



PRIM MINISTRU

H. 1014 / 18.08.2020
L. 688/2020

688/22.06.2021

Doamnă 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 *proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnii senatori PSD Șerban Constantin Valeca și Pop Liviu-Marian împreună cu un grup de parlamentari PSD (Plx. 437/2020, L 688/2020).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare*, în scopul realizării unei reforme educaționale complexe.

II. Observații

1. *Expunerea de motive* este lacunară și cuprinde informații extrem de generale (spre ex: „*analize și discuții serioase cu diverse entități ale Statului Român*”, „*sistemul educațional în Românie este deficitar*”), lipsind datele relevante, precum: concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistic, impactul socioeconomic, precum și impactul financiar, consultările derulate în vederea elaborării

proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite, etc.

În cadrul proiectului de act normativ sunt utilizați termeni și sintagme care nu au o definiție clară sau fundamentare în legislația în vigoare din domeniul educației și care lasă loc interpretărilor (de ex. „diferențierea curriculei”, „profile ocupaționale”, „programă clasică”, „tehnicile aplicative direct și cele experimentale”, „curricula aleasă în diferitele unități educaționale presupune obținerea unui produs finit”).

Inițiatorii recurg la formulări ambigue, improprii sau greșeli de exprimare care denaturează calitatea conținutului transmis (de ex. „flexibilizarea nivelelor de dificultate a curriculei cu credite parțiale în funcție de dificultate”, „curricula aleasă”).

Totodată, în cuprinsul proiectului de lege apar o serie de termeni nedefiniți, în pofida faptului că se operează cu aceștia (licee de profil științific, cunoștințe științifice avansate, testarea de capacități, testarea de cunoștințe, Asociația Inspectorilor Independenți), ceea ce poate conduce la grave distorsiuni în înțelegerea legii, a activității de predare-învățare-evaluare, în abordarea generală a învățământului preuniversitar.

Sunt nesocotite, astfel, exigențele de tehnică legislativă prevăzute de art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

În plus, semnalăm faptul că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a sancționat caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative, în raport cu exigențele de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din *Constituție*, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Astfel, de exemplu, prin *Decizia nr. 710/2009*¹, Curtea Constituțională a reținut că „în *Expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate*” (ale art.

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici

29-31 din *Legea nr. 24/2000*, instituie obligația fundamentării actelor normative (...). Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din *Constituție* cuprinse în art. 1 alin. (5), potrivit cărora „În România, respectarea *Constituției*, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile *Curții Constituționale* sunt general obligatorii” (pct. 2.21 și 2.22).

2. Din analiza conținutului normativ al inițiativei legislative, se poate constata faptul că, pe alocuri, este vizată concepția generală a *Legii nr. 1/2011*, fiind afectată, de o manieră semnificativă, arhitectura acestui act normativ. Dată fiind amplitudinea efectelor pe care acest proiect de lege ar urma să le producă asupra întregului sistem de învățământ, considerăm că era necesar să fi fost avute în vedere următoarele elemente:

- o amplă consultare cu principalii actori și beneficiari ai actului educațional (asociațiile reprezentative ale profesorilor, structurile asociative reprezentative ale părinților, Consiliul Național al rectorilor, structurile asociative ale universităților și școlilor de stat, particulare și confesionale, sindicatele reprezentative din învățământ, asociațiile reprezentative ale elevilor, asociațiile reprezentative ale studenților, etc.);

- amânarea intrării în vigoare a modificărilor preconizate; apreciem că data propusă, respectiv începutul anului școlar 2021-2022 este una nerealistă;

- pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă prevăzute de art. 26 din *Legea nr. 24/2000*, republicată, trebuie analizate, pentru fiecare situație juridică pendinte, necesitatea introducerii unor norme tranzitorii.

De asemenea, având în vedere că *Legea nr. 1/2011* a suferit în ultima perioadă o serie de modificări (punctuale ori de substanță), o nouă modificare, de o asemenea amploare, la un interval atât de scurt, este de natură să afecteze procesul de sistematizare, unificare și coordonare a legislației, contravenind principiului securității raporturilor juridice, ceea ce este de natură să creeze premisele încălcării art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

3. Textul propus la pct. 2 al art. I este redundant, întrucât aceste obiective enumerate se găsesc reglementate în cuprinsul legii. De asemenea, formularea unor obiective înaintea principiilor care guvernează sistemul de învățământ reprezintă o incoerență de structură în redactarea legii, iar dat fiind nivelul redus de generalitate la care sunt formulate, nu pot constitui obiective ale *Legii nr. 1/2011*.

4. La pct. 3 al art. I din inițiativa legislativă, referitor la introducerea unui nou alineat, alin. (2¹), la art. 11 din *Legea nr. 1/2011*, prin care se enumeră atribuțiile Guvernului în calitate de furnizor educațional, considerăm că trebuia folosită sintagma „obligarea” la lit. e) în loc de „obligativitatea”, având în vedere că reglementarea se referă la atribuții ale Guvernului, nu la obligații ale absolvenților.

De asemenea, pentru claritatea reglementării, la lit. g), prin care se stabilește ca unitățile de învățământ să își poată asigura necesarul pregătirii cadrelor didactice din surse alternative, considerăm că trebuia detaliat care sunt sursele alternative.

5. Nu considerăm oportune prevederile pct. 4 al art. I, referitor la modificarea alin. (1) și alin. (2) ale art. 19 din *Legea nr. 1/2011*, având în vedere că modificarea alin. (1¹), alin. (3) și alin. (3¹) ale art. 19 din forma în vigoare a legii fac trimitere la alin. (1), iar alineatele propuse a se modifica reglementează organizarea și funcționarea unităților de învățământ de stat.

Astfel, considerăm că norma juridică, așa cum este reglementată în prezent, este suficient de cuprinzătoare și lămuritoare, iar modificarea propusă ar crea un vid legislativ în ceea ce privește stabilirea numărului minim de elevi în baza căruia se organizează și funcționează unitățile de învățământ preșcolar cu personalitate juridică și ar lăsa la discreția autorităților locale stabilirea acestei condiții. Apreciem că obiectul reglementării se poate realiza prin norme de nivel secundar.

6. Referitor la pct. 5 al art. I, referitor la introducerea la art. 26 a patru litere noi, lit. a)-d), considerăm că prevederile acestora nu au legătură cu cele art. 26, având în vedere că acesta conține o singură dispoziție, respectiv: „*Ministerul Educației și Cercetării poate stabili, prin hotărâre a Guvernului, funcționarea în sistemul de învățământ preuniversitar a unor unități-pilot, experimentale și de aplicație*”.

Având în vedere intenția de reglementare, considerăm că propunerile de la pct.4 se puteau introduce la pct. 5, astfel încât lit. a)-d) propuse a fi introduse, să fie o continuare logică a propunerilor de text de la pct. 4.

7. La pct. 6 al art. I din inițiativa legislativă, se propune ca începând cu anul școlar 2021-2022, în cadrul sistemului de învățământ să fie selectate unități-pilot care să aibă în vedere testarea unor modele curriculare noi de carieră didactică în vederea fundamentării de politici publice la nivel național.

Precizăm că această propunere este reglementată prin *Hotărârea Guvernului nr. 559/2020 privind funcționarea unităților de învățământ preuniversitar cu statut de unități-pilot, experimentale și de aplicație.*

8. La pct. 7, prevederile propuse nu constituie norme juridice care să fie reglementate printr-o lege organică, ele putând fi stabilite prin acte normative cu caracter secundar sau terțiar. De asemenea, nu există temei legal pentru a accepta ca educația preșcolară să fie furnizată de personalul Centrului Național de Instruire Diferențiată.

9. Norma juridică de la pct. 8 nu poate fi acceptată având în vedere că este menționată vârsta de 14 ani care nu corespunde pentru toți elevii clasei a VIII-a. Absolvenții clasei a VIII-a pot avea vârsta cuprinsă între 13-15 ani. Astfel, textul propus nu respectă normele de tehnică legislativă raportat la claritatea, fluenta și interzicerea pasajelor obscure sau echivoce.

10. La pct. 9 al art. I din inițiativa legislativă referitor la introducerea a trei alineate, alin. (1¹) – alin. (1³), la art. 33, potrivit cărora unitățile productive vor acoperi jumătate din cheltuielile de școlarizare, iar cealaltă jumătate să fie acoperită de la bugetul de stat, nu se precizează prin bugetul cărui ordonator principal de credite se va asigura finanțarea.

Totodată, activitatea care se încearcă a fi elaborată este deja reglementată de art. 33² din *Legea nr. 1/2011.*

11. La pct. 10 textul este redundant și nu creează o nouă reglementare legislativă, venind în contradicție cu prevederile *Legii*

nr. 24/2000, care prevăd că modificarea constă în schimbarea expresă a textului și redarea într-o nouă formulare și nu schimbarea unei sintagme care în situația dată nu produce efecte juridice.

12. La pct. 11, amendările propuse nu aduc nicio reglementare nouă, reprezentând doar o abundență de cuvinte și expresii la redarea unei definiții a învățământului postliceal care este reglementat și definit foarte clar în *Legea nr. 1/2011*.

13. La pct. 12, forma propusă are caracter discriminatoriu, încălcând prevederile art. 21 din *Carta drepturilor fundamentale*, care interzice discriminarea pe orice motiv: sex, rasă, culoare, origine etnică sau socială, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de altă natură, apartenența la o minoritate națională, naștere, dizabilități, vârstă sau orientare sexuală. Totodată, această reglementare reprezintă o încălcare a drepturilor minorităților naționale, drepturi consacrate în Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

14. Forma propusă la pct. 13 vine în contradicție cu legislația care reglementează atât activitatea Editurii Didactice și Pedagogice SA, cât și cu cea care reglementează regimul manualelor școlare, în ceea ce privește avizarea manualelor școlare, care se face de către Ministerul Educației.

15. Apreciem că forma propusă la pct. 14 vine în contradicție cu prevederile *Legii nr. 24/2000* care, potrivit art. 61 alin. (1) stabilește că „*Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al aceluia act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză*”.

Facem precizarea că prevederile care modifică sau completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării sau completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor. Din textul propus nu este clar dacă prevederile se referă exclusiv la copiii și tinerii capabili de performanțe înalte sau vizează toate categoriile de copii și tineri. Totodată, nu este clar care sunt școlile din consorțiul cooperant și

cum poate funcționa un sistem de evaluare bazat pe credite transferabile, și respectiv transferabilitatea creditelor de performanță în treapta următoare de studii în unități specializate.

16. Referitor la pct. 15, precizăm că potrivit art. 60 din Legea nr. 24/2000, completarea actului normativ constă în introducerea unor dispoziții noi, cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente. Or textul normativ propus nu întrunește aceste cerințe.

17. Propunerea cuprinsă la pct. 16 este redundantă, fiind reglementată de prevederile art. 65 alin. (4)-(7) din *Legea nr. 1/2011*. De asemenea, inițiatorii introduc fără nici un fel de referință anterioară organisme/instituții, precum Consiliul școlii pentru curricula la dispoziția școlilor și Bordul Național al Educației pentru curricula obligatorie.

18. Propunerile de la pct. 17 introduc precizări neunitare, inadecvate sau care propun înființarea unor instituții care se substituie Ministerului Educației. Aceste prevederi nu constituie norme juridice care să fie reglementate printr-o lege organică, ele putând fi stabilite prin acte normative cu caracter secundar sau terțiar, raportat și la dispozițiile *Legii nr. 24/2000*, întrucât nu aduc soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente.

19. Referitor la pct. 18, apreciem că nu se impune modificarea propusă, existând deja prevederi în *Legea nr. 1/2011*, iar prevederile propuse putând fi stabilite prin acte normative cu caracter secundar sau terțiar.

20. Propunerile de introducere a bacalaureatului internațional de la pct. 19 nu precizează probele de examen, instituția organizatoare și care ar trebui să elaboreze metodologia specifică, nefăcând nicio referire la programele de examen în baza cărora s-ar putea desfășura probele și nici la modalitatea de desfășurare a acestui examen. Textul nu face distincție între tipul internațional Baccalaureate sau General Certification of Education Advanced Level. Textul propunerii

legislative nu oferă nicio explicație/expunere de motive pentru necesitatea sau utilitatea introducerii acestui tip de bacalaureat. Subliniem că la nivelul Uniunii Europene (și nu numai) se acceptă pentru înscrieri la facultate fie nota obținută la o anumită disciplină în cadrul examenului național de bacalaureat, fie media obținută la bacalaureatul internațional; mai mult, la acest moment există absolvenți ai sistemului de învățământ liceal românesc care susțin bacalaureat internațional (în unitățile de învățământ care urmează un curriculum specific), deci reglementarea printr-o lege a educației naționale nu este necesară.

De asemenea, nu este reglementată posibilitatea absolventului de liceu de a opta între examenul de bacalaureat național tradițional și bacalaureatul internațional așa cum este acum organizat (fundația de profil cu sediul în Geneva) sau un bacalaureat național organizat pe modelul/structura celui internațional; în primul caz trebuia reglementată introducerea în curriculum a programelor de studiu specifice, alături sau în locul celor tradiționale, fapt de impact care presupune modificări complexe la nivelul sistemului de învățământ; dacă este vorba de varianta unui bacalaureat național organizat pe sistemul celui internațional, ar trebui ca elevii să studieze doar anumite discipline (la alegere) grupate pe 6 arii de studiu, pe diferite niveluri de complexitate (la rândul lor operaționale) și să susțină examen la toate aceste discipline studiate, situație care, la rândul ei presupune reorganizări complexe la nivelul sistemului; textul propunerii legislative nu reglementează nici situația de eșec, în care candidatul care nu promovează o anumită probă are posibilitatea sau nu de a se înscrie la bacalaureatul național. Introducerea bacalaureatului internațional presupune un întreg proces de schimbare de la materia predată după un alt sistem până la un alt tip de profesor, capabil să predea cursuri ce combină mai multe materii, transdisciplinar (aici apare necesitatea introducerii competențelor transversale) și poate preda într-o limbă de circulație internațională; alte elemente care nu apar detaliate/explicate/precizate: modul în care este structurat bacalaureatul internațional „*introdus în sistemul de învățământ românesc*”, care sunt nivelurile de cunoaștere, câți ani sunt necesari pentru parcurgerea curriculumului obligatoriu pentru bacalaureatul internațional, câte grupe de materii sunt implicate, /activități artistice, sportive, servicii în folosul comunității) iar în inițiativa legislativă nu este reglementată

entitatea care stabilește modul în care se realizează evaluarea – este vorba de o evaluare internă și/sau internațională.

21. La pct. 20 al art. I se propune ca la alin. (1) al art. 94 din *Legea nr. 1/2011*, să se introducă patru noi litere, lit. a)-d).

Precizăm că alin. (1) al art. 94 conține o singură dispoziție normativă, iar literele propuse a fi introduse, pe de o parte nu au legătură cu prevederile alin. (1) al art. 94, iar pe de altă parte nu au înțeles în lipsa unei teze introductive.

Aceste prevederi sunt redundante și creează un paralelism raportat la prevederile alin. (2) ale aceluiași articol.

22. La pct. 21 al art. I din inițiativa legislativă se propune ca la alin. (2) al art. 94 din *Legea nr. 1/2011*, să se introducă șase litere noi, lit. y¹)- y⁶).

Menționăm că prevederile lit. y²), lit. y³) și lit. y⁴) sunt identice cu cele de la lit. a), lit. b) și lit. d) propuse a fi introduse la alin. (1) al art. 94.

Precizăm că potrivit prevederilor alin. (1) al art. 16 din *Legea nr. 24/2000*, „În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”.

23. Referitor la pct. 22, precizăm că art. 95 din *Legea nr. 1/2011* stabilește principiile care reglementează statutul, modul de organizare și funcționare al inspectoratelor școlare județene și al Inspectoratului Școlar al Municipiului București, care sunt servicii publice deconcentrate ale Ministerului Educației, cu personalitate juridică. Prevederile de la pct. 22 care propun înființarea Asociației Inspectorilor Școlari Independenți sunt în contradicție cu prevederile art. 61 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000* în sensul că acestea trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie.

24. La pct. 25 nu se precizează la câte discipline se poate organiza examenul de admitere: nu se face precizarea privind menținerea sau eliminarea Evaluării Naționale pentru absolvenții clasei a VIII-a sau

introducerea ambelor forme de examinare; pentru această formă de examinare nu apare menționarea unor chestiuni absolut necesare într-o lege de asemenea anvergură – nu se precizează în baza căror programe sunt elaborate subiectele de examen, cine elaborează metodologia de desfășurare a admiterii în liceu; în cazul limbilor străine, ar trebui să apară o prevedere ce vizează elevii care promovează, pe parcursul ciclului gimnazial, examene cu recunoaștere internațională pentru certificarea competențelor lingvistice în limbi străine și care au dreptul la recunoașterea și echivalarea rezultatelor obținute la aceste examene; la același punct, din cauza insuficienței reglementării se poate prezuma că examinarea va fi realizată de fiecare liceu, pe baza unor probe elaborate de profesori ai respectivei unități de învățământ.

Așa cum rezidă din textul proiectului de lege, fiecare liceu are libertatea de a alege materiile la care se va face examinarea conform profilului liceului, dar acest fapt va conduce la imposibilitatea mobilității/transferului elevilor de la un liceu la altul (chiar și în situația în care există același profil, transferul este mult mai îngreunat dacă elevul a dat admitere la discipline diferite, fapt care poate induce susceptibilitatea de neconstituționalitate, întrucât se anulează libertatea mobilității elevilor în cadrul sistemului de învățământ -de exemplu, cazul elevilor de la profilul vocațional sportiv care fizic este în imposibilitatea de a mai practica sportul pe care îl studiază). Totodată, este incorectă formularea din proiectul de lege, fapt care poate induce confuzii la nivel de percepție a actului didactic – nu se testează capacități, ci competențe. De asemenea, este neclar dacă este vorba despre probe la limba și literatura română și la matematică din cadrul examenului de admitere sau a Evaluării Naționale pentru absolvenții clasei a VIII-a. Mai mult, conținutul probei nu face obiectul unei reglementări la nivel de lege.

25. La pct. 26, forma propusă nu este corelată cu prevederile în vigoare, generând paralelism legislativ și totodată prevederile cu care se completează actul normativ nu se integrează armonios în actul supus modificării și completării, neasigurându-se unitatea de stil și de terminologie.

26. Prevederile de la pct. 27 sunt redundante, neaducând nici un fel de reglementare nouă, neintroducând soluții legislative și ipoteze suplimentare.

27. La pct. 28, având în vedere că textul a cărui completare se dorește stipulează că: „Munca intelectuală individuală a unui student nu poate fi mai mică decât cea corespunzătoare unui număr anual de 60 de credite de studiu transferabile”, iar completările fac referire la an școlar și elev, considerăm că modificările propuse nu îndeplinesc cerința prevăzută de art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, conform căruia: *„Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”*.

28. La pct. 29, se introduc elemente contradictorii în raport cu prevederile cuprinse în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității în educație, cu modificările și completările ulterioare*. Totodată, textul propus nu se încadrează în continuarea prevederilor alin. (1) și este redundant având în vedere că atribuțiile senatului universitar sunt stabilite la alineatul următor.

29. La pct. 30, modificarea propusă introduce noi organisme consultative ce nu se încadrează în structura instituțională existentă, ceea ce este în contradicție cu prevederile art. 61 din *Legea nr. 24/2000*.

30. La pct. 31 se introduce o structură consultativă care preia practic din atribuțiile Ministerului Educației, ceea ce generează un paralelism în ceea ce privește atribuțiile organismului a cărui înființare se dorește și Ministerul Educației.

31. La pct. 32, se dorește introducerea unor diferențieri între salariile cadrelor didactice, având ca bază elemente ce nu pot fi cuantificate și sunt în contradicție cu prevederile *Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*.

32. La pct. 33, reglementarea actuală de la alin. (1) al art. 236 din *Legea nr. 1/2011* este cuprinzătoare și clară, iar modificările propuse pot face obiectul unor acte normative secundare sau terțiare, necuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, așa cum prevede *Legea nr. 24/2000*.

33. La pct. 34, modificările vin în contradicție cu dispozițiile art. 94 alin. (2) lit. r) din *Legea nr. 1/2011*, care prevede că stabilirea structurii anului școlar este o atribuție a Ministerului Educației, creând astfel un paralelism legislativ în această privință.

34. Apreciem că aplicarea prevederilor inițiativei legislative ar conduce la un impact negativ asupra bugetului consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar asumată în anul 2021 de 7% din PIB, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,


[Redacted]
Florin-Vasile CÎȚU
[Redacted]
PRIM-MINISTRU
[Redacted]

Doamnei senator Anca Dana DRAGU
Președintele Senatului