Decizia nr. 235/2020 referitoare la admiterea obiecţiei de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei

Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 530 / 19 .06. 2020.

Valer Dorneanu	- preşedinte
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-şef

1. Pe rol se află soluţionarea obiecţiei de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei, obiecţie formulată de un număr de 26 de senatori aparţinând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvaţi România şi Partidului Naţional Liberal, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituţie şi al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale.

2. Cu Adresa nr. XXXV 783 din 12 februarie 2020, secretarul general al Senatului a trimis Curţii Constituţionale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituţională cu nr. 1.020 din 12 februarie 2020 şi constituie obiectul Dosarului nr. 235A/2020.

3. În motivarea sesizării de neconstituţionalitate autorii obiecţiei formulează critici de neconstituţionalitate extrinsecă, susţinând că, prin modul în care a fost adoptată legea supusă analizei de constituţionalitate, aceasta încalcă prevederile constituţionale ale art. 75 alin. (1). Pe de o parte, având în vedere obiectul de reglementare al legii, respectiv norme privind organizarea generală a învăţământului şi norme privind infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora, potrivit art. 73 alin. (3) lit. n) şi h) din Constituţie, legea are statutul unei legi organice. Pe de altă parte, ţinând cont de prevederile constituţionale ale art. 75, care enumeră expres şi limitativ domeniile de legiferare care intră în competenţa Camerei Deputaţilor, ca primă Cameră sesizată, rezultă că în cazul legilor care privesc organizarea generală a învăţământului prima

Cameră sesizată trebuie să fie Camera Deputaţilor. Totodată, pe baza unui raţionament per a contrario, propunerile legislative care au ca obiect infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora se supun votului Senatului ca primă Cameră sesizată. Este de observat că iniţiativa legislativă în cauză conţine norme care ar fi trebuit supuse adoptării Senatului ca primă Cameră sesizată şi norme care ar fi trebuit supuse adoptării Camerei Deputaţilor ca primă Cameră sesizată. Aşadar, legea criticată se află în ipoteza prevăzută de art. 75 alin. (4) din Constituţie, care prevede modalitatea de soluţionare a unui eventual conflict de competenţă cu privire la ordinea de sesizare a Camerelor în situaţia unei propuneri legislative care conţine 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 Deputaţilor, ca primă Cameră sesizată, şi de Senat, în calitate de Cameră decizională. Astfel, Camera Deputaţilor a adoptat, ca primă Cameră sesizată, norme având ca obiect infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora, deşi, conform Constituţiei, Camera Deputaţilor este Cameră decizională în astfel de cazuri. Într-o atare ipoteză, procedura de adoptare a legii ar fi constituţională numai în măsura în care Senatul nu ar mai fi adus modificări sau completări normelor care ar fi trebuit adoptate de Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională, respectiv normelor care au ca obiect infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora. Or, Senatul a adoptat o serie de amendamente care modifică propunerea legislativă sub aspectul conţinutului normelor de reglementare a infracţiunilor, a pedepselor şi a regimului executării acestora, astfel că, în conformitate cu normele constituţionale, legea ar fi trebuit întoarsă la Camera Deputaţilor, 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 neconstituţională sub aspectul procedurii legislative de adoptare, încălcând prevederile art. 73 şi 75 din Constituţie.

6. În ceea ce priveşte critica de neconstituţionalitate intrinsecă, aceasta este raportată la prevederile art. 1 alin. (3) şi (5), ale art. 16 alin. (1), ale art. 23 alin. (11) şi ale art. 53 din Constituţie. Invocând jurisprudenţa Curţii Constituţionale 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 susţin că mai multe prevederi din legea supusă controlului de constituţionalitate cuprind dispoziţii neclare, de natură a afecta eficienţa actului normativ. În concret, formulări precum "similar funcţiilor 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 şi neclare. Nu se poate şti la ce s-a referit legiuitorul atunci când a prevăzut dispoziţii de protecţie similare funcţiilor de autoritate publică şi nici care sunt acele proceduri judiciare aplicabile.

7. Referitor la principiul unicităţii reglementării în materie, deşi art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 prevede că "Reglementările de acelaşi nivel şi având acelaşi obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ", legea cuprinde atât norme din domeniul educaţiei, cât şi norme din domeniul dreptului penal şi 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 educaţiei naţionale nr. 1/2011, iar, pe de altă parte, în Codul penal şi în Codul de procedură penală. Prin urmare, legea încalcă principiul unicităţii reglementării, ceea ce va avea consecinţe negative în ceea ce priveşte principiul securităţii raporturilor juridice.

8. În ceea ce priveşte regimul sancţionator introdus prin legea de faţă, trebuie reţinut, în conformitate cu jurisprudenţa Curţii Constituţionale şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, că, din punct de vedere penal, noţiunea de funcţionar public are un sens mult mai larg decât sensul utilizat în dreptul administrativ. Astfel, cadrul didactic este asimilat noţiunii de funcţionar public din dreptul penal, deci beneficiază deja de toate normele sancţionatoare care prevăd limite majorate pentru pedepsele aplicate persoanelor care săvârşesc infracţiuni asupra cadrelor didactice. Aşadar, normele din prezenta lege nu fac altceva decât să dubleze prevederile din Codul penal, fapt care contravine normelor de tehnică legislativă şi textului constituţional cu privire la securitatea juridică, ce implică de la sine predictibilitatea normei de drept.

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

10. Cu privire la primul aspect, autorii sesizării arată că noţiunea de autoritate publică are în sfera sa de cuprindere, pe lângă organele administraţiei publice (centrale de specialitate şi locale), şi Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul, precum şi autoritatea judecătorească (instanţele judecătoreşti, Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii). În acest sens trebuie reţinut faptul că unitatea şcolară nu este o autoritate publică (în sens strict), ci o instituţie publică. Astfel, deosebirea dintre noţiunea de autoritate publică şi cea de instituţie publică este reprezentată de raportul supraordonat dintre autoritate şi instituţie, fapt relevat şi de sfera prerogativelor pe care fiecare dintre cele două categorii de entităţi juridice le deţine. Prin urmare, în timp ce autoritatea publică are o serie de prerogative decizionale, de reglementare, control, sancţionare etc., instituţia publică are doar menirea de a presta anumite servicii publice specializate, în diverse domenii administrative, în speţă servicii de educaţie pentru copii şi tineri.

11. Cu privire la al doilea aspect, autorii obiecţiei susţin că prezumţia 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 instanţele de contencios administrativ. Astfel, se lasă cadrelor didactice posibilitatea de a dispune arbitrar de aceste prerogative, profesorul preluând şi rolul de "agent constatator", chiar în absenţa unor martori care să ateste veridicitatea probei, cum se întâmplă în cazul agenţilor constatatori din alte domenii. Totodată, sintagma "faptele sesizate în scris" (de către cadrul didactic) generează incertitudine, nefiind clar exemplificate de norma respectivă care sunt acele modalităţi

prin care se materializează constatările cadrului didactic, fapt care contravine art. 1 alin. (5) din Constituţie.

12. Prin această măsură, legiuitorul dezechilibrează raportul privind egalitatea persoanelor în faţa 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 şi va adânci eventualele tensiuni existente între elevi, părinţi, pe de o parte, şi profesori, pe de altă parte. Prin urmare, nu există niciun criteriu obiectiv şi rezonabil care să justifice opţiunea legiuitorului de a dezechilibra două categorii de persoane ce interacţionează zilnic (personalul didactic şi restul persoanelor), de a conferi puteri sporite profesorilor, respectiv prezumţia 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 abuzaţi fizic sau psihic, sau hărţuiţi în diverse feluri de către profesorii de la clasă, fie într-un cadru colectiv, fie într-o interacţiune fără martori. În aceste situaţii, declaraţia profesorului ar avea un statut probator superior faţă de mărturia elevului, ceea ce creează un dezechilibru evident între persoane care sunt în egală măsură parteneri în procesul educaţional.

13. De altfel, în practică, va fi foarte dificil pentru persoana interesată să facă proba contrară, având în vedere că sunt dese situaţiile când nu există mijloace de înregistrare audiovideo sau martori în interacţiunile dintre cadrele didactice şi părinţi sau elevi. Astfel, a institui o prezumţie de veridicitate în aceste condiţii în favoarea cadrului didactic poate conduce la abuzuri greu verificabile, dar mai ales la o lipsă a egalităţii cetăţenilor în faţa legii şi a autorităţilor publice.

14. Legea este de natură să încalce şi prezumţia de nevinovăţie, drept izvorât din libertatea individului, consacrat constituţional la art. 23 alin. (11), restrângându-i în mod nejustificat exerciţiul dreptului, cu încălcarea art. 53 din Constituţie. În materie penală sunt enumerate limitativ anumite situaţii şi categorii de reprezentanţi ai autorităţii publice care pot încheia procese-verbale ce constituie chiar acte de sesizare a instanţei penale. Acele acte nu beneficiază însă de prezumţia de veridicitate, acuzarea fiind în continuare obligată să facă proba celor reţinute de persoanele care le-au întocmit. Prin urmare, posibilitatea "cadrului didactic care constată fapte în scris şi care beneficiază de prezumţia de veridicitate până la proba contrară este nemaiîntâlnită în legislaţia română şi conduce la înfrângerea prezumţiei de nevinovăţie". Dreptul fundamental la prezumţia de nevinovăţie izvorăşte din nevoia de a oferi o protecţie juridică persoanei acuzate, în scopul echilibrării balanţei pe parcursul procedurilor judiciare aplicabile şi pentru a oferi învinuitului garanţiile procesuale necesare împotriva abuzurilor. Or, norma criticată, cu scopul vădit de a încălca voinţa puterii constituante originare, a instituit o prezumţie iuris tantum de veridicitate "până la proba contrară" a eventualelor acuzaţii formulate de personalul didactic, de conducere, îndrumare sau control, noţiune care are vocaţia de a institui în sarcina acuzatului o veritabilă prezumţie de vinovăţie. Conform jurisprudenţei instanţei de contencios constituţional, "nimeni nu este obligat să îşi dovedească nevinovăţia, sarcina probaţiunii revenind acuzării, iar situaţia 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, exerciţiul drepturilor poate fi restrâns,

inter alia, dacă măsura este necesară într-o societate democratică, dacă este proporţională cu situaţia care a determinat-o şi dacă nu aduce atingere înseşi existenţei dreptului. Expunerea de motive a propunerii legislative supuse controlului nu conţine nicio justificare a situaţiei care determină restrângerea dreptului la prezumţia de nevinovăţie, iar, chiar dacă ar exista, norma criticată tot ar rămâne incompatibilă cu rigorile constituţionale ale restrângerii drepturilor fundamentale, având în vedere că proporţionalitatea restrângerii presupune un caracter temporar, dat fiind că acţionează strict ca o excepţie necesară pentru salvgardarea unor valori ale statului democratic (Decizia Curţii Constituţionale nr. 712 din 5 iulie 2012). Totodată, dispoziţia criticată acţionează în sensul efectiv al abolirii prezumţiei de nevinovăţie pentru infracţiunile prevăzute de art. 5 din lege, ceea ce aduce atingere însuşi dreptului fundamental la prezumţia de nevinovăţie, afectându-i în mod vădit substanţa şi aplicabilitatea.

15. În fine, autorii sesizării susţin că legea generează inegalitate în faţa legii între profesorii din învăţământul preuniversitar şi cei din învăţământul universitar. Din expunerea de motive a legii rezultă că aceste puteri sporite sunt acordate profesorilor din mediul preuniversitar ca urmare a situaţiilor neplăcute în care sunt puşi de către elevii teribilişti sau needucaţi sau chiar de către părinţii acestora, cadrele didactice fiind uneori agresate fizic sau verbal. Exact aceleaşi considerente sunt pe deplin aplicabile şi de aceeaşi protecţie ar trebui să se bucure şi 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 situaţii egale şi contexte identice, respectiv în activitatea didactică desfăşurată pentru elevi/studenţi, doar profesorii din mediul preuniversitar beneficiază de privilegiile instituite de lege, nu şi cei din mediul universitar, ceea ce este în evidentă contradicţie cu prevederile art. 16 din Constituţie.

16. În continuare, Curtea reţine că prin Adresa nr. 2.957 din 17 februarie 2020 Avocatul Poporului a trimis Curţii Constituţionale sesizarea privind neconstituţionalitatea dispoziţiilor Legii privind învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi de control cu exerciţiul autorităţii publice pe timpul şi în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) din Constituţie şi al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, a fost înregistrată la Curtea Constituţională cu nr. 1.098 din 17 februarie 2020 şi constituie obiectul Dosarului nr. 257A/2020.

17. În motivarea sesizării de neconstituţionalitate Avocatul Poporului formulează critici de neconstituţionalitate intrinsecă în ceea ce priveşte dispoziţiile art. 1 şi art. 4 din legea supusă controlului. Susţine că art. 1 încalcă principiul securităţii raporturilor juridice, consacrat la art. 1 alin. (3) şi (5) din Constituţie, în componenta sa referitoare la claritatea şi previzibilitatea legii. Astfel, Curtea Constituţională a statuat în mod constant, în jurisprudenţa sa că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiţii calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis şi 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 circumstanţele speţei, consecinţele care pot rezulta

dintr-un act determinat (deciziile Curţii Constituţionale nr. 1 din 11 ianuarie 2012 şi nr. 146 din 12 martie 2015). Previzibilitatea şi predictibilitatea unei norme presupun că destinatarul acesteia înţelege aspectele în funcţie de care este obligat să îşi adapteze conduita. Or, în cazul de faţă, Legea privind învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi de control cu exerciţiul autorităţii publice pe timpul şi în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu devine lipsită de claritate şi de previzibilitate, întrucât, pe de o parte, atribuie activităţii didactice caracterul unei activităţi desfăşurate în regim de putere publică, iar, pe de altă parte, creează o neclaritate în ceea ce priveşte statutul funcţiilor didactice în general, indiferent că sunt exercitate în învăţământul preuniversitar sau în învăţământul universitar.

18. Cât priveşte sintagma "învestirea cu exerciţiul autorităţii publice", menţionată atât în titlul, cât şi în textul legii, apreciază că, în conformitate cu art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, autoritatea publică reprezintă orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public. Activitatea didactică nu presupune un raport de putere publică şi, în consecinţă, nici structurile care prestează servicii publice de învăţământ nu sunt autorităţi publice, ci instituţii publice, prestând anumite servicii publice specializate, în diverse domenii administrative, în speţă servicii de educaţie pentru copii şi tineri.

19. Mai mult, potrivit dispoziţiilor art. 207 alin. (1) şi (2) din Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011, cu modificările şi completările ulterioare, funcţiile de conducere din cadrul învăţământului superior reprezintă funcţii în domeniul didactic a căror desfăşurare nu presupune prerogative de putere publică şi nu sunt funcţii publice de autoritate. Dată fiind această opţiune legislativă univocă în sfera învăţământului superior, Avocatul Poporului consideră că personalul didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar nu ar putea fi învestit, la rândul său, cu exerciţiul autorităţii publice, neavând prerogative de putere publică. Arată că, în doctrina administrativă, instituţiile de învăţământ de stat chiar sunt exemplificate ca fiind instituţii publice, şi nu autorităţi publice.

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

21. Cu privire la dispoziţiile art. 4 din Legea privind învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi de control cu exerciţiul autorităţii publice pe timpul şi în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu, Avocatul Poporului susţine că acestea încalcă art. 23 alin. (11) din Legea fundamentală referitor la prezumţia de nevinovăţie, întrucât instituie o prezumţie 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 faţa legii, fără nicio justificare obiectivă. Astfel, prezumţia de veridicitate sau "prezumţia de temeinicie" reprezintă o presupunere relativă a conformităţii aspectelor menţionate în scris de personalul didactic cu implicaţiile realităţii factuale la care actul se referă. Cu alte

cuvinte, starea de fapt consemnată în conţinutul 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 şi va adânci eventualele tensiuni existente între elevi, părinţi, pe de o parte, şi profesori, pe de altă parte.

22. Avocatul Poporului invocă jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, respectiv Hotărârea din 7 octombrie 1988, pronunţată în Cauza Salabiaku împotriva Franţei, în care Curtea a statuat că "prezumţii de fapt sau de drept operează în orice sistem de drept. Natural, Convenţia nu interzice asemenea prezumţii, în principiu. Totuşi [...] le impune statelor să le menţină în anumite limite rezonabile, luând în considerare gravitatea faptelor şi respectarea dreptului la apărare". În Hotărârea din 23 iulie 2002, pronunţată în Cauza Vastberga Taxi Aktiebolag and Vulic împotriva Suediei, forul a reiterat şi în acelaşi timp a dezvoltat concluzia anterioară, arătând că "Statele trebuie să păstreze o balanţă [...] mijloacele utilizate trebuie să fie în mod rezonabil proporţionale cu scopul legitim dorit a fi atins". Din această perspectivă, instanţa europeană nu a oferit un remediu explicit pentru concilierea prezumţiilor, rezumându-se la a propune doar o soluţie interpretativă, în sensul în care prezumţia de nevinovăţie, fiind una relativă, ar putea coexista cu alte prezumţii relative existente într-un anumit sistem de drept, cu condiţia ca utilizarea acestora din urmă să nu fie incompatibilă cu garanţiile dreptului la apărare, iar limitele rezonabile şi principiul proporţionalităţii mai sus amintite urmează a fi analizate de la caz la caz.

23. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a statuat că "procesul-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei se bucură de prezumţia de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acestuia, este contestată chiar prezumţia de care se bucură. În acest caz, instanţa de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalităţii şi temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să îşi demonstreze propria nevinovăţie, revenind instanţei de judecată obligaţia de a administra tot probatoriul necesar [...] instanţele 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 contravenţia intră sub incidenţa art. 6 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale. Prin urmare, nu se poate susţine răsturnarea sarcinii probei".

24. Aşadar, din considerentele Curţii Constituţionale reiese în mod neechivoc faptul că prezumţia de veridicitate a procesului-verbal contravenţional nu poate fi situată deasupra prezumţiei de nevinovăţie 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 raţionament este aplicabil şi în privinţa dispoziţiilor art. 4 din actul normativ criticat, pornind de la premisa că drepturile fundamentale ale cetăţeanului sunt cele ce trebuie asigurate, iar nu încrederea necondiţionată, ab initio, în faptele sesizate, în scris, de personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control, în cursul unei proceduri judiciare. Având în vedere cele expuse, consideră că prezumţia de nevinovăţie a beneficiarului primar (elevul) ar

trebui să primeze în raport cu prezumţia de veridicitate a faptelor sesizate în scris de personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control.

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

26. Nu în ultimul rând, prin absolutizarea prezumţiei de temeinicie a celor consemnate de personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control se deschide calea unui exces de putere împotriva elevului, fapte ce ar trebui analizate din perspectiva respectării "limitelor rezonabile" la care face referire jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului. Aceasta, deoarece personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control, prin prisma prerogativelor sub care îşi exercită atribuţiile, beneficiază oricum de o poziţie supraordonată, de un avantaj faţă de elev, având puterea discreţionară de a stabili faptele pe care i le impută şi de a-i aplica acestuia o sancţiune. Ca atare, nu s-ar justifica perpetuarea unei asemenea "neegalităţi" 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 acuzaţii formulate de personalul didactic, de conducere, îndrumare sau control instituie în sarcina "contravenientului'' (elev) o veritabilă prezumţie de vinovăţie, Avocatul Poporului consideră că art. 4 din "Legea privind învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi de control cu exerciţiul autorităţii publice pe timpul şi în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu" încalcă art. 23 alin. (11) din Constituţie.

28. În conformitate cu dispoziţiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, sesizarea a fost comunicată preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, precum şi Avocatului Poporului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

29. Guvernul a transmis prin Adresa nr. 5/814/2020, înregistrată la Curtea Constituţională cu nr. 1.675 din 10 martie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curţii nr. 235A/2019.

30. Cu privire la criticile de neconstituţionalitate extrinsecă, raportate la art. 73 şi 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 desfăşoară urmărirea penală, însă propunerea legislativă nu s-a mai întors la prima Cameră sesizată (Camera Deputaţilor), în condiţiile art. 75 alin. (4) teza a doua din Legea fundamentală. Prin urmare, Guvernul apreciază că sunt întemeiate criticile de neconstituţionalitate extrinsecă.

31. Cu privire la criticile de neconstituţionalitate intrinsecă, raportate la art. 1 alin. (3) şi alin. (5) din Constituţie, Guvernul consideră că legea, în ansamblul său, nu îndeplineşte criteriile de claritate şi previzibilitate, astfel cum acestea au fost statuate în

jurisprudenţa Curţii Constituţionale. De asemenea, este întemeiată şi critica referitoare la încălcarea principiului unicităţii reglementării, ceea ce este de natură să conducă la înfrângerea principiului securităţii raporturilor juridice, consfinţit de art. 1 alin. (3) din Constituţie.

32. În ceea ce priveşte încălcarea art. 16 alin. (1) din Constituţie, Guvernul consideră că, din perspectiva valorilor sociale protejate prin dispoziţiile legii criticate (integritatea fizică şi psihică, precum şi demnitatea cadrelor didactice), este indubitabil faptul că profesorii din învăţământul preuniversitar şi cei din învăţământul superior se află în situaţii cvasiidentice, care ar fi impus instituirea aceluiaşi mecanism de protecţie.

33. De asemenea, prezumţia de veridicitate pentru faptele sesizate în scris de personalul didactic, instituită prin art. 4 din legea criticată, dezechilibrează raportul privind egalitatea persoanelor în faţa legii, fără nicio justificare obiectivă, legiuitorul inversând sarcina probei. Această prezumţie afectează în mod vădit substanţa şi aplicabilitatea prezumţiei de nevinovăţie, consacrată de art. 23 alin. (11) din Constituţie, întrucât nu sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art. 53 alin. (2) din Legea fundamentală pentru restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi.

34. De asemenea, prin Adresa nr. 5/896/2020, înregistrată la Curtea Constituţională cu nr. 1.676 din 10 martie 2020, Guvernul a transmis punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curţii nr. 257A/2020.

35. Cu privire la criticile de neconstituţionalitate raportate la art. 1 alin. (3) şi alin. (5) din Constituţie, Guvernul consideră că art. 1 din legea criticată nu îndeplineşte criteriile de claritate şi previzibilitate, astfel cum acestea au fost statuate în jurisprudenţa Curţii Constituţionale.

36. În ceea ce priveşte prezumţia 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 faţa legii, fără nicio justificare obiectivă, legiuitorul inversând sarcina probei. Prezumţia afectează în mod vădit substanţa şi aplicabilitatea prezumţiei de nevinovăţie, consacrată de art. 23 alin. (11) din Constituţie, întrucât nu sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art. 53 alin. (2) din Legea fundamentală pentru restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi.

37. Preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecţiile de neconstituţionalitate care fac obiectul dosarelor Curţii Constituţionale nr. 235A/2020 şi nr. 257A/2020, iar Avocatul Poporului nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecţia formulată în Dosarul nr. 257A/2020.

C U R T E A,

examinând obiecţiile de neconstituţionalitate, punctele de vedere ale Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispoziţiile Legii privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei, precum şi prevederile Constituţiei, reţine următoarele:

38. Deşi adresa de înaintare a sesizării în Dosarul Curţii Constituţionale nr. 235A/2020, semnată de secretarul general al Senatului, se referă la "sesizarea de

neconstituţionalitate cu privire la Legea privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei", actul de sesizare, semnat de 26 de senatori, are ca obiect al criticilor de neconstituţionalitate Legea privind învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi de control cu exerciţiul autorităţii publice pe timpul şi în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu, în ansamblul său, precum şi dispoziţiile art. 1, 2, 4 şi 5 din această lege, în special.

39. De asemenea, actul de sesizare în Dosarul Curţii Constituţionale nr. 257A/2020, semnat de Avocatul Poporului, are ca obiect al criticilor de neconstituţionalitate dispoziţiile art. 1 şi art. 4 din Legea privind învestirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi de control cu exerciţiul autorităţii publice pe timpul şi în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu.

40. Curtea reţine că, în cuprinsul sesizărilor, autorii fac trimitere la titlul legii aşa cum acesta a fost atribuit de iniţiatorul propunerii legislative şi 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 numeşte "Legea privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei", Curtea urmează să analizeze obiecţiile de neconstituţionalitate cu privire la acest act normativ, care are următorul conţinut:

" **Art. 1. -** Personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar beneficiază, în exercitarea atribuţiilor specifice funcţiei, de protecţia acordată similar funcţiilor de autoritate publică.

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

a) respect şi consideraţie faţă de persoana sa şi faţă de profesie din partea beneficiarilor primari, secundari şi terţiari ai educaţiei, precum şi din partea celorlalţi salariaţi ai unităţii;

b) un climat de ordine, disciplină şi respect, în timpul desfăşurării actului educaţional în contexte formale, nonformale şi informale;

c) autoritatea de a lua decizii oportune, care să îi permită să menţină un mediu adecvat în timpul procesului de predare- învăţare-evaluare, dar şi pe parcursul desfăşurării de activităţi extraşcolare;

d) susţinerea părinţiilor sau reprezentanţilor legali ai beneficiarilor primari ai educaţiei, în realizarea actului educaţional;

e) dreptul de a aplica sancţiuni disciplinare beneficiarilor primari, conform regulamentului de organizare şi funcţionare al unităţii de învăţământ;

f) protecţie juridică adecvată pentru îndeplinirea sarcinilor;

g) sprijin şi implicare din partea autorităţilor, inclusiv a celor care au atribuţii în domeniul învăţământului, pentru asigurarea tratamentului, consideraţiei şi respectului cuvenit funcţiei, în raport cu importanţa socială şi sarcinile specifice;

h) beneficiul campaniilor desfăşurate la nivel naţional şi local, de către autorităţile administraţiei publice, pentru creşterea consideraţiei şi prestigiului social.

Art. 3. - În vederea asigurării dreptului instituit prin art. 1, instituţiile şi autorităţile publice colaborează cu personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control.

Art. 4. - În cursul procedurii judiciare aplicabile, faptele sesizate, în scris, de personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control, în exercitarea atribuţiilor specifice funcţiei, se bucură de prezumţie relativă de veridicitate, până la proba contrară.

Art. 5. - (1) Ameninţarea săvârşită nemijlocit sau prin mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violenţe, vătămarea corporală, lovirile sau vătămările cauzatoare de moarte ori omorul, săvârşite împotriva unei persoane care ocupă o funcţie didactică, de conducere sau de îndrumare şi control, aflată în exercitarea atribuţiilor specifice funcţiei sau în legătură cu exercitarea acestor atribuţii, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.

(2) Săvârşirea unei infracţiuni împotriva unui persoane care ocupă o funcţie didactică, de conducere sau de îndrumare şi control ori asupra bunurilor acesteia, în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuţiilor specifice funcţiei, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.

(3) Cu aceeaşi pedeapsă se sancţionează faptele comise în condiţiile alin. (2), dacă privesc un membru de familie al persoanei care ocupă o funcţie didactică, de conducere sau de îndrumare şi control.

Art. 6. - Directorii unităţilor de învăţământ, precum şi orice persoană ce exercită o funcţie de conducere, de îndrumare şi control care, în exercitarea atribuţiilor lor, au luat cunoştinţă de săvârşirea unei infracţiuni împotriva personalului didactic de conducere, de îndrumare şi control, sunt obligate să sesizeze, de îndată, organul de urmărire penală şi să ia măsuri pentru ca urmele infracţiunii, corpurile delicte şi orice alte mijloace de probă să nu dispară."

41. Autorii sesizărilor susţin că dispoziţiile criticate contravin prevederilor constituţionale ale art. 1 alin. (3) şi alin. (5), ale art. 16, ale art. 23 alin. (11), ale art. 53, ale art. 73 alin. (3), precum şi ale art. 75 alin. (1) din Constituţie.

42. Având în vedere faptul că obiectul celor două sesizări îl constituie dispoziţii ale aceluiaşi act normativ, pentru o bună administrare a actului de justiţie constituţională, în temeiul art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, plenul Curţii Constituţionale 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 instanţa constituţională să pronunţe o singură decizie prin care să efectueze controlul de constituţionalitate a priori asupra dispoziţiilor Legii privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei, în ansamblul său, precum şi a dispoziţiilor art. 1, 2, 4 şi 5 din lege, în special.

43. În vederea soluţionării prezentelor obiecţii de neconstituţionalitate**, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condiţiilor de admisibilitate a acestora, p**revăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituţie şi 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 instanţa constituţională, precum şi al obiectului controlului de constituţionalitate. În jurisprudenţa sa, Curtea a statuat că primele două condiţii se referă la regularitatea sesizării instanţei constituţionale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competenţă, astfel încât

urmează a fi cercetate în ordinea menţionată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante şi făcând inutilă analiza celorlalte condiţii (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, paragraful 70, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

44. Referitor la titularul dreptului de sesizare, obiecţiile de neconstituţionalitate au fost formulate de un număr de 26 de senatori, respectiv de Avocatul Poporului, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituţie şi al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituţională pentru exercitarea controlului de constituţionalitate a priori, fiind, aşadar, îndeplinită această primă condiţie de admisibilitate.

45. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanţa de control constituţional, 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 acelaşi moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgenţă. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituţie, 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 protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei a fost adoptată, în procedură ordinară, de Senat, Cameră decizională, în data de 3 februar ie 2020, a fost depusă, în data de 11 februarie 2020, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituţionalitatea legii şi apoi trimisă spre promulgare, în data de 17 februarie 2020. Prezentele sesizări au fost înregistrate la Curtea Constituţională în data de 12 februarie 2020, respectiv 17 februarie 2010. Într-o atare situaţie, luând act de faptul că sesizările de neconstituţionalitate au fost formulate în termenele legale şi constituţionale, Curtea constată că obiecţiile de neconstituţionalitate sunt admisibile şi sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanţa de control constituţional.

46. În vederea analizării admisibilităţii prezentelor sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - obiectul controlului de constituţionalitate, respectiv stabilirea sferei de competenţă a Curţii cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorii sesizării. Analizând temeiurile constituţionale invocate în susţinerea sesizărilor de neconstituţionalitate, precum şi motivarea obiecţiilor formulate, Curtea observă că obiectul criticilor îl constituie procedura de adoptare a legii, precum şi conţinutul normativ al acesteia.

47. Aşadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizărilor astfel formulate, Curtea Constituţională constată că a fost legal sesizată şi este competentă, potrivit dispoziţiilor art. 146 lit. a) din Constituţie şi ale art. 1, 10, 15, 16 şi 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunţe asupra constituţionalităţii prevederilor Legii privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei.

48. Examinând criticile de neconstituţionalitate extrinsecă, Curtea reţine că, la data de 27 iunie 2016, un senator a iniţiat propunerea legislativă privind "învestirea

personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare şi de control cu exerciţiul autorităţii publice pe timpul şi în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu". În expunerea de motive întocmită s-a arătat că "în sistemul naţional de învăţământ se constată o lipsă de protecţie juridică a cadrelor didactice faţă de hărţuirea şi agresiunile venite din partea elevilor, părinţilor sau reprezentanţilor legali ai acestora; [...] profesorii nu sunt protejaţi în cazul luării unei decizii pedagogice faţă de un elev sau al aplicării unei sancţiuni disciplinare; nu se poate asigura prevalenţa dreptului la educaţie al majorităţii elevilor în raport cu cei care au un comportament perturbator". Prin urmare, propunerea legislativă urmăreşte să contribuie "la recunoaşterea socială a autorităţii, precum şi a standardelor profesionale ale corpului profesoral, promovând formarea şi evaluarea sa şi recunoaşte autoritatea publică a directorilor, membrilor de conducere şi profesorilor din şcolile publice şi private, aceştia bucurându-se de toate principiile prezumţiei de veridicitate în declaraţiile lor scrise cu privire la evenimentele cu semnificaţie disciplinară şi de protecţie acordată de lege. Această lege recunoaşte ca autoritate instituţională figura profesorului şi o converteşte în sprijinul primordial pentru un proces de predare- învăţare de calitate".

49. Propunerea legislativă a fost depusă la Camera Deputaţilor, 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 Constituţie**. 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 Constituţia României, republicată - în ceea ce priveşte agravarea răspunderii penale pentru anumite infracţiuni săvârşite împotriva unor categorii de personal didactic - cât şi art. 73 alin. (3) lit. n) din Legea fundamentală, întrucât are implicaţii asupra Statutului personalului didactic. În aplicarea art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, în ceea ce priveşte normele referitoare la Statutul personalului didactic, prima Cameră sesizată este Camera Deputaţilor, în vreme ce pentru dispoziţiile referitoare la agravarea răspunderii penale, Camera Deputaţilor este Cameră decizională". Mai mult, la pct. 4 din aviz, Consiliul Legislativ sugerează să se analizeze dacă dispoziţiile legale propuse "nu ar trebui să aibă în vedere şi personalul didactic şi de cercetare din învăţământul superior", al cărui statut este reglementat, alături de statutul personalului didactic din învăţământul preuniversitar, în Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011, iar, "pentru o mai bună sistematizare şi concentrare a legislaţiei, ar putea fi analizată soluţia introducerii dispoziţiilor propuse prin proiect în cuprinsul reglementării-cadru în materie, respectiv Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011".

50. În ceea ce priveşte răspunderea penală pentru anumite infracţiuni săvârşite împotriva unor categorii de personal didactic, legea adoptată de Camera Deputaţilor prevedea:

" **Art. 4. -** În cursul procedurii legale aplicabile, faptele sesizate, în scris, de personalul didactic, de predare, de conducere, de îndrumare şi control, în exercitarea atribuţiilor specifice funcţiei, se prezumă a fi reale, până la momentul demonstrării situaţiei contrare.

Art. 5. - (1) Ameninţarea săvârşită nemijlocit sau prin mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violenţe, vătămarea corporală, lovirile sau vătămările cauzatoare de

moarte ori omorul săvârşite împotriva unui persoane care ocupă o funcţie didactică de predare, de conducere sau de îndrumare şi control, aflată în exercitarea atribuţiilor de serviciu sau în legătură cu exercitarea acestor atribuţii, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.

(2) Săvârşirea unei infracţiuni împotriva unui persoane care ocupă o funcţie didactică de predare, de conducere sau de îndrumare şi control ori asupra bunurilor acesteia, în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuţiilor de serviciu, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.

(3) Cu aceeaşi pedeapsă se sancţionează faptele comise în condiţiile alin. (2), dacă privesc un membru de familie al persoanei care ocupă o funcţie didactică de predare, de conducere sau de îndrumare şi control.

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

(2) Directorii unităţilor/instituţiilor de învăţământ precum şi orice persoană ce exercită o funcţie de conducere, de îndrumare şi control care, în exercitarea atribuţiilor lor, au luat cunoştinţă de săvârşirea unei infracţiuni împotriva personalului didactic de predare, a personalului didactic de conducere, de îndrumare şi control, sunt obligate să sesizeze de îndată organul de urmărire penală şi să ia măsuri pentru ca urmele infracţiunii, corpurile delicte şi 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 săvârşit o infracţiune împotriva unui persoane care ocupă o funcţie didactică de predare, de conducere sau de îndrumare şi control şi încheie un proces-verbal în acest sens."

51. După adoptarea tacită la data de 1 noiembrie 2016 de către prima Cameră sesizată (Camera Deputaţilor), propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera decizională (Senatul) şi trimisă pentru raport comun (şi, ulterior, pentru raport suplimentar) la Comisia pentru învăţământ, ştiinţă, tineret şi sport şi Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunităţi şi validări. Propunerea legislativă a fost dezbătută în plenul Senatului în data de 15 octombrie 2019 şi adoptată cu amendamentele propuse în raportul comisiei de fond. Legea finală are un titlu modificat, respectiv "Legea privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei", şi conţine prevederi referitoare la răspunderea penală pentru anumite infracţiuni săvârşite împotriva unor categorii de personal didactic, cu o redactare diferită faţă de cea adoptată tacit de Camera Deputaţilor.

52. Examinând criticile de neconstituţionalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispoziţiile constituţionale cuprinse în art. 73 alin. (3), Curtea reţine că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituţiei, 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, şi norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituţie legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziţii dintr-o lege organică, dacă acestea nu conţin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecinţă, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenenţa sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice".

53. Curtea reţine că, potrivit titlului şi conţinutului normativ, legea reglementează norme care vizează statutul personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar, acordând acestei categorii profesionale protecţia juridică similară funcţiilor de autoritate publică. Obiectul de reglementare al acestor norme se circumscrie noţiunii de "organizare generală a învăţământului", prevăzută de art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituţie, astfel că actul normativ are caracter de lege organică. Formele de protecţie juridică instituite de legiuitor vizează agravarea răspunderii penale pentru anumite infracţiuni săvârşite împotriva personalului didactic [art. 5], norme speciale privind sesizarea organelor de urmărire penală [art. 6] şi valoarea probatorie sporită a sesizărilor formulate în scris de către personalul didactic, de conducere, de îndrumare şi control, în exercitarea atribuţiilor specifice funcţiei [art. 4]. Toate aceste reglementări se circumscriu sferei juridice privind "infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora" şi, potrivit art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituţie, trebuie dispuse, de asemenea, prin lege organică.

54. Aşa fiind, Curtea constată că Legea privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei, fiind adoptată cu majoritatea absolută, respectiv cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere, în temeiul art. 76 alin. (1), respectă procedura constituţională de adoptare a legilor organice. Întrucât criteriul formal (majoritatea cerută de Constituţie 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 constituţională, legiuitorul a respectat limitele domeniului organic prevăzute de art. 73 alin. (3) din Constituţie.

55. Pe de altă parte, Curtea reţine că, de regulă, stabilirea caracterului organic sau ordinar al legii are relevanţă şi 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 şi de caracterizarea legii, în funcţie 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 Constituţie. Aşadar, calificarea iniţială

a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are influenţă 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 neconstituţionalitate extrinsecă raportate la dispoziţiile constituţionale ale art. 75, Curtea reţine 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 şi unica autoritate legiuitoare a ţării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaţilor şi Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituţional în cadrul Parlamentului, ci şi în cel funcţional, deoarece art. 75 din Legea fundamentală stabileşte competenţe 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, ţinând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român şi de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a ţării, Constituţia nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut şi de cealaltă Cameră. Art. 75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea şi republicarea acesteia în octombrie 2003, soluţia obligativităţii sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecţie, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaţilor şi, pe cale de consecinţă, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului şi, pentru alte materii, a Camerei Deputaţilor, 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 reflecţie a primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conţinutul proiectului sau propunerii legislative (şi, practic, conţinutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecinţă faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecţie, 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 şi obligaţia acestora de a-şi exprima prin vot poziţia 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 Constituţie, 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 şi completări. Curtea a subliniat că în acest caz Camera decizională nu poate, însă, modifica substanţial obiectul de reglementare şi configuraţia iniţiativei legislative, cu consecinţa deturnării de la finalitatea urmărită de iniţiator (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 dispoziţiilor art. 75 alin. (4) şi (5) din Constituţie, "(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competenţa sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă şi 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 urgenţă", respectiv "(5) Dispoziţiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător şi în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competenţa decizională aparţine primei Camere."

60. Dispoziţiile constituţionale reglementează procedura întoarcerii legii la Camera cu competenţă decizională definitivă, stabilită în funcţie de obiectul de reglementare al unei anumite prevederi legale, procedura fiind introdusă în anul 2003, cu prilejul revizuirii Constituţiei, înlocuind procedura medierii prevăzută la art. 76 din Constituţia din 1991, nerevizuită. Odată cu partajarea competenţei decizionale a celor două Camere ale Parlamentului, potrivit art. 75 alin. (1), legiuitorul constituant 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, deşi se plasează sub competenţa decizională definitivă a celeilalte Camere. Instituţia întoarcerii legii soluţionează conflictul de competenţă şi urmăreşte evitarea unui eventual blocaj în procesul de legiferare specific sistemului bicameralismului funcţional, prin asigurarea prevalenţei Camerei parlamentare cu competenţă 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 Constituţie, în competenţa sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă şi a doua Cameră «este de acord». În situaţia 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 privinţa acelei prevederi, va decide definitiv, prin vot, în procedură de urgenţă. Practic, prima Cameră este repusă astfel în situaţia de a acţiona în calitate de Cameră decizională, în considerarea obiectului de reglementare al respectivei prevederi şi în acord cu dispoziţiile art. 75 alin. (1) din Constituţie, ca expresie a principiului bicameralismului funcţional. Aceeaşi regulă a întoarcerii legii este prevăzută de art. 75 alin. (5) din Constituţie şi pentru situaţia în care a doua Cameră, cea decizională, adoptă o prevedere ce intră, prin obiectul său, în competenţa decizională a primei Camere sesizate. Evident că, în această situaţie, Camera decizională adoptă o prevedere nouă faţă de forma legii primite în urma adoptării acesteia de către prima Cameră sesizată. În acest caz, a doua Cameră nu are competenţă decizională proprie cu privire specială la obiectul de reglementare al noii prevederi, ci reprezintă forul de reflecţie, astfel că este necesar ca legea să fie trimisă primei Camere, care va decide definitiv numai cu privire la intervenţia 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 privinţa ei, această Cameră nu are competenţa de legiferare decizională definitivă atribuită expres de art. 75 alin. (1) din Constituţie, deoarece ar însemna ca acea normă legală să fie rezultatul adoptării de către o singură Cameră parlamentară, ceea ce contravine principiului bicameralismului". Aşadar, "rezultă că **instituţia întoarcerii legii acţionează ca un regulator de competenţă, în sensul protejării Camerei cu competenţă decizională definitivă, stabilită conform art. 75 alin. (1) din Constituţie, având o strânsă conexiune şi cu principiul bicameralismului, deoarece doar în privinţa unei prevederi asupra căreia a doua Cameră intervine se poate pune atât problema respectării principiului bicameralismului, cât şi a întoarcerii legii, în funcţie de menţinerea sau nu a competenţei sale decizionale definitive în raport cu obiectul de reglementare al prevederii în cauză" .**

62. Având în vedere aceste considerente şi analizând criticile de neconstituţionalitate formulate cu privire la Legea privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei prin raportare la dispoziţiile art. 75 alin. (1), (4) şi (5), coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3) din Constituţie, Curtea constată că acestea sunt întemeiate.

63. În cazul de faţă, Legea privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei reglementează în două domenii pentru care Legea fundamentală prevede expres caracter organic, potrivit art. 73 alin. (3) lit. h) şi n): statutul personalului didactic [art. 1-3 din lege], respectiv infracţiuni şi pedepse [art. 4-6 din lege]. Ţinând cont de prevederile constituţionale de la art. 75 alin. (1) teza întâi, care enumeră expres şi limitativ domeniile de legiferare care intră în competenţa Camerei Deputaţilor, ca primă Cameră sesizată, rezultă că în cazul legilor care privesc organizarea generală a învăţământului prima Cameră sesizată trebuie să fie Camera Deputaţilor. Aşadar, reglementarea statutului personalului didactic atrage competenţa Camerei Deputaţilor, ca primă Cameră sesizată, şi pe cea a Senatului, de Cameră decizională. Totodată, dispoziţiile art. 75 alin. (1) teza a doua din Constituţie, pe baza unui raţionament per a contrario, stabilesc că "celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii şi adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului". Cu alte cuvinte, propunerea legislativă care are ca obiect infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora se supune votului Senatului, ca primă Cameră sesizată, şi Camerei Deputaţilor, care decide în mod definitiv. Prin urmare, legea supusă controlului cuprinde norme cu privire la care, respectând principiul bicameralismului funcţional, fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului are competenţa să se pronunţe în mod definitiv. Aşadar, **legea criticată se află în ipoteza prevăzută de art. 75 alin. (5) din Constituţie, care prevede modalitatea de soluţionare a unui eventual conflict de competenţă cu privire la ordinea de sesizare a Camerelor în situaţia unei propuneri legislative care conţine norme organice ce trebuie adoptate diferit, prin raportare la ordinea de sesizare a Camerelor.**

64. Curtea reţine că abordarea unitară a Parlamentului în opera de legiferare a legii supuse controlului răspunde cerinţei imperative de coeziune şi coerenţă, astfel că este firesc ca, în considerarea obiectului şi scopului reglementării (adoptarea unor măsuri de

protecţie a personalului didactic) cu privire la care Camera Deputaţilor are calitatea de primă Cameră sesizată, procedura legislativă să debuteze cu depunerea propunerii legislative la această Cameră. Însă aplicarea dispoziţiilor art. 75 alin. (1) din Constituţie, în funcţie de care se realizează încadrarea strictă şi distinctă a fiecăreia dintre normele ce alcătuiesc legea criticată, impune respectarea prevederilor art. 75 alin. (4) şi (5) din Constituţie.

65. Având în vedere aceste considerente, **procedura de adoptare a legii ar fi fost conformă dispoziţiilor constituţionale numai în măsura în care Senatul nu ar mai fi adus modificări sau completări normelor care ar fi trebuit adoptate de Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională, respectiv normelor care privesc răspunderea penală pentru anumite infracţiuni săvârşite 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 "prezumţiei relative de veridicitate" a faptelor sesizate în scris de personalul didactic, de predare, de conducere, de îndrumare şi 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 alineate, alin. (1) care prevedea competenţa procurorului de a efectua urmărirea penală în cazul săvârşirii de infracţiuni împotriva unui persoane care ocupă o funcţie didactică de predare, de conducere sau de îndrumare şi control, respectiv alin. (3) care prevedea posibilitatea sesizării din oficiu a procurorului dacă află că s-a săvârşit o infracţiune împotriva unei persoane din categoria prevăzută de lege, sens în care încheia un proces-verbal. Modificările operate vizează aspecte de drept material şi procedural penal pe care Camera Parlamentului cu rol decizional, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituţie, este obligată să le ia în dezbatere şi să le supună votului. Aşa fiind, în conformitate cu art. 75 alin. (4) şi (5) din Constituţie, legea ar fi trebuit întoarsă la Camera Deputaţilor, 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 protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei, în integralitatea sa, Curtea constată că actul normativ astfel adoptat este neconstituţional, încălcând prevederile art. 75 alin. (1), (4) şi (5), coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3) din Constituţie.**

67. Faţă de temeinicia motivelor de neconstituţionalitate extrinsecă ce afectează legea criticată, în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze criticile de neconstituţionalitate intrinsecă, ce implică analiza conţinutului 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 reţine că efectul juridic al deciziei de constatare a neconstituţionalităţii legii în ansamblul său este circumscris art. 147 din Legea fundamentală şi jurisprudenţei instanţei constituţionale în materie, astfel că Parlamentului îi revine obligaţia de a constata încetarea procesului legislativ referitor la Legea privind măsurile de protecţie a

personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei, iar, în ipoteza iniţierii unui nou demers legislativ, de a se conforma celor constatate prin decizia Curţii.

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

CURTEA CONSTITUŢIONALĂ

În numele legii

D E C I D E:

Admite obiecţiile de neconstituţionalitate formulate de un număr de 26 de senatori aparţinând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvaţi România şi Partidului Naţional Liberal şi de Avocatul Poporului şi constată că Legea privind măsurile de protecţie a personalului didactic, de conducere, de îndrumare şi control din învăţământul preuniversitar în îndeplinirea atribuţiilor specifice funcţiei este neconstituţională, în ansamblul său.

Definitivă şi general obligatorie.

Decizia se comunică Preşedintelui României, preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, prim-ministrului şi Avocatului Poporului şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunţată în şedinţa din data de 2 iunie 2020.

PREŞEDINTELE CURŢII CONSTITUŢIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-şef,
Mihaela Senia Costinescu