

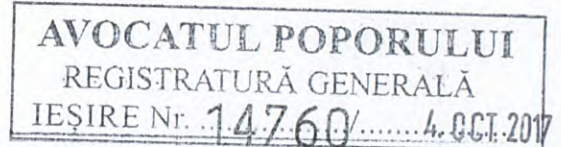


ROMÂNIA
Avocatul Poporului
Ombudsman



Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro



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

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) teza finală din Constituția României și ale art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem alăturat excepția de neconstituționalitate a prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 54/2017 privind modificarea art. VIII alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniile educației, cercetării, formării profesionale și sănătății.*

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Victor CIORBEA



ROMÂNIA
Avocatul Poporului
Ombudsman



Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Avocatul Poporului formulează prezenta

Excepție de neconstituționalitate

referitoare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2017 privind modificarea art. VIII alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniile educației, cercetării, formării profesionale și sănătății

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2017 contravine dispozițiilor constituționale ale art. 115 alin. (4) și (5) privind regimul ordonanțelor de urgență, afectează principiul securității raporturilor juridice, principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale și principiul supremației legii, consacrate de art. 1 alin. (3), alin. (4) și alin. (5) din Legea fundamentală, precum și art. 11 și art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală referitoare la obligațiile României decurgând din dreptul internațional.

Actul normativ criticat conține un articol unic, prin care se modifică art. VIII alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2016, în sensul menținerii acreditării școlilor doctorale autorizate provizoriu și considerate acreditate până la

finele anului universitar 2016-2017. Articolul unic are următorul conținut: "Prin derogare de la prevederile art. 158 alin. (4) și (5) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, școlile doctorale își mențin acreditarea până la realizarea procesului de evaluare periodică, dar nu mai târziu de 1 octombrie 2019."

PRECIZĂRI PREALABILE

1. Actul normativ criticat derogă de la dispozițiile art. 158 alin. (4) și (5) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, care au următorul conținut: "(4) Fiecare școală doctorală este evaluată individual, pentru fiecare domeniu în parte, în vederea acreditării. Evaluarea școlii doctorale se face pe baza performanței școlii doctorale și a capacității instituționale a IOSUD din care face parte școala doctorală. Evaluarea școlilor doctorale se face de către ARACIS sau de către o altă agenție de asigurare a calității, din țară sau străinătate, pe baza rapoartelor CNCS referitoare la calitatea cercetării și a rapoartelor CNATDCU referitoare la calitatea resurselor umane. Sistemul de criterii și metodologia de evaluare se stabilesc prin ordin al ministrului educației, cercetării, tineretului și sportului, pe baza propunerilor comune ale ARACIS, CNCS și CNATDCU. Fiecare școală doctorală este evaluată periodic, din 5 în 5 ani.

(5) Pe baza rezultatelor evaluării școlii doctorale, ARACIS sau agenția prevăzută la alin. (4) propune Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului acordarea sau, după caz, retragerea acreditării în vederea organizării de studii universitare de doctorat. Acreditarea în vederea organizării de studii universitare de doctorat se atestă prin ordin al ministrului educației, cercetării, tineretului și sportului."

prevederile precitate, în sensul că ”școlile doctorale autorizate provizoriu sunt considerate acreditate începând cu data publicării prezentei ordonanțe de urgență în Monitorul Oficial al României, Partea I, până la finele anului universitar 2016-2017”. Nota de fundamentare a arătat că ”În momentul de față, potrivit prevederilor legale, școlile doctorale au statutul de școli autorizate provizoriu, pierzându-și acreditarea la data de 03.08.2016. [...] instituțiile responsabile nu au respectat atribuțiile care le revin conform art. 158 alin. (4) din Legea educației naționale nr. 1/2011 privind evaluarea școlilor doctorale, nerealizând aceste activități în ultimii 5 ani”.

3. În anul 2017, Guvernul României a promovat o nouă ordonanță de urgență de prorogare a termenului până la care școlile doctorale autorizate provizoriu sunt considerate acreditate, Nota de fundamentare furnizând aceeași justificare cu cea din anul precedent: ”În momentul de față, potrivit prevederilor legale, școlile doctorale au statutul de școli autorizate provizoriu, pierzându-și acreditarea la data de 01.10.2017. [...] instituțiile responsabile nu au respectat atribuțiile care le revin conform art. 158 alin. (4) din Legea educației naționale nr. 1/2011 privind evaluarea școlilor doctorale, nerealizând aceste activități în ultimii 5 ani”.

4. Prin **Ordinul nr. 3850/2012**, ministrul educației, cercetării, tineretului și sportului a aprobat **Metodologia pentru evaluarea externă în vederea autorizării provizorii, acreditării și pentru evaluarea periodică a școlilor doctorale, pe domenii, în vigoare din data de 10 mai 2012, până la abrogarea din data de 17 noiembrie 2016**, prin **Ordinul nr. 5382/2016 privind funcționarea școlilor doctorale în anul universitar 2016-2017**. Ulterior, ministrul educației naționale și cercetării științifice, prin **Ordinul nr. 6153/2016**, a aprobat **Metodologia privind autorizarea, acreditarea și evaluarea periodică a școlilor doctorale, pe domenii, în vigoare din 5 ianuarie 2017**.

Menționăm că aspectele sesizate ale ambelor ordonanțe de urgență pot fi corectate în cadrul procedurilor parlamentare.

MOTIVELE DE NECONSTITUȚIONALITATE

I. Încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție privind regimul ordonanțelor de urgență

În conformitate cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție „*Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora*”.

1. Dezvoltând textul constituțional, Curtea Constituțională a stabilit pe cale jurisprudențială că, pentru a fi în prezența unei **situații extraordinare** este necesară existența **unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public** (Decizia nr. 255/2005, Decizia nr. 1008/2009, Decizia nr. 14/2011).

Legiuitorul delegat a motivat măsura în preambulul ordonanței de urgență, după cum urmează: "*Având în vedere faptul că neadoptarea, prin ordonanță de urgență, a acestor măsuri imediate și a reglementărilor pentru implementarea lor generează disfuncționalități majore cu efecte negative asupra bunei desfășurări a activităților din sistemul național de învățământ, dar și asupra diverselor categorii de beneficiari,*

întrucât învățământul constituie prioritate națională și a actualului Guvern, ținând cont de nevoia de a asigura organizarea și funcționarea eficientă, performantă și predictibilă a sistemului național de educație, precum și de efectele

perturbatoare produse de absența cadrului legislativ adecvat, aspecte care au consecințe grave,

având în vedere nevoia urgentă de asigurare a calității și a condițiilor optime pentru desfășurarea procesului de învățământ în cadrul ciclului de doctorat în anul universitar 2017-2018, astfel încât studenții-doctoranzi să nu suporte o serie de consecințe care nu le sunt imputabile,

având în vedere faptul că fără intervenția imediată a Guvernului școlile doctorale din România nu pot organiza examene de admitere la studii universitare de doctorat pentru anul universitar 2017-2018 și implicit, de finalizare a studiilor doctorale, după data de 1 octombrie 2017, fiind în imposibilitatea emiterii diplomelor și titlurilor universitare recunoscute de către Ministerul Educației Naționale, acestea două reprezentând atribute specifice ale acreditării, conform cadrului normativ în vigoare,

deoarece toate aspectele de mai sus vizează interesul public și constituie o situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată”.

Față de situația expusă, se remarcă următoarele aspecte:

a) Acreditarea școlilor doctorale până la data de 1 octombrie 2017 a fost obținută tot pe calea unei ordonanțe de urgență, și anume prin art. VIII alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2016. În Nota de fundamentare se arată că: ”În momentul de față, potrivit prevederilor legale, școlile doctorale au statutul de școli autorizate provizoriu, pierzându-și acreditarea la data de 03.08.2016. [...] instituțiile responsabile nu au respectat atribuțiile care le revin conform art. 158 alin. (4) din Legea educației naționale nr. 1/2011 privind evaluarea școlilor doctorale, nerealizând aceste activități în ultimii 5 ani”.

Prin urmare, **în anul 2016**, observând expirarea termenului pentru care școlile doctorale au autorizații provizorii, Guvernul României a intervenit pe calea ordonanței de urgență pentru deblocarea situației. **Un an mai târziu**, executivul a promovat o nouă ordonanță de urgență de prorogare a termenului până la care școlile doctorale autorizate provizoriu sunt considerate acreditate, **Nota de fundamentare**

a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 54/2017 furnizând aceeași justificare cu cea a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 96/2016: ”În momentul de față, potrivit prevederilor legale, școlile doctorale au statutul de școli autorizate provizoriu, pierzându-și acreditarea la data de 01.10.2017. [...] instituțiile responsabile nu au respectat atribuțiile care le revin conform art. 158 alin. (4) din Legea educației naționale nr. 1/2011 privind evaluarea școlilor doctorale, nerealizând aceste activități în ultimii 5 ani”.

Observăm că motivarea situației extraordinare și a urgenței ordonanței de urgență din anul 2017 **este identică** cu cea din anul 2016. Totodată, rezultă că, de la intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2011 și până în prezent nu a fost realizată evaluarea școlilor doctorale de către instituțiile îndrituite de lege cu această sarcină. **Prin urmare, circumstanțele pentru care legiuitorul delegat a acționat în anul 2016 au rămas neschimbate, dar pierd caracterul de noutate, specific unei situații extraordinare și reliefează, în schimb, caracterul continuu al unei stări de fapt** nu numai pe parcursul unui an calendaristic – de la data adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 96/2016 până la data adoptării actului normativ criticat în speță, dar chiar de la intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2011.

b) În ceea ce privește **condiția caracterului obiectiv al situației extraordinare**, definită de jurisprudența Curții Constituționale *”în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență”* (spre exemplu, Decizia nr. 83/1998), nici aceasta nu poate fi susținută, având în vedere obligațiile legale ale Ministerului Educației Naționale¹, stabilite prin art. 216 alin. (2) lit. c) și lit. d) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare:

”c) monitorizează și verifică direct sau prin organisme abilitate în acest sens respectarea reglementărilor privind organizarea și funcționarea învățământului

¹”organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, care se organizează și funcționează în subordinea Guvernului”, potrivit art. 1 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 26/2017

superior, cercetarea universitară, managementul financiar, etica universitară și asigurarea calității în învățământul superior;

d) gestionează procesul de evaluare periodică, de clasificare a universităților și de ierarhizare a programelor de studii ale acestora".

Având în vedere că organul de specialitate cu atribuții de monitorizare și verificare a asigurării calității în învățământul superior, precum și de gestionare a procesului de evaluare periodică a programelor de studii din universități se află în subordinea directă a Guvernului, raportat la justificarea potrivit căreia "**instituțiile responsabile nu au respectat atribuțiile care le revin în vederea efectuării evaluării școlilor doctorale**", concludem că nu poate fi reținut caracterul obiectiv al situației extraordinare, independent de voința Guvernului.

În concluzie, situația pentru rezolvarea căreia s-a intervenit pe calea ordonanței de urgență nu are caracter extraordinar, lipsindu-i atât caracterul de noutate, cât și cel obiectiv.

2. Cât privește **condiția privind motivarea urgenței în cuprinsul ordonanței de urgență**, aceasta trebuie să fie efectivă, adică să demonstreze necesitatea **obiectivă** a adoptării reglementării în regim de urgență, nu doar să enunțe această necesitate. Motivarea nu înseamnă doar justificarea pe fond a măsurilor propuse, ci mai ales justificarea caracterului urgent al acestora. **În jurisprudența sa**, Curtea Constituțională a statuat, între altele, că urgența nu poate fi acreditată sau motivată de utilitatea reglementării (Decizia nr. 255/2005), de oportunitatea sau rațiunea acesteia (Decizia nr. 109/2010).

În speță, în preambulul Ordonanței de urgență nr. 54/2017 urgența este enunțată, fără a fi demonstrată or explicată: "nevoia urgentă de asigurare a calității și a condițiilor optime pentru desfășurarea procesului de învățământ în cadrul ciclului de doctorat în anul universitar 2017-2018, astfel încât studenții-doctoranzi să nu suporte o serie de consecințe care nu le sunt imputabile,

având în vedere faptul că fără intervenția imediată a Guvernului școlile doctorale din România nu pot organiza examene de admitere la studii universitare

de doctorat pentru anul universitar 2017-2018 și implicit, de finalizare a studiilor doctorale, după data de 1 octombrie 2017, fiind în imposibilitatea emiterii diplomelor și titlurilor universitare recunoscute de către Ministerul Educației Naționale, acestea două reprezentând atribute specifice ale acreditării, conform cadrului normativ în vigoare”.

3. Referitor la nevoia urgentă de asigurare a calității, precizăm că asigurarea calității se realizează prin efectuarea evaluării școlilor doctorale, nicidecum prin amânarea acesteia. Totodată, așa cum se arată în notele de fundamentare ale celor două ordonanțe de urgență incidente, evaluarea nu a fost efectuată în ultimii 6 ani, adică de la intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2011, deși metodologia a fost adoptată încă din anul 2012 (Ordinul nr. 3850/2012). Constatăm astfel că asigurarea calității învățământului superior este doar proclamată ca prioritate și principiu de guvernare, în realitate este amânată *sine die*.

4. Din analiza situației expuse nu se constată existența unui pericol public major care să nu poată fi evitat decât pe calea emiterii unei ordonanțe de urgență. De altfel, ordonanța de urgență examinată nu conține măsuri urgente pentru salvarea unui interes public aflat în pericol, aceasta cuprinzând un unic articol. Mai mult, apreciem că interesul public care trebuie protejat este chiar asigurarea unui învățământ de calitate, cu atât mai mult cu cât emiterea diplomelor de doctor în lipsa aplicării legislației naționale și internaționale cu privire la standardele de calitate a făcut obiectul a numeroase critici atât pe plan intern, cât și la nivel internațional.

În aceste condiții, nici măcar o eventuală oportunitate a măsurii nu poate fi susținută, cu atât mai puțin caracterul de situație extraordinară sau de urgență a unei astfel de măsuri. Astfel fiind, constatăm că prevederile legale criticate nu sunt motivate sub aspectul existenței unei situații extraordinare și a urgenței și nici nu îndeplinesc condițiile cumulative prevăzute în Constituție și relevate constant în jurisprudența Curții Constituționale, pentru a justifica reglementarea lor prin Ordonanță de urgență a Guvernului și, prin urmare, încalcă prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

II. Încălcarea art. 1 alin. (3), (4) și (5) din Constituție privind principiul securității raporturilor juridice, principiul separației puterilor în stat, respectiv principiul supremației legii

1. Cadrul legal al acreditării școlilor doctorale

Analizând legislația în vigoare în domeniul acreditării școlilor doctorale, rezultă că aceasta prevede norme juridice imperative, sub formă de proceduri, termene și sancțiuni exprese. Precizăm că *acreditarea este acea modalitate de asigurare a calității prin care se certifică respectarea standardelor pentru funcționarea organizațiilor furnizoare de educație și a programelor lor de studii*, potrivit art. 4 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației.

Accreditarea presupune parcurgerea a două etape succesive: a) autorizarea de funcționare provizorie, care acordă dreptul de a desfășura procesul de învățământ și de a organiza, după caz, admiterea la studii; b) acreditarea, care acordă alături de drepturile prevăzute la lit. a), și dreptul de a emite diplome, certificate și alte acte de studii recunoscute de Ministerul Educației și Cercetării și de a organiza, după caz, examen de absolvire, licență, masterat, doctorat [conform art. 29 alin. (3) și (4) din același act normativ]. Procedura de acreditare este prevăzută de art. 31 din același act normativ, iar consecințele juridice ale neîndeplinirii standardelor de calitate sunt stabilite de art. 34.

În vederea acreditării, fiecare școală doctorală este evaluată individual, pentru fiecare domeniu în parte, pe baza performanței și a capacității instituționale. Fiecare școală doctorală este evaluată periodic, din 5 în 5 ani, iar în baza rezultatelor

evaluării, agenția evaluatoare propune Ministerului Educației Naționale acordarea sau, după caz, retragerea acreditării în vederea organizării de studii universitare de doctorat (art. 158 din Legea nr. 1/2011). Studiile de doctorat se supun evaluării externe², în vederea acreditării.

Termenul de depunere a cererii în vederea acreditării este de 2 ani de la data absolvirii primei promoții, sub sancțiunea ridicării autorizației de funcționare provizorie de către Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, potrivit art. 31 lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2005.

Cât privește **metodologia pentru evaluarea externă în vederea autorizării provizorii, acreditării și pentru evaluarea periodică a școlilor doctorale, pe domenii**, aceasta a fost aprobată prin Ordinul nr. 3850/2012, al Ministrului educației, cercetării, tineretului și sportului (abrogat de Ordinul nr. 5382/2016 privind funcționarea școlilor doctorale în anul universitar 2016-2017), iar ulterior prin Ordinul nr. 6153/2016, al Ministrului educației naționale și cercetării științifice.

Conform art. 5 alin. (2) din Metodologia aprobată prin Ordinul nr. 3850/2012 (abrogat în prezent), **"Autorizarea provizorie a școlii doctorale nu se poate întinde pe o perioadă mai mare de 3 ani, conform art. 16 alin. (3) din Codul studiilor universitare de doctorat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 681/2011. În cazul în care o școală doctorală autorizată provizoriu nu solicită acreditarea în acest termen, statutul de autorizare provizorie este anulat în mod automat, școala doctorală nu mai poate organiza admitere la studii doctorale și nu mai poate emite acte de studii, intrând în lichidare."** După abrogarea acestui ordin, textul nu a fost preluat în metodologia aprobată prin Ordinul nr. 6153/2016, dar art. 16 alin. (3) din Codul studiilor universitare de doctorat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 681/2011 este în vigoare.

² Evaluarea externă a calității educației cuprinde: a) evaluarea capacității instituționale a organizației furnizoare de educație; b) evaluarea eficacității educaționale a organizației furnizoare de educație; c) evaluarea managementului calității la nivel instituțional; d) evaluarea calității programelor de studiu oferite; e) evaluarea concordanței dintre evaluarea internă și situația reală; f) evaluarea comparativă interinstituțională a aceluiași tip de program de studiu oferit de diferite organizații furnizoare de educație (art. 13 din același act normativ).

În plus, potrivit art. 118 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, *sistemul național de învățământ superior se bazează pe principiul asigurării calității.*

Constatăm astfel că legiuitorul a prevăzut principiul asigurării calității, ca principiu de bază al învățământului superior – în concordanță cu normele europene în materie (așa cum vom arăta mai jos). Evaluarea școlilor doctorale este prevăzută ca normă juridică imperativă printr-o lege organică, dar cu toate acestea, de la intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2011 și până la data prezentei, nu a fost realizată. Singura măsură luată a fost de prorogare succesivă a termenului pentru care școlile doctorale autorizate provizoriu sunt considerate acreditate. Totodată, prin lege organică sunt prevăzute atât procedura de acreditare, cât și termenele procedurale, precum și efectele juridice ale neîndeplinirii acestora. Printr-un act subsecvent este prevăzută metodologia de acreditare și evaluare periodică, iar standardele specifice sunt stabilite la nivel european³. Menționăm în acest sens că, potrivit art. 193 alin. (2) din Legea nr. 1/2011, "Evaluarea în scopul autorizării provizorii și acreditării se realizează de către ARACIS sau de altă agenție înscrisă în EQAR și are loc potrivit legii și standardelor internaționale în domeniu".

2. Așa cum arătat mai sus, *sistemul național de învățământ superior se bazează pe principiul asigurării calității* [art. 118 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare], **ministerul de specialitate având obligații legale în materia asigurării calității în învățământul superior și a respectării legislației din acest domeniu**, incidente în speță fiind dispozițiile art. 216 alin. (2) lit. c) și lit. d) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la: monitorizarea și verificarea directă sau prin organisme abilitate în acest sens a respectării reglementărilor privind organizarea și funcționarea învățământului superior, cercetarea universitară, managementul financiar, etica universitară și asigurarea calității în învățământul superior, precum

³ *Standardele și orientările europene de asigurare a calității în învățământul superior* din anul 2005 revizuite în anul 2015.

și gestionarea procesului de evaluare periodică, de clasificare a universităților și de ierarhizare a programelor de studii ale acestora.

Din Notele de fundamentare ale celor două ordonanțe de urgență rezultă că evaluarea școlilor doctorale nu a fost efectuată de la intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2011 și până la data prezentei, respectiv neîndeplinirea de către organul de specialitate din cadrul executivului a prerogativele legale în domeniu – precitate. Astfel, din examinarea situației de față, rezultă că puterea executivă nu și-a exercitat (prin organele de specialitate) atribuțiile directe în materie, dar, în schimb, a intervenit în sfera puterii legislative, uzând mijlocul delegării – de două ori (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2016, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2017) prelungind autorizarea provizorie a școlilor doctorale cu doi ani, deși reglementările legale impun evaluarea periodică a acestora.

Astfel, școlile doctorale au numai autorizare provizorie, cu depășirea termenelor legale, evaluările externe necesare pentru obținerea acreditării nu au fost efectuate, iar organul de specialitate din administrația centrală nu și-a exercitat atribuțiile legale în materie. Constatăm astfel că prin nerespectarea normelor legale imperative din domeniu este afectat principiul supremației legii și totodată cel al securității raporturilor juridice.

Amintim în acest sens jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului care a statuat că, *"odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții"* (Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, pct. 92, Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza Beian împotriva României). Or, în cazul de față soluțiile legislative adoptate de Parlamentul României nu au fost aplicate de la intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2011 până la data prezentei, situație care produce insecuritate și incertitudine cu privire la forța juridică a unei legi organice.

Precizăm că, instanța de la Strasbourg a reținut că *"unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice"* (Hotărârea din 6 iunie 2005 pronunțată în Cauza Androne împotriva României; Hotărârea din 7 octombrie 2009 pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României). La nivel intern, prin Decizia nr. 404/2008, Curtea Constituțională a statuat că, *"deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa"*.

3. Din examinarea dispozițiilor legale precitate, rezultă că puterea executivă are la dispoziție propriile pârghii legale pentru deblocarea situației școlilor doctorale, având chiar prerogative de monitorizare, control, gestionare a procesului de evaluare periodică, prin organul de specialitate din subordinea Guvernului, atribuții specifice de execuție a legii nerealizate de la intrarea în vigoare a legii, dar a acționat de două ori (în doi ani consecutivi) pe calea delegării legislative. În contextul în care are la dispoziție mijloacele legale pentru aplicarea procedurilor de evaluare și acreditare, executivul a intervenit legislativ pentru prelungirea autorizării provizorii a școlilor doctorale, măsură care apare pe de o parte artificială, iar pe de altă parte, o intervenție nejustificată în activitatea legislativului, cu atât mai mult cu cât măsura extraordinară a ordonanței de urgență a fost folosită atât în anul 2016, cât și în anul 2017.

În aceste condiții, poate fi reținută ingerința nejustificată a legiuitorului delegat în atribuțiile de legiferare ale Parlamentului, ceea ce contravine principiului constituțional al separației puterilor în stat.

III. Încălcarea art. 11 și art. 148 alin. (2) din Constituție prin nerespectarea normelor europene și internaționale privind asigurarea calității în învățământul superior

Unul din obiectivele și prioritățile Uniunii Europene este asigurarea unei calități înalte în procesul de educație. Astfel, în baza **art. 165 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene**, **art. 26 din Declarația universală a drepturilor omului**, **art. 14 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**, au fost adoptate o serie de documente privind asigurarea calității în educație, respectiv în învățământul superior. Reamintim cele două recomandări ale Parlamentului European și ale Consiliului care promovează asigurarea calității învățământului superior. Prima, din 1998 (98/561/EC), a făcut apel la sprijinirea și crearea de sisteme transparente de asigurare a calității. Cea de-a doua, din februarie 2006 (2006/143/EC), s-a referit la continuarea cooperării europene în asigurarea calității învățământului superior. Obiectivul recomandării din 2006 a fost încurajarea instituțiilor de învățământ superior în introducerea sau dezvoltarea de sisteme interne de asigurare a calității și a agențiilor de acreditare sau asigurare a calității în aplicarea standardelor și orientărilor europene privind asigurarea calității în acest domeniu. Reprezentanți ai autorităților naționale, sectorul învățământului superior, agenții de acreditare și asigurare a calității, împreună cu parteneri sociali, au fost invitați, la rândul lor, să înființeze un *"Registru european al agențiilor de asigurare a calității"* care ar permite instituțiilor de învățământ superior să aleagă, dintre agențiile înscrise în registru, o agenție potrivită cu necesitățile și profilul lor. Recomandarea a făcut apel, de asemenea, la statele membre pentru a oferi instituțiilor de învățământ superior posibilitatea de a cere să fie acreditate de agenții incluse în registru situate în afara propriei țări; la cooperare între agențiile de asigurare a calității pentru consolidarea încrederii reciproce; și la accesul publicului la evaluările agențiilor.

Recomandarea din 2006 a invitat Comisia să:

(1) *continue, în strânsă cooperare cu statele membre, să susțină cooperarea dintre instituțiile de învățământ superior, agențiile de acreditare și de asigurare a calității, autoritățile competente și alte organisme în domeniu;*

(2) *prezinte rapoarte pe trei ani privind progresele înregistrate în dezvoltarea de sisteme de asigurare a calității în diferitele state membre și privind activitățile de cooperare la nivel european.*

Aceste rapoarte au fost întocmite în anul 2009 [COM (2009) 487 final], respectiv în anul 2014 [COM (2014) 29 final]. Recomandarea din 2009 subliniază importanța asigurării externe a calității, care poate consta în:

- *Evaluarea („auditarea”) calității unei anumite instituții de învățământ superior, a programelor sau unităților acesteia;*
- *Compararea calității pentru diferite instituții de învățământ superior într-un/într-o domeniu/disciplină dat(ă) („analiză comparativă”);*
- *Garantarea îndeplinirii anumitor „standarde” predefinite de calitate („acreditare”);*
- *Acordarea de diferite mărci de calitate destinate, în mod obișnuit, să semnaleze înalta calitate sau „exceleța”.*

De asemenea, raportul accentuează importanța acreditării, a transparenței în procesul de asigurare a calității și a activității agențiilor naționale de asigurare a calității: *”Agențiile naționale de asigurare a calității ar trebui să fie încurajate să dezvolte activități dincolo de frontiere și să solicite recunoașterea deciziilor lor în alte țări, de exemplu, prin intermediul convențiilor de recunoaștere reciprocă. Instituțiile de învățământ superior ar putea fi încurajate să folosească serviciile agențiilor înregistrate din afara țării lor. Ar putea fi necesar să se clarifice portabilitatea acreditării naționale în cadrul Spațiului european al învățământului superior și, de asemenea, problema asigurării calității pentru învățământul superior transfrontalier în cadrul Spațiului european al învățământului superior. Dată fiind importanța crescândă a cursurilor comune și cu diplomă dublă în*

Europa, ar putea fi utile principiile clare pentru evitarea necesității acreditărilor multiple.

Comisia susține dezvoltarea instrumentelor de transparență care completează asigurarea calității, mai ales a celor care oferă o viziune comparativă a instituțiilor de învățământ superior și a programelor acestora. Aceasta include studiul de fezabilitate mai sus menționat cu privire la un clasament universitar multidimensional și personalizat.”

Raportul din 2014 al Comisiei Europene [COM (2014) 29 final] semnaleză răspunderea și obligațiile în asigurarea calității pe care le au pe de o parte, instituțiile de învățământ superior, iar pe de altă parte, atât agențiile de evaluare, cât și autoritățile publice, astfel: ”Instituțiile de învățământ superior dețin principala responsabilitate în ceea ce privește calitatea ofertei lor (stabilirea, monitorizarea și reînnoirea obiectivelor privind calitatea, prin asigurarea „internă” calității). Ele sunt sprijinite de agenții externe care evaluează standardele de calitate prin evaluarea instituțiilor, acreditarea programelor sau prin realizarea unei analize comparative a performanței în raport cu alte instituții de învățământ superior (asigurarea „externă” a calității). Însă autoritățile publice au obligația de a se asigura că atât calitatea instituțiilor individuale, cât și calitatea sistemului de învățământ superior în ansamblu corespund scopului propus. Existența unui cadru național și european de instrumente comune și de cooperare consolidează încrederea între sisteme. Mecanismele de asigurare a calității sunt, prin urmare, esențiale pentru a ajuta instituțiile și factorii de decizie să realizeze reformele cu succes.”

Observăm cum Comisia Europeană subliniază obligația autorităților publice de a acționa în sensul asigurării calității învățământului superior.

În noiembrie 2012, Comisia Europeană a întocmit analiza pe țări *”Rethinking Education”* [SWD(2012)377 final]⁴, iar în ceea ce privește România, concluzia raportului era *”Romania faces a major challenge in raising the quality of education*

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012SC0377>, România - pag. 40-45

and training”⁵ și ”Quality issues and skills mismatches with labour market demand affect a large share of vocational and tertiary education”⁶.

Totodată, precizăm că încă din anul 2005 au fost adoptate **Standardele și orientările europene de asigurare a calității în învățământul superior**, care au fost revizuite în anul 2015.

Rezoluția Parlamentului European privind Monitorizarea implementării procesului Bologna 2015 [P8_TA(2015)0107] din 28 aprilie 2015 subliniază, încă o dată, că ”statele membre și toate instituțiile de învățământ superior care au aderat la SEIS sunt responsabile pentru asigurarea unei educații de calitate, care să răspundă provocărilor societale și economice, și subliniază necesitatea cooperării strânse între acestea în vederea atingerii obiectivelor stabilite în cadrul procesului de la Bologna”.

De asemenea, în data de 30 mai 2017, Comisia Europeană a adoptat *O nouă agendă a UE pentru învățământul superior* [COM(2017) 247 final] în care învederează că ”**Sunt esențiale studiile postuniversitare și formarea doctorală de înaltă calitate**”, precum și că ”Guvernele în toate situațiile, joacă un rol esențial în crearea de stimulente și în stabilirea de obiective și de standarde de calitate pentru sistemul de învățământ superior în ansamblu”.

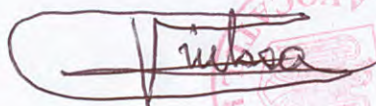
În acest context, se constată că actul normativ criticat încalcă dispozițiile **art. 11 coroborat cu art. 148 din Legea fundamentală** referitoare la obligația statului român de a-și îndeplini întocmai și cu bună-credință obligațiile asumate prin documentele internaționale la care este parte.

⁵ ”România se confruntă cu o provocare majoră în creșterea calității educației și formării profesionale.” (tr.n)

⁶ ”Problemele legate de calitatea învățământului și nepotrivirile dintre calificări și cerințele de pe piața forței de muncă afectează o mare parte din educația profesională și terțiară.” (tr.n)

Față de cele expuse, apreciem că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 54/2017 contravin prevederilor constituționale ale art. 115 alin. (4) și (5) privind regimul ordonanțelor de urgență, afectează principiul securității raporturilor juridice, principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale și principiul supremației legii, consacrate de art. 1 alin. (3), alin. (4) și alin. (5) din Legea fundamentală, precum și art. 11 și art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală referitoare la obligațiile României decurgând din dreptul internațional.

Avocatul Poporului,



Victor Ciorbea

București, 29 septembrie 2017