

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 297 / 17 FEB 2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 1098 / 17 FEB 2020



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

*Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale,*

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea de neconstituționalitate având ca obiect prevederile art. 1 și art. 4 din *Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.*

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate WEBER



ROMÂNIA
Avocatul Poporului



Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro

Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta

*Sesizare de neconstituționalitate
referitoare la prevederile art. 1 și art. 4 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu*

Dispozițiile art. 1 și art. 4 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, adoptată de către Senat în data de 3 februarie 2020 nu răspund unor exigențe de constituționalitate, după cum urmează:

1. *Prevederile art. 1 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu încalcă art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție*

Din analiza dispozițiilor art. 1 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe

timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, constatăm că acesta încalcă principiul securității raporturilor juridice, consacrat la art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

Astfel, Curtea Constituțională a statuat, în mod constant, în jurisprudența sa, că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și de clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, este necesară formularea cu o precizie suficientă a actului normativ pentru a permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (Deciziile Curții Constituționale nr. 1/2012 și nr. 146/2015). În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 55, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59). Așa cum a arătat instanța de contencios constituțional, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit (Deciziile Curții Constituționale nr. 903/2010 și nr. 743/2011). Previzibilitatea și predictibilitatea unei norme presupun că destinatarul acesteia are reprezentarea aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita. Or, în cazul de față, Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu devine lipsită de claritate și de previzibilitate, întrucât, *pe de o parte*, atribuie activității didactice caracterul unei activități desfășurate în regim de putere publică, iar, *pe de altă parte*, creează o neclaritate în ceea ce privește statutul funcțiilor didactice în general, fie că sunt exercitate în învățământul preuniversitar sau în învățământul universitar.

Potrivit dispozițiilor art. 207 alin. (1) și (2) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, funcțiile de conducere din cadrul învățământului superior reprezintă funcții în domeniul didactic a căror desfășurare nu presupune prerogative de putere publică și nu sunt funcții publice de autoritate.

Data fiind această opțiune legislativă univocă în sfera învățământului superior, considerăm că personalul didactic de predare, de conducere, de îndrumare și control din învățământul preuniversitar nu ar putea fi investit, la rândul său, cu exercițiul autorității publice, neavând prerogative de putere publică.

În doctrina administrativă instituțiile de învățământ de stat chiar sunt exemplificate ca fiind instituții publice și nu autorități publice. Semnalăm că, termenul de funcție de autoritate publică apare în legislația noastră în legătură cu aleșii locali, respectiv funcțiile de primar, consilier local, președinte al consiliului județean și consilier județean (art. 25 și art. 61 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art. 4 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare), însă nu este definit în niciun act normativ.

Un termen asemănător este cel instituit de Constituția României, republicată, la art. 105 alin. (1) respectiv, *funcție publică de autoritate*, care nu este nici el definit și nici utilizat într-un alt act normativ.

Cu toate acestea, în Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 20/2014, regăsim următoarea definiție: potrivit doctrinei, funcția publică de autoritate, reprezintă *„o funcție ocupată de o persoană care aparține unui organ de conducere dintr-o autoritate publică sau o structură a acesteia, ca urmare a actului de alegere sau numire”*.

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

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

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

Având în vedere aceste aspecte, art. 1 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu încalcă principiul securității raporturilor juridice, consacrat la art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

2. Dispozițiile art. 4 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu încalcă art. 23 alin. (11) din Legea fundamentală referitor la prezumția de nevinovăție

Art. 4 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu instituie o prezumție de veridicitate pentru faptele sesizate în scris de personalul didactic, în cursul unei proceduri judiciare. Prin această măsură, legiuitorul dezechilibrează raportul de egalitate al persoanelor în fața legii fără nicio justificare obiectivă. Astfel, **prezumția de veridicitate sau „prezumția de temeinicie”, reprezintă o presupunere relativă a conformității aspectelor menționate în scris de personalul didactic cu implicațiile realității factuale la care actul se referă.** Cu alte cuvinte, starea de fapt consemnată în

conținutul oricărui act emis de către personalul didactic se prezumă, până la proba contrară, a se subsuma întocmai adevărului obiectiv.

Sub aspect probator, legiuitorul a inversat sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele relatate de personalul didactic, urmând ca celelalte persoane interesate să facă dovada contrară. Or, această inversare a sarcinii probei nu are nicio justificare și va adânci eventualele tensiuni existente între elevi, părinți, pe de o parte, și profesori, pe de altă parte.

Practica CEDO se caracterizează printr-o abordare unitară în decursul timpului. Cel mai elocvent și de altfel, cel dintâi caz jurisprudențial al instanței europene în materie îl reprezintă Cauza *Salabiaku contra Franței* (Hotărârea din 7 octombrie 1988) unde Curtea a statuat „Prezumții de fapt sau de drept operează în orice sistem de drept. Natural, Convenția nu interzice asemenea prezumții, în principiu. Totuși [...] le impune statelor să le mențină în anumite **limite rezonabile**, luând în considerare gravitatea faptelor și **respectarea dreptului la apărare**”. Mai târziu, cu ocazia soluționării cauzei *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic contra Suedie* (Hotărârea din 23 iulie 2002), forul a reiterat și în același timp a dezvoltat concluzia anterioară, arătând că „Statele trebuie să păstreze o balanță [...] mijloacele utilizate trebuie să fie **în mod rezonabil proporționale** cu scopul legitim dorit a fi atins”, Curtea menținându-și considerentele și în alte hotărâri. Din această perspectivă, ne reține atenția faptul că instanța europeană nu a oferit un remediu explicit pentru concilierea prezumțiilor, rezumându-se la a propune doar o soluție interpretativă, în sensul în care prezumția de nevinovăție, fiind una relativă, ar putea coexista cu alte prezumții relative existente într-un anumit sistem de drept, cu condiția ca utilizarea acestora din urmă să nu fie incompatibilă cu garanțiile dreptului la apărare, iar limitele rezonabile și principiul proporționalității mai sus amintite urmează a fi analizate de la caz la caz.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acesteia, este contestată chiar prezumția de care se bucură. În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își

demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar [...] instanțele de judecată nu pot face aplicarea strictă a regulii onus probandi incumbit actori, ci, din contră, chiar ele trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului din moment ce contravenția intră sub incidența art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Prin urmare, nu se poate susține răsturnarea sarcinii probei”.

Așadar, considerentele Curții Constituționale transmit în mod neechivoc faptul că **prezumția de veridicitate a procesului-verbal contravențional nu poate fi situată deasupra prezumției de nevinovăție în plan procesual în lipsa unui minim registru probatoriu pe care să se bazeze, neputând avea de plano valoare probantă absolută.**

Acest raționament este aplicabil și în privința dispozițiilor ar. 4 din actul normativ criticat, pornind de la premisa că **drepturile fundamentale** ale cetățeanului sunt cele ce trebuie asigurate, iar nu încrederea necondiționată, *ab initio* în faptele sesizate, în scris, de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control, în cursul unei proceduri judiciare.

Având în vedere cele expuse, considerăm că **prezumția de nevinovăție a beneficiarului primar (elevul) ar trebui să primeze în raport cu prezumția de veridicitate a faptelor sesizate în scris de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control.**

Or, apreciem drept absolut nerezonabilă ipoteza în care beneficiarului primar (elevul) i se creează, în fapt, o situație cu mult mai grea decât aceea de care ar fi beneficiat într-un proces penal, prin încălcarea evidentă a unor garanții fundamentale ale dreptului la apărare, garanții recunoscute la nivel internațional, în temeiul respectării unei prezumții nici măcar legale, ci născute pe calea doctrinei și a jurisprudenței.

În al doilea rând, se atribuie faptelor sesizate în scris de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control o forță probantă absolută, cu alte cuvinte stabilirea *a priori* a vinovăției ”contravenientului”, nu doar că îi încalcă acestuia dreptul de a fi prezumat nevinovat și îi instituie sarcina ingrată de a-și demonstra propria nevinovăție, dar îi poate genera, în anumite condiții, chiar o imposibilitate faptică absolută și obiectivă de a furniza probe în acest sens. Or, apreciem acest aspect ca fiind

incompatibil cu implicațiile standardelor europene privind respectarea dreptului la apărare.

Nu în ultimul rând, credem că prin absolutizarea prezumției de temeinicie a celor consemnate de personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control se deschide calea unui exces de putere împotriva elevului, fapte ce ar trebui analizate din perspectiva respectării „limitelor rezonabile” la care face referire jurisprudența CEDO. Aceasta deoarece personalul didactic, de conducere, de îndrumare și control, prin prisma prerogativelor sub care își exercită atribuțiile, beneficiază oricum de o poziție supraordonată, de un avantaj față de elev, având putere discreționară de a stabili faptele pe care i le impută și de a-i aplica acestuia o sancțiune. Ca atare, nu s-ar justifica perpetuarea unei asemenea „neegalități” de arme, doar pe motiv că faptele sesizate în scris de personalul didactic beneficiază prin efectul legii de încrederea organelor judiciare, legiuitorul alegând să avantajeze doar personalul didactic din mediul preuniversitar .

Prin urmare, eventualele acuzații formulate de personalul didactic, de conducere, îndrumare sau control instituie în sarcina ”contravenientului” (elev) o veritabilă prezumție de vinovăție. Din acest punct de vedere, considerăm că art. 4 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu încalcă art. 23 alin. (11) din Constituție.

Ținând seama de aceste aspecte, apreciem că argumentele expuse sunt de natură a atrage neconstituționalitatea art. 1 și art. 4 din Legea privind investirea personalului didactic de predare, de conducere, de îndrumare și de control cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

Avocatul Poporului,


Renate WEBER