și calitatea de comandant, se ocupă prin concurs*”;

- art.I punctul 7 alineatul (5) al art.177- în sensul introducerii condiției ca personalul didactic la care se referă textul să fie absolvent de studii universitare de licență și al modului de pregătire psihopedagogică;

- introducerii a două puncte noi după punctul 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020, având următorul cuprins:

„10¹. La articolul 238, alineatul (6) se modifică și va avea următorul cuprins: «(6) Pregătirea psihopedagogică trebuie să asigure și competențe digitale pentru organizarea procesului de învățământ în modul on-line și se finalizează prin obținerea diplomei de master didactic ori a certificatului de absolvire a programelor de formare psihopedagogică.»

10². La articolul 245, alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins:

«(3) Formarea continuă a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și de control se realizează în funcție de evoluțiile din domeniul educației și formării profesionale, inclusiv în ceea ce privește curriculumul național, precum și în funcție de interesele și nevoile personale de dezvoltare, urmărindu-se a se asigura și competențele digitale pentru organizarea procesului de învățământ on-line.»

33. Forma finală a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, adoptată în Camera decizională (Senat), cuprinde o serie de modificări și completări circumscrise materiei și textelor vizate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020 (art.34, art.177, art.199) și, de asemenea, preia modificările din Camera Deputaților în privința introducerii unor noi puncte după punctul 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2020, iar, pe lângă cele două puncte introduse în Camera Deputaților, mai adaugă un punct, după cum urmează:

„10¹: La articolul 213, alineatul (7) se modifică și va avea următorul cuprins: (7) Durata unui mandat de rector este de 4 ani. Mandatul poate fi reînnoit.”

34. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că, prin modul în care a fost adoptată, legea supusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție, cu referire la principiul bicameralismului. Diferența de reglementare sesizată, de natură a aduce atingere acestui principiu constituțional, privește adăugarea celui de-al treilea punct menționat, așadar, modificarea, exclusiv în Senat, în calitate de Cameră decizională, a alin.(7) al art.213 din Legea nr.1/2011, în sensul eliminării dispoziției prin care mandatele rectorilor erau limitate la două mandate succesive, acestea putând fi astfel reînnoite fără vreo limitare.

(2) Jurisprudența Curții Constituționale asupra principiului bicameralismului

35. Curtea Constituțională are o bogată jurisprudență prin care a statuat că, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ 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 (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 32).

36. Ca urmare, 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. Modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra 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, ceea ce contravine principiului bicameralismului [Decizia nr.472 din

22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 53].

37. Având în vedere aceste considerente, Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea acestor criterii este de natură a afecta principiul 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 (Decizia nr.710 din 6 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, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, , paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54). Totodată, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, evaluarea respectării criteriilor menționate impune un examen comparativ între forma legii adoptată de Camera de reflecție și cea adoptată de Camera decizională prin raportare inclusiv la conținutul proiectului/prounerii legislative, în sensul de filosofie, de concepție originară a actului normativ.

38. Conchizând, pentru verificarea respectării principiului bicameralismului trebuie avute în vedere: „(a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.373 din 2 mai 2018, paragraful 63, sau Decizia nr.190 din 27 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.475 din 4 iunie 2020, paragraful 26).

(3) Verificarea respectării, prin legea criticată, a principiului bicameralismului

39. În ceea ce privește scopul inițial al reglementării, așa cum rezultă din expunerea de motive a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020, acesta vizează o serie de modificări legislative în privința învățământului superior militar, de informații, de ordine publică și de securitate națională. Acest scop este reflectat în conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020, care se referă, exclusiv, la domeniul menționat.

40. În Camera de reflecție – Camera Deputaților, au fost adăugate o serie de modificări vizînd competențele digitale ale personalului didactic, fără distincție în privința formelor de învățământ, modificări circumscrise domeniului general de reglementare, adică al Legii educației naționale nr.1/2011.

41. În Camera decizională - Senat, pe lângă aceste modificări, a mai fost adăugată o modificare ce nu se circumscrie nici conținutului, nici scopului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 și, de asemenea, nici nu a făcut obiectul dezbaterilor în Camera Deputaților, fiind străină, practic, de corul reglementării, așa cum a fost adoptată de Camera Deputaților. Această modificare se referă la posibilitatea de reînnoire a mandatului rectorilor, fiind eliminată limita existentă în prezent, și anume de „două mandate succesive, complete”. Astfel cum se poate observa, este vorba despre modificarea unei dispoziții cu caracter general, cuprinsă în capitolul XI – *Conducerea universităților* al titlului III- *Învățământul superior*, distinctă de prevederea din art.177 din Legea educației naționale nr.1/2011, cuprinsă în capitolul VI- *Învățământul superior militar și învățământul de informații, de ordine publică și de securitate națională* din același titlu, care se referă, punctual, la managementul în aceste din urmă unități de învățământ, inclusiv statutul rectorului. Prin urmare, nu poate fi reținut punctul de vedere al Senatului în sensul că, fiind vorba tot despre statutul funcției publice de rector, modificarea operată nu ar fi „o extindere exagerată a obiectului de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020”.

42. Examinând din această perspectivă reglementarea adoptată, prin prisma exigențelor ce configurează principiul bicameralismului, Curtea reține că a sancționat încălcarea acestuia atunci când a constatat, în esență, deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Evaluarea realizată presupune raportarea la criterii nu atât de natură cantitativă (pentru că pot exista numeroase modificări în Camera decizională necesare pentru corelarea reglementării, ceea ce, în sine, nu este contrar principiului bicameralismului), cât, mai cu seamă, de natură calitativă, de substanță a reglementării.

43. Curtea constată că modificarea operată în cauză direct în Camera decizională constituie o astfel de modificare de substanță a Legii educației naționale nr.1/2011, întrucât vizează conducerea la cel mai înalt nivel a unităților de învățământ universitar, care prezintă importanță deosebită în economia actului normativ și a modului de configurare a principiilor pe care le instituie. Prin urmare, indiferent de

soluția adoptată de legiuitor în această privință (întrucât nu soluția legislativă, în sine, este aici în discuție, ci modul în care a fost introdusă în lege), aceasta trebuie să formeze obiectul dezbaterilor în ambele Camere ale Parlamentului, iar nu pur și simplu „adăugată” în Camera decizională, în afara proiectului/prounerii legislative și a supunerii/dezbaterii în Camera de reflecție. Din această perspectivă, nu prezintă nicio relevanță numărul de voturi în favoarea legii în Camera decizională, întrucât viciile de neconstituționalitate ale unui act normativ nu pot fi acoperite prin vot.

44. În concluzie, din punct de vedere calitativ, modificarea legii constatată reprezintă o deosebire majoră, substanțială, de conținut juridic a legii, ceea ce determină o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale de referință, cu consecința încălcării principiului bicameralismului și a neconstituționalității legii în ansamblul său.

45. În privința efectelor deciziei de admitere a obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține distincția realizată în sensul că admiterea unei obiecții de neconstituționalitate cu privire la legea de aprobare a ordonanței de urgență comportă o dublă perspectivă. Prima perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență sau conținutul normativ al acesteia, după caz, iar cea de-a doua perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate ce privește adoptarea legii de aprobare a ordonanței de urgență sau conținutul normativ propriu al acestei legi, după caz (a se vedea Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019). Cu privire la această din urmă perspectivă, care constituie obiectul cauzei de față, Curtea a reținut că, de principiu, proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență cuprinde un articol unic de aprobare a ordonanței de urgență, însă conținutul propriu al legii poate fi modelat în cadrul procedurii parlamentare de adoptare a acesteia, prin depunerea și aprobarea unor amendamente. Prin urmare, viciul de neconstituționalitate extrinsecă vizează procedura parlamentară de adoptare a legii, în timp ce viciul de neconstituționalitate intrinsecă poate privi textele amendamentelor astfel admise și aprobate, care au devenit parte a corpului legii. Astfel, aceste vicii de neconstituționalitate nu țin nici de adoptarea ordonanței de urgență și nici de conținutul normativ propriu al acesteia, astfel cum a fost adoptat de Guvern. În sensul acestei jurisprudențe a Curții Constituționale, constatarea neconstituționalității legii de aprobare a ordonanței de urgență în ansamblul său impune reexaminarea legii, respectiv păstrarea proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență cu care a fost sesizat Biroul permanent al Camerei competente, eliminarea aportului normativ propriu al celor două Camere din conținutul legii adoptate și reluarea procesului legislativ de la momentul înregistrării proiectului de lege, cu conținutul pe care acesta îl avea la acel moment.

46. 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 sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2020 pentru 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 13 ianuarie 2021.