



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind luarea unor măsuri pentru buna funcționare a sistemului de învățământ

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind luarea unor măsuri pentru buna funcționare a sistemului de învățământ, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.101 din 23.04.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D413/24.04.2020

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect stabilirea unor măsuri pentru buna funcționare a sistemului de învățământ pentru asigurarea continuității procesului de învățământ pe durata stării de urgență și până la „eliminarea restricțiilor privind adunările publice”, astfel încât, inclusiv pentru formele de învățământ cu frecvență și cu frecvență redusă, procesul de învățământ să se poată realiza și în modul on-line.

Totodată, se preconizează instituirea unor reglementări speciale referitoare la examenul național de definitivare în învățământ sesiunea 2020, precum și la modalitatea de susținere a probelor pentru obținerea gradelor didactice în anul 2020.

2. Ca observație de ordin general, precizăm că reglementarea posibilității desfășurării activităților specifice sistemului de învățământ prin utilizarea mijloacelor tehnice de comunicare în mediul on-line trebuie să aibă în vedere, pe lângă asigurarea calității procesului de învățare, și aspecte esențiale referitoare la protecția copiilor și a tinerilor, a dreptului la propria imagine, a vieții intime, familiale și private, precum și la protejarea datelor cu caracter

personal atât în ceea ce privește beneficiarii direcți ai educației¹ și familiile lor, cât și personalul didactic de la toate nivelurile.

Având în vedere consacrarea constituțională a respectivelor drepturi, precum și incidența și aplicabilitatea directă a dispozițiilor Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), crearea cadrului general de desfășurare a activității de învățământ on-line trebuie realizată prin prevederea, la nivel de act normativ cu putere de lege, a cerințelor pe care trebuie să le îndeplinească mijloacele tehnice și informatice utilizate, precum și a obligațiilor și răspunderilor care revin unităților de învățământ, personalului didactic și beneficiarilor direcți ai educației. Reglementarea acestor aspecte ar determina aplicarea unitară a acestor reguli de către toate instituțiile de învățământ, de stat și particulare, și protejarea tuturor utilizatorilor de eventuale atacuri cibernetice ce ar pune în pericol securitatea persoanelor și a instituțiilor publice și particulare.

Sub acest aspect, este recomandată solicitarea punctului de vedere al Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

În egală măsură, stabilirea, prin norme cu putere de lege, a condițiilor generale referitoare la modalitatea de desfășurare a activității de învățământ prin mijloace tehnice de comunicare on-line ar asigura și respectarea prevederilor legale referitoare la *protecția drepturilor de autor*, precum și a celor referitoare la *dreptul la securitate* al personalului didactic, consacrat prin dispozițiile art.272 din Legea educației naționale nr.1/2011.

În acest context, având în vedere că învățământul este un **serviciu de interes public**, a cărui organizare generală se realizează, potrivit art.73, alin.(3), lit.n) din Constituție, prin lege organică, precizăm că prin **norme cu forță juridică a legii** ar trebui să fie avute în vedere toate nivelurile de învățământ, nu doar învățământul universitar, cum este reglementat prin prezentul proiect.

Pe de altă parte, soluțiile legislative propuse trebuie să asigure și respectarea **principiului egalității** consacrat de Constituție, fără să

¹ Precizăm că, potrivit pot.5 din anexa la Legea nr.1/2011, beneficiarii direcți ai educației sunt sunt autepreșcolari, preșcolari, elevii și studenții, precum și persoanele adulte cuprinse într-o formă de educație.

genereze discriminări sau privilegii, indiferent de mediul din care provin beneficiarii direcți ai educației sau de posibilitățile financiare ale familiilor acestora.

Așadar, reglementările propuse trebuie să asigure egalitatea de șanse și echitate pentru toate vârstele și categoriile sociale, numai prin respectarea acestor exigențe asigurându-se respectarea nediscriminatorie a drepturilor fundamentale consacrate de Constituție.

Pe cale de consecință, este necesară completarea corespunzătoare a proiectului sub toate aspectele relevate.

3. Sub rezerva celor de mai sus, la actuala formă a proiectului, se rețin următoarele:

3.1. Semnalăm că **preambulul** nu cuprinde motivarea expresă a reglementărilor din cuprinsul art.6-11. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție și cu cele ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ținând seama și de cele reținute în Decizia Curții Constituționale nr.109/2010, precizăm că **preambulul** trebuie completat, în sensul prezentării elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la adoptarea ordonanței de urgență pentru toate aspectele care urmează a fi reglementate prin proiect.

Menționăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței constituie motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

3.2. Precizăm că **preambulul** trebuie reanalizat și reformulat, astfel încât să se asigure claritatea redactării specifică actelor normative. Avem în vedere, în special, **primul paragraf**, care, în formularea propusă, are următoarea structură: „Având în vedere Decretul nr.195 din 16.03.2020 ..., conform prevederilor art.49 care statuează că ..., respectiv ale art.51 alin.(1) potrivit căruia ..., precum și Decretul nr.240 din 14.04.2020 ... prin care s-a instituit la art.78 faptul că ...și în ceea ce privește învățământul universitar se statuează la art.79 faptul că ...”, dar și **paragrafele 2, 6 și 8**.

Pe de altă parte, **primul paragraf** ar trebui să facă referire doar la Decretul nr.240/2020, aflat în prezent în vigoare, nu și la Decretul nr.195/2020, care nu mai produce efecte juridice, iar normele de trimitere trebuie să aibă în vedere art.78 și 79 din **anexa nr.1** la Decretul nr.240/2020.

La **paragraful 2**, este necesară înlocuirea expresiei „potrivit căruia se recomandă” cu sintagma „potrivit căreia se recomandă”, întrucât textul se referă la Hotărârea CNSSU.

La **paragraful al patrulea**, textul nu este clar cu referire la sintagma „securitatea raporturilor juridice pentru asigurarea actului educațional”

Pe de altă parte, semnalăm că, deși ultimele 3 paragrafe ale preambulului se referă la încheierea anului școlar/universitar, normele din cuprinsul proiectului nu se referă la niciun aspect referitor la desfășurarea cursurilor la nivel preuniversitar sau la „încheierea anului școlar”. Astfel, art.1 - 4 au în vedere aspecte referitoare la desfășurarea activității la nivel universitar, iar celelalte articole reglementează aspecte referitoare la cariera personalului didactic din învățământul preuniversitar. Este necesară, de aceea, reanalizarea textelor.

Pe de altă parte, la **paragraful 7 din preambul**, se impune reanalizarea și reformularea sintagmei „procesul de învățământ privitor la mișcarea personalului didactic din sistemul de învățământ preuniversitar”, întrucât „*mișcarea personalului didactic*” nu reprezintă o componentă a procesului de învățământ. Mai mult decât atât, din punct de vedere terminologic, precizăm că respectiva noțiune nu este utilizată în cuprinsul Legii nr.1/2020, care se referă la „*mobilitatea personalului didactic din învățământul preuniversitar*”.

La **paragraful 8**, este necesară revederea și reformularea textului, deoarece asigurarea unui cadru legal nu poate reprezenta în sine o situație de urgență a cărei reglementare nu poate fi amânată.

Pentru toate aceste motive, este necesară reanalizarea și reformularea corespunzătoare a preambulului.

3.3. Semnalăm că proiectul nu este unitar din punct de vedere terminologic, utilizându-se expresii diverse, ortografiate în mod diferit, pentru a denumi modalitățile alternative de desfășurare a activităților de învățământ pe perioada stării de urgență și până la eliminarea restricțiilor privind adunările publice, fără ca aceste noțiuni să fie definite în mod expres.

Astfel, **art.1 alin.(1)** se referă la realizarea activităților „*în modul on-line*”, **alin.(2)** se referă atât la „*modalități alternative de învățământ*”, cât și la „*activitatea desfășurată prin intermediul platformelor on-line*” iar **alin.(3)** se referă la „*platformele online*”. De asemenea, **art.2 alin.(1)** utilizează expresia „*activitățile ... pot fi realizate și on-line*”, în vreme ce **alin.(2)** se referă la desfășurarea

acelorași activități „în sistem online”, iar **alin.(3)**, la examenele „desfășurate online”, în timp ce **art.5** se referă la activitățile realizate „prin mijloace tehnice de comunicare în mediul on-line”, iar **art.8**, la posibilitatea realizării „on-line” a susținerii lucrării metodico-științifice.

Având în vedere cerințele de claritate și previzibilitate pe care trebuie să le îndeplinească normele juridice, se impune reanalizarea tuturor acestor dispoziții și utilizarea unor formulări unitare, precum și definirea termenilor utilizați.

3.4. La art.1 alin.(1), semnalăm că din formularea textului rezultă că desfășurarea activităților didactice în modul on-line reprezintă o **posibilitate**, și nu o **obligatie**. Mai mult decât atât, din utilizarea expresiei „se poate realiza și în regim on-line” rezultă că respectivele activități s-ar putea realiza și în regim normal, care presupune prezența fizică a celor angrenați în procesul de învățământ, precum și în alte moduri (neprecizate de text).

Cu toate acestea, având în vedere prevederile **art.77** din anexa nr.1 la Decretul nr.240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României, potrivit cărora pe durata stării de urgență se **suspendă toate activitățile didactice ce impun prezența fizică a antepreșcolarilor, preșcolarilor, elevilor și studenților în unitățile și instituțiile de învățământ**, nu s-ar putea concluziona decât faptul că pentru perioada stării de urgență, desfășurarea activităților specifice învățământului „în regim on-line” ar fi singura modalitate acceptabilă.

În plus, este de discutat în ce măsură este posibilă stabilirea unor reglementări pentru perioada ulterioară încetării stării de urgență, „până la eliminarea restricțiilor privind adunările publice de către autoritățile de resort”, în condițiile în care actele normative de stabilire a respectivelor restricții nu au fost încă adoptate.

În subsidiar, precizăm că, pentru asigurarea unei reglementări complete, expresia „se poate realiza” trebuie reformulată, astfel încât textul să stabilească expres cine anume are competența stabilirii concrete a modalității de desfășurare a fiecărei categorii de activități. Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **alin.(3) al art.1**, în ceea ce privește precizarea „și prin intermediul platformelor online”.

Pe de altă parte, precizăm că formularea „se circumscriu dispozițiilor art...” nu este suficient de clară și nu respectă exigențele stilului normativ. Mai mult decât atât, nici nu s-ar putea susține că desfășurarea activităților în modalitățile prevăzute de text s-ar

„circumscrie” în sfera celor prevăzute la art.139 lit.a) și b) din Legea nr.1/2011, întrucât acestea din urmă presupun întâlnirea nemijlocită, în spațiul universitar, a studenților cu cadrele didactice și de cercetare. Pentru acest motiv, textul ar putea să prevadă, eventual, că activitățile desfășurate online reprezintă modalități de realizare a formelor de exercitare a programelor de studii prevăzute la art.139 lit.a) și b) din Legea nr.1/2011.

Pe de altă parte, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, la **art.1 alin.(1)**, trimiterea trebuie făcută sub forma „art.139 lit.a) și b) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare”.

Este necesară, de aceea, revederea și completarea corespunzătoare a **art.1 alin.(1)**, sub toate aspectele relevante.

3.5. Semnalăm că **art.1 alin.(2)** stabilește o altă perioadă până la care se aplică dispozițiile referitoare la metodele alternative de învățământ decât cea stabilită la alin.(1). Astfel, dacă alin.(1) are în vedere momentul *eliminării* restricțiilor privind adunările publice, **alin.(2)** se referă la momentul *începerii* anului universitar 2020-2021. În plus, și **art.2 alin.(1)** se referă, de asemenea, la momentul începutului anului universitar 2020-2021. Este necesară reanalizarea normelor sub acest aspect.

Precizăm că, pentru evitarea instituirii unor reglementări paralele, după stabilirea momentului până la care pot fi utilizate mijloacele alternative de învățământ, este necesar ca posibilitatea utilizării acestora să fie prevăzută în cuprinsul unei singure norme, nu și la **art.1 alin.(1)** și **alin.(2)** teza întâi, precum și la **art.2 alin.(1)**, astfel cum se prevede în proiect.

Pe de altă parte, la **art.1 alin.(2)**, semnalăm că formularea „cu asumarea răspunderii publice” nu este suficient de clară și trebuie reformulată, astfel încât din text să rezulte cu claritate aspectele avute în vedere.

În ceea ce privește teza a doua a **alin.(2)**, este necesar ca textul să prevadă că respectiva raportare se realizează potrivit unei metodologii adoptate de instituțiile de învățământ universitar, în limitele reglementărilor cu forță juridică a legii.

3.6. La **art.2 alin.(1)**, pentru corelare cu prevederile art.287 din Legea nr.1/2011 și pentru evitarea echivocului, este necesar ca expresia „activitățile prevăzute de art.287” să fie redată sub forma „activitățile cuprinse în norma didactică prevăzute de art.287 alin.(2)”. Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **alin.(2)**.

În plus, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, trimiterea la Legea nr.1/2011 trebuie realizată fără indicarea titlului acesteia. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din articolele subsecvente.

La **alin.(2)**, norma trebuie să indice actul normativ la care se face trimiterea, astfel încât expresia „art.287” trebuie înlocuită cu sintagma „art.287 din Legea nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare”.

3.7. Semnalăm că norma din cuprinsul **art.2 alin.(3)** ar trebui eliminată, întrucât prevede o soluție legislativă identică celei stabilite la art.1 alin.(1). Or, potrivit normelor de tehnică legislativă, instituirea de reglementări paralele este interzisă.

La **alin.(4)**, semnalăm că textul se referă exclusiv la perioada aplicării Decretului 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, fără a se avea în vedere faptul că, prin Decretul 240/2020 starea de urgență a fost prelungită. Pentru rigoarea reglementării, precum și pentru corelare cu celelalte norme ale proiectului, este necesară înlocuirea expresiei „pe perioada aplicării Decretului 195/2020” cu sintagma „pe perioada stării de urgență”.

În plus, pentru corectitudinea exprimării, este necesară eliminarea expresiei „de studenții și studenții doctoranzi”.

3.8. La **art.5**, formularea „se circumscriu dispozițiilor art.262 din Legea educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare” nu respectă exigențele stilului normativ și trebuie reanalizată. În acest sens, este de apreciat dacă textul nu ar trebui să prevadă că respectivele activități reprezintă forme de realizare a activităților prevăzute la art.262 din Legea nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare.

3.9. La **art.6**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, sintagma „articolul 241, alineatul (1), litera (a) din Legea educației naționale nr.1/2011 cu modificările și completările ulterioare” trebuie înlocuită cu formularea „art.241 alin.(1) lit.a) din Legea nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare”. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

3.10. La **art.9**, pentru rigoarea redactării, expresia „01 septembrie” trebuie redată sub forma „1 septembrie”, iar expresia „art.252 alin.3 lit.a)” trebuie redată sub forma „art.252 alin.(3) lit.a)”.

3.11. Referitor la **art.10**, semnalăm că, întrucât soluția legislativă propusă se dorește a fi o derogare de la dispozițiile art.252 alin.(3) lit.b) din Legea nr.1/2011, textul trebuie să prevadă expres și

un termen, calculat de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, în care urmează să fie elaborată respectiva metodologie de către Ministerul Educației și Cercetării.

Totodată, pentru o reglementare completă, norma trebuie să prevadă expres că aceasta se aplică pe durata stării de urgență și până la data de 1 septembrie 2020, astfel cum s-a reținut și la art.9.

Este necesară, de aceea, reformularea art.10.

3.12. Semnalăm că art.11 reglementează, în cuprinsul alin.(1) și (2), două soluții legislative diferite în legătură cu una și aceeași situație, respectiv concursul pentru ocuparea posturilor didactice/catedrelor din învățământul preuniversitar de stat cu personal didactic de predare încadrat cu contract individual de muncă pe perioadă nedeterminată sau perioadă determinată, prevăzut la art.254 alin.(3). Astfel, potrivit alin.(1), concursul constă exclusiv în proba practică sau inspecția specială la clasă, în vreme ce, potrivit alin.(2), concursul constă în proba practică sau inspecția specială urmată de proba scrisă. Este necesară, de aceea, reanalizarea și reformularea corespunzătoare a art.11.

3.13. Întrucât normele propuse prin proiect instituie soluții derogatorii de la dispozițiile Legii nr.1/2011 pe o durată determinată, fără a se interveni expres asupra acestui act normativ, nu mai este necesar ca art.12 să dispună că se suspendă „aplicabilitatea prevederilor art.5 alin.(2) din Legea nr.1/2011 a educației naționale”, prevederile prezentei ordonanțe de urgență urmând să se aplice de la data intrării ei în vigoare. Este necesară, de aceea, eliminarea art.12.

De altfel, soluția legislativă de suspendare a „aplicabilității” dispozițiilor art.5 alin.(2) din Legea nr.1/2011 până la data de 1 septembrie 2020 ar avea ca efect aplicarea imediată a tuturor intervențiilor legislative realizate asupra Legii nr.1/2011, indiferent de natura acestora și indiferent de legătura lor cu realizarea cadrului necesar asigurării continuității activității de învățământ în contextul decretării stării de urgență, soluție care excedează obiectului prezentei ordonanțe de urgență.

3.14. Referitor la art.14, este de analizat dacă, în formularea actuală, norma conform căreia se prelungesc de drept termenele opozabile furnizorilor de educație, care au expirat în perioada stării de urgență, nu ar avea caracter retroactiv, ținând cont de faptul că unele dintre aceste termene pot fi deja expirate la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

Se impune reformularea normei, prelungirea de drept putând viza doar termenele care nu au expirat până la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

De asemenea, din considerente de redactare, abrevierile A.R.A.C.I.S și A.R.A.C.I.P. trebuie scris *in extenso*, întrucât sunt la prima folosire în text.

În plus, precizăm și faptul că formularea „se prelungesc de drept până cel târziu la începutul anului școlar/universitar 2021/2022”, nu asigură normei un caracter previzibil în ceea ce privește perioada efectivă a prelungirii.

PRESEDINTE
dr. Dragoș ELIESCU
ROMANIA
CONSILIUL LEGISLATIV

București
Nr.384/27.04.2020