

1586 / 0923
15.09.2021



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

384 / 15.09.2021

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii Educației Naționale nr. 1/2011*, inițiată de domnul deputat USR PLUS Filip Havârneanu împreună cu un grup de parlamentari aparținând grupurilor parlamentare USR PLUS, AUR (Plx. 282/2021).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul introducerii unor prevederi prin care este interzisă pretinderea, în mod direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, personal sau prin intermediul interpușilor, de către personalul didactic de conducere, personalul didactic de predare și de instruire practică, personalul didactic auxiliar sau personalul nedidactic, a unor sume de bani sau a altor foloase patrimoniale elevilor, părinților sau reprezentanților legali ai acestora.

—Potrivit dispozițiilor inițiativei legislative, nerespectarea acestor prevederi constituie contravenții și se sancționează cu amendă.

II. Observații

1. Precizăm că, în conformitate cu prevederile art. 105 din *Legea educației naționale nr. 1/2011*, cheltuielile de capital, cheltuielile sociale și alte cheltuieli asociate procesului de învățământ preuniversitar de stat care nu fac parte din finanțarea de bază a unităților școlare se asigură prin finanțarea complementară din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale de care aparțin unitățile de învățământ preuniversitar și din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, aprobate anual prin legea bugetului de stat cu aceasta destinație.

Totodată, în cuprinsul art. 205 alin. (7) din *Legea educației naționale nr. 1/2011* se precizează că „*Activitățile extracurriculare - științifice, tehnice, cultural-artistice și sportive, precum și cele pentru studenții capabili de performanțe sunt finanțate de la bugetul statului, conform normelor stabilite de Ministerul Educației și Cercetării.*”

Normele metodologice privind cheltuielile cu organizarea și desfășurarea competițiilor școlare, extrașcolare și extracurriculare, cuantumul stimulentele financiare acordate elevilor premiați și unităților școlare de proveniența a premianților sunt aprobate și prevăzute în Anexa la *Hotărârea Guvernului nr. 536/2016 privind stimularea performanței școlare înalte din învățământul preuniversitar.*

De asemenea, la art. 170 alin. (1), (2) și (3) din *Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a unităților de învățământ preuniversitar*, aprobat prin *Ordinul ministrului educației și cercetării nr. 5447/2020* se precizează:

„(1) În baza hotărârii adunării generale, comitetul de părinți poate decide să susțină, inclusiv financiar prin asociația de părinți cu personalitate juridică, cu respectarea prevederilor legale în domeniul financiar, întreținerea, dezvoltarea și modernizarea bazei materiale a unității de învățământ și a grupei/ clasei. Hotărârea comitetului de părinți nu este obligatorie.

(2) Sponsorizarea unei grupe/clase de către un operator economic/persoane fizice se face cunoscută comitetului de părinți. Sponsorizarea nu atrage după sine drepturi suplimentare pentru copiii/elevi/părinți sau reprezentanți legali.

(3) ~~Este interzisă și constituie abatere disciplinară implicarea copiilor/elevilor sau a personalului din unitatea de învățământ în strângerea și/sau gestionarea fondurilor.~~”

2. Semnalăm că prin completarea *Legii nr. 1/2011* cu prevederi care incriminează conduita cadrelor didactice de a pretinde sume de bani sau alte foloase patrimoniale de la beneficiarii direcți ai educației și reprezentanții legali ai acestora, se creează un paralelism în raport cu prevederile art. 289 din *Codul penal* care reglementează luarea de mită.

Potrivit art. 289 alin. (1) din *Codul penal*, constituie infracțiune de luare de mită „*fapta funcționarului public care, direct ori indirect, pentru sine sau pentru altul, pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase, în legătură cu îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea ori întârzierea îndeplinirii unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri*”, iar aceasta se pedepsește cu închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică ori de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.

De asemenea, precizăm faptul că prin *Decizia nr. 8/2017*¹, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că profesorul din învățământul preuniversitar de stat are calitatea de funcționar public în accepțiunea dispozițiilor art. 175 alin. (1) lit. b) teza a II-a din *Codul penal*. Astfel, se constată că dispozițiile propuse la alin. (1)² din inițiativa legislativă și care constituie contravenție, au un conținut care se circumscrie conținutului constitutiv al infracțiunii de luare de mită, ceea ce reprezintă o dublă incriminare.

Mai menționăm că prevederile art. 1 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, stabilesc faptul că legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală. În acest sens, legea contravențională nu poate stabili și sancționa fapte care sunt deja prevăzute și pedepsite de legea penală întrucât două legi nu pot reglementa în același timp fapte cu același conținut, adică nu pot viza aceleași aspecte ale valorilor sociale. În schimb, ele pot reglementa aspecte diferite, în funcție de gravitatea lezării valorilor sociale care fac obiectul acestora.

Subliniem faptul că pentru investigarea unei infracțiuni de luare de mită se desfășoară activități complexe de către organele judiciare având în vedere specificul acestei infracțiuni și al valorii sociale apărute prin incriminarea acestei fapte. Astfel, fapta de a pretinde, în mod direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, personal sau prin intermediul

¹ pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală;

interpușilor, a unor sume de bani sau alte foloase patrimoniale, nu se poate constata și proba prin efectuarea unor cercetări minime, care se consemnează într-un proces-verbal de constatare a contravenției.

3. Referitor la pct. 1 din inițiativa legislativă, teza finală, prin care se reglementează faptul că *„sunt exceptate de la prevederile prezentelor dispoziții legale, activitățile de pretindere sau strângere a sumelor de bani sau a altor foloase patrimoniale, cazurile care privesc activități extracurriculare, astfel cum sunt excursiile, petrecerile, evenimentele caritabile sau alte asemenea activități care nu privesc în mod direct actul de educație”*, considerăm că intenția de legiferare este neclară. În *Expunerea de motive* se susține faptul că prin adoptarea inițiativei legislative se urmărește stoparea derulării unor practici nelegale și neetice de colectare de fonduri în cadrul unităților de învățământ și al tuturor spațiilor dedicate educației, însă prin definiția activităților extracurriculare din cadrul propunerii legislative, definiție care nu este în concordanță cu dispozițiile art. 205 alin. (7) din *Legea nr. 1/2011*, în loc să se limiteze activitățile criticate în cuprinsul *Expunerii de motive*, textul propus are ca efect extinderea sferei acestor activități.

De asemenea, referitor la sintagma *„sau alte asemenea activități care nu privesc în mod direct actul de educație”*, considerăm că reglementarea unor activități care nu privesc actul de educație nu trebuie reglementate în cadrul *Legii nr. 1/2011*.

4. Apreciem că dispozițiile propuse nu îndeplinesc cerințele necesare de claritate previzibilitate a normei juridice, cel puțin din perspectiva următoarelor elemente:

a) nu este trasat cu suficientă precizie elementul material al contravenției preconizate a fi instituite, excepția prevăzută de ultimul paragraf, prin enumerarea enunțiativă pe care o conține (*„astfel cum sunt”* și *„alte asemenea activități”*), fiind de natură să imprime normei juridice un caracter echivoc, ceea ce poate conduce la dificultăți în procesul de interpretare și aplicare și chiar la arbitrar;

b) dată fiind maniera eliptică și confuză în care este configurat textul analizat, cel puțin din perspectiva personalului didactic de conducere, s-ar putea ajunge la o suprapunere parțială de conținut normativ cu infracțiunea de *„luare de mită”*, incriminată de art. 289 din *Codul penal*;

c) raportat la intenția de reglementare, este indubitabil că sunt avute în vedere doar liberalitățile, ca subspecie a actelor juridice cu titlu gratuit,

iar nu și actele dezinteresate. În consecință, sintagma „*actele cu titlu gratuit, astfel cum sunt donația sau legatul*” nu este riguroasă din punct de vedere juridic, în condițiile în care, potrivit art. 984 alin. (2) *Codul civil*, „*Nu se pot face liberalități decât prin donație sau prin legat cuprins în testament*”.

Precizăm că în jurisprudența constantă a Curții Constituționale² s-a reținut că dispozițiile legale trebuie să fie clare și precise, ca o condiție esențială a calității și constituționalității normei juridice, în caz contrar, aducându-se atingere art. 1 alin. (5) din *Constituție*. În cazul normei penale și a celei contravenționale, Curtea a subliniat că exigențele de precizie, claritate și previzibilitate sunt impuse, cu valoare de principiu, și de jurisprudența CEDO în materia dreptului la un proces echitabil.

De asemenea, dată fiind intenția normativă preconizată, de instituire a unei noi contravenții în materie, era necesar să se prevadă un termen pentru intrarea în vigoare a acestei dispoziții, în acord cu art. 4 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, potrivit căruia „*Dispozițiile din actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării (...)*.” Totodată, raportarea poate fi făcută și la alin. (2) al acestui articol, conform căruia „*în cazuri urgente se poate prevedea intrarea în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai puțin de 10 zile*”.

5. Precizăm că potrivit art. 3 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*³, normele de tehnică legislativă sunt obligatorii inclusiv pentru propunerile legislative aparținând parlamentarilor. Din perspectiva exigențelor degajate din cuprinsul acestui act normativ, învedereăm următoarele:

a) având în vedere intenția de reglementare și formula legislativă utilizată pentru transpunerea acesteia, semnalăm faptul că intervenția normativă preconizată constă doar în completarea *Legii nr. 1/2011*, iar nu și în modificarea acesteia (conform art. 59 și 60 din *Legea nr. 24/2000*);

b) în *Expunerea de motive* nu se face referire la autoritățile, organizațiile și specialiștii consultați în vederea elaborării proiectului de act normativ, esența recomandărilor primite etc., fiind nesocotite astfel exigențele de tehnică legislativă prevăzute de art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*.

² A se vedea, spre exemplu, Deciziile nr. 391/2019, nr. 903/2010, nr. 146/2015 sau nr. 1/2012.

³ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

III. - Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

~~Florin Vasile~~ 

~~PRIM-MINISTRU~~ 



Domnului deputat Ludovic ORBAN
Președintele Camerei Deputaților