



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

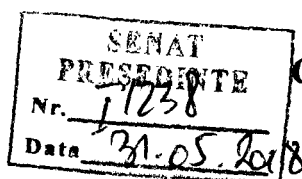
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

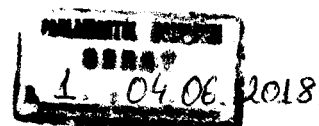
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.827A/2018

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4209 / 31 MAY 2018



Domnului
Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului



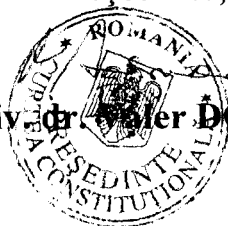
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de un număr de 27 senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidul Național Liberal și Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, sesizare referitoare la neconstituționalitatea Legii privind manualele școlare (L1/2018).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 12 iunie 2018 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 25 iunie 2018.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

prof. univ. dr. Gheorghe DORNEANU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
Dosar nr. 27A/2018



SENATUL ROMÂNIEI
SECRETAR GENERAL
NR. XXXV 2677
DATA 31.05.2018

Parlamentul României
Senat

Secretar General

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 4197 / 31 MAY 2018

Domnului

VALER DORNEANU

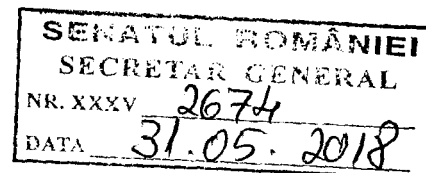
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art.15 alin.(4) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea de neconstituționalitate cu privire la *Legea manualului școlar (L1/2018)*.

Precizăm că sesizarea de neconstituționalitate menționată, formulată în condițiile art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, a fost depusă la Senat în ziua de joi, 31 mai 2018.

SECRETAR GENERAL

Izabela Chencian
Izabela Chencian



SG
Dor

Parlamentul României

Senat

Domnului Valer DORNEANU,

Președintele Curții Constituționale

Stimate Domnule Președinte,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, al art. 11 alin. (1) lit. a) raportat la art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, care prevede: „*Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori*”,

Subsemnații, **Senatori**, membri ai **Partidului Național Liberal**, precum și ai **Uniunii Salvați România**, semnatari ai prezentei sesizări conform tabelului de semnături anexat prezentei, în original, formulăm prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

cu privire la **Legea manualului școlar (L1/2018)**, adoptată de către Senatul României, în ședința din data de 22 mai 2018, având în vedere următoarele **considerente**:

A. Situația de fapt sesizată

Proiectul Legii manualului școlar a fost inițiat de Guvernul României în anul 2018 și a fost adoptat de către Camera Deputaților (**PL-x nr. 86/2018**), ca prima cameră sesizată, în ședința din data de 28 martie 2018, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată și de către Senatul României (**L1/2018**), în calitate de cameră decizională, în ședința din data de 22 mai 2018, potrivit art.75 alin.(1) teza a II-a din Constituția României, republicată, propunerea legislativă menționată având caracter de lege organică.

Potrivit Expunerii de motive, inițiatorii au urmărit declararea manualului școlar drept “bun de interes public” menit „să contribuie în mod eficient la îndeplinirea unui obiectiv de

securitate națională, și anume la dezvoltarea consolidată, durabilă și adaptată schimbărilor sociale ale marilor sisteme publice (sănătate, educație, protecție socială)” diminuând unul dintre riscurile identificate în Strategia Națională de Apărare a Țării, și anume cel al deficiențelor din sistemul național de educație. Inițiatorii au apreciat că unica modalitate prin care manualele școlare pot să fie considerate “imperios necesar ca bunuri de interes public” constă în adoptarea unui proiect de lege care facilitează achiziționarea manualelor școlare (a conținutului/conceptului de la autori) exclusiv de către Ministerul Educației Naționale, în urma unui proces de evaluare a calității care urmează a fi reglementat prin ordin al ministrului educației naționale.

B. Critici de neconstituționalitate:

B1. Motive extrinseci:

Legea manualului școlar (L1/2018) încalcă principiul bicameralismului consacrat de art. 61 alineatul (2) din Constituția României, republicată, sub aspectul dualismului instituțional și funcțional motiv pentru care întreaga procedură de adoptare a legii a fost fundamental viciată.

****Caracterul de lege ordinară a Legii manualului școlar.***

Potrivit titlului legii, dar și întregului ei conținut normativ, scopul acestei legi îl constituie reglementarea regimului juridic al manualului școlar definit în cuprinsul **art.2 lit.(a)** din lege ca fiind „*principalul instrument de lucru al elevului*”.

În raport de dispozițiile **art.73 alin.(1)** și **alin.(3)** din Constituția României, legea face parte din categoria legilor ordinare, obiectul ei de reglementare nefiind cuprins în categoria celor prevăzute la **art.73 alin.(3)** sau în alt articol din Constituția României ca fiind de natură organică.

Așa cum și Curtea Constituțională a statuat, pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice, definitoriu este **criteriul material**, în acest sens fiind pronunțată *Decizia nr.442 din 10 iunie 2015 publicată în Monitorul Oficial nr. 526 din 15 iulie 2015*.

În același timp, trebuie observat și reținut inclusiv faptul că **Legea manualului școlar** nu modifică și nici nu derogă de la vreo lege organică. Apreciem prin urmare că **Legea manualului școlar** este o **lege ordinară** motiv pentru care procedura ei constituțională de aprobare ar fi trebuit să fie una specifică acestei categorii de legi.

**** Procedura constituțională a sesizării celor două camere***

Constituția României, republicată în anul 2003, a introdus o competență decizională specială și distinctă atât pentru Camera Deputaților, cât și pentru Senat, în sensul că naveta legislativă pentru dezbateră și adoptarea legii are o natură strict constituțională.

În același timp, principiul bicameralismului, consacrat de **art.61** din Constituție, se reflectă nu numai în dualismul **instituțional** în cadrul Parlamentului, ci și în cel **funcțional**.

Potrivit **art.75 alin.(1)** din Constituția României cu excepția competențelor de dezbateră și adoptare ca primă cameră sesizată date expres în sarcina Camerei Deputaților, celelalte proiecte de legi și propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă cameră sesizată, Senatului. Altfel spus, regula este aceea că Senatul este prima cameră sesizată, iar Camera Deputaților este, ca regulă, cameră decizională.

Întrucât **Legea manualului școlar** este o **lege ordinară** pentru considerentele sus menționate, iar cele două camere ale Parlamentului exercită competențe constituționale diferite și expres determinate sub aspectul conținutului materiei, în cazul dezbaterii și adoptării proiectelor de legi și a propunerilor legislative, așa cum sunt ele stabilite de **art.75 alin.(1)** din Constituția României, apreciem că **Legea manualului școlar** este neconstituțională în integralitatea sa ca urmare a dezbaterii și adoptării ei cu încălcarea competențelor constituționale de legiferare, fiind dezbătută și aprobată în primă fază de Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată, iar de Senat în calitate de Cameră decizională.

În raport cu cele precizate mai sus, vă solicităm să constatați că Legea manualului școlar este neconstituțională întrucât încalcă principiul bicameralismului consacrat de art. 64 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind dezbătută și adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României.

B2. Motive intrinseci

Legea manualului școlar (L1/2018) a fost adoptată cu încălcarea mai multor dispoziții constituționale, respectiv:

1. Legea manualului școlar încalcă prevederile cuprinse în Art. 1 alineatul (3) și alineatul (5) din Constituția României, republicată, în componenta de calitate a legii ca urmare a existenței unor paralelisme legislative, precum și ca urmare a lipsei de predictibilitate a legii:

Art. 1 alineatul (3): *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.*

Art. 1 alineatul (5): *În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.*

1.1. Considerații generale privind obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă:

Normele de tehnică legislativă nu au, în mod evident, valoare constituțională, însă, așa cum Curtea Constituțională a reținut și statuat în numeroase decizii, existența lor într-o lege „*impune o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, inclusiv a legilor, iar respectarea cerințelor de tehnică legislativă este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutului și forma juridică adecvată fiecărui act normativ. Astfel respectarea acestor norme (de tehnică legislativă – n.n.), concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice având claritatea și previzibilitatea necesară*”. (a se vedea în acest sens Decizia 30/2016 publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.117 din 16.02.2016).

În același timp, Curtea Constituțională statuează că “*o trăsătură esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii*”, cerințe de ordin constituțional (a se vedea în acest sens Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011, sau Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015).

Totodată, arată Curtea Constituțională, “*statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta*”, (Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004). Această susținere a Curții Constituționale este validată inclusiv prin reglementarea în art.79 din Constituția României, republicate, a mecanismului instituțional prin care statul asigură această cerință, respectiv prin Consiliul Legislativ.

Art.79 Consiliul Legislativ:

(1) Consiliul Legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României.

(2) Înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ se stabilesc prin lege organică.

Cerința ca legea să fie **clară, neechivocă și previzibilă** a fost recunoscută și statuată inclusiv de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, a se vedea Hotărârea din 08 iunie 2006, cauza Lupșa împotriva României, Hotărârea nr.4 din mai 2000 pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, Hotărârea din 23 septembrie 1998 pronunțată în Cauza Petra împotriva României, Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit.

Această cerință a clarității, corectitudinii gramaticale și a previzibilității textului actului normativ își are temeiul în dispozițiile **art.1 alin. (3) și alin.(5) din Constituția**

României, republicată, dispoziții potrivit cărora România este stat de drept, iar respectarea Constituției, a supremației ei și a legilor este obligatorie, aceste prevederi fiind raportate la **art. 8 alin.(4) teza întâi** și **art.36 alin.(1)** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din data de 21 aprilie 2010.

Astfel, potrivit **art. 8 alin.(4) teza întâi**, din legea mai sus arătată, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, iar potrivit **art.36 alin.(1)** din aceeași lege, „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”

Prin urmare, nerespectarea normelor de tehnică legislativă și elaborarea unei legi care nu se integrează și nu se corelează organic cu celelalte acte normative din sistemul normativ ori care are un conținut normativ neclar, greu înțelegibil, cu multe dificultăți, erori sintactice și gramaticale este, potrivit practicii Curții Constituționale, un act neconstituțional.

În esență, ceea ce Curtea Constituțională a statuat este că, dată fiind prevederea constituțională potrivit căreia România este stat de drept, iar obligația respectării Constituției și a legilor este o cerință constituțională expresă, legea trebuie să fie clară și previzibilă și de natură a garanta înțelegerea ei de către destinatari, cunoașterea precisă a voinței legiuitorului și a conduitei de urmat în vederea asigurării îndeplinirii obligației constituționale și pentru stabilitatea raporturilor juridice.

1.2 Legea manualului școlar (L1/2018) conține prevederi care generează paralelisme legislative, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituția României și art.13, art.14 și art.16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă **întrucât**:

**Legea manualului școlar (L1/2018) instituie un paralelism normativ periculos care, în practică, va crea dificultăți de înțelegere și de aplicare a normelor juridice și, pe cale de consecință, un risc major asupra stabilității și siguranței raporturilor juridice.*

Legea manualului școlar conține prevederi care generează suprapunerea obiectului de reglementare al acestei legi cu prevederi având același obiect care se regăsesc însă în cuprinsul Legii educației naționale nr.1/2011.

În acest sens, paralelismul normativ reiese în esență, din existența în Legea educației naționale, forma în vigoare, a următoarele articole, mult mai clar și mai cuprinzător redactate, ce reglementează manualul școlar:

- **art.45 alin.(13)** referitor la obligația Ministerului Educației Naționale de a asigura manuale în limba de predare a minorităților naționale inclusiv a unor manuale din import dacă intern nu pot fi tipărite. Prevederi asemănătoare găsim și în legea manualului școlar respectiv **art.6 alin. (5)**;

- **art.46 alin. (2), alin.(3), alin.(7), alin.(8), alin.(9), alin.(10)** referitor la manualele în limba și literatura română pentru minorități, a istoria și tradițiile minorităților naționale, istoria și geografia României, conținutul unora dintre aceste manuale, precum și atribuția Ministerului Educației Naționale de a le aproba. Deși prevederi asemănătoare **nu există** în legea manualului, paralelismul se accentuează în ceea ce privește regimul manualului școlar. Acest paralelism normativ, cu două sedii ale materiei, face extrem de dificil de aplicat prevederile normative referitoare la manual, va crea incertitudine asupra normei aplicabile făcând nesigure raporturile juridice născute în baza acestor prevederi cu caracter normativ. Noua lege nici nu abrogă, nici nu sistematizează prevederile referitoare la manualele școlare, astfel încât vom avea, pentru manualele dedicate minorităților naționale mai multe sedii ale materiei, unele chiar contradictorii.

- **art.53** care prevede obligația Ministerului Educației Naționale de a asigura în învățământul național “*programe școlare, programe de asistență psihopedagogică, manuale și metodologii didactice alternative, adaptate tipului și gradului de dizabilitate*”. Această reglementare din legea educației naționale este similară cu cea din **art.6 alin.(5)** ultima teză din legea manualului, dar mult mai clar și complet redactată, îndeosebi sub aspectul acoperirii tuturor situațiilor prevăzute de legea educației naționale. Din acest punct de vedere, avem în vedere faptul că, potrivit legii educației naționale, categoriile de elevi care au nevoie de programe și manuale speciale sunt mult mai numeroase, motiv pentru care, toate aceste categorii sunt reunite în **art.53** din legea educației naționale sub sintagma de “*persoane cu nevoi speciale*”. Legea manualului nu are în vedere terminologia folosită de legea educației naționale și, în mod inacceptabil, folosește sintagma “*elevi cu deficiențe*”, **restrângând** astfel aria beneficiarilor prevăzuți de legea educației naționale. În plus, rămâne un paralelism normativ foarte greu de gestionat în practică. Avem două sedii ale materiei, fiecare cu o arie de aplicare diferită.

- **art.94 alin.(2) lit.f)** cu referire la atribuția Ministerului Educației Naționale de a elabora, evalua, aproba, achiziționa manualele școlare concomitent cu atribuția finanțării întregului proces. Toate aceste atribuții apar **parțial** și în Legea manualului școlar, dar la articole diferite, după cum urmează:

- **art.4 alin.(1)**, cu referire la controlul asupra procesului de evaluare de către Ministerul Educației Naționale,
- **alin.(2)**, cu referire la asigurarea calității manualelor prin organizarea evaluării,
- **alin.(7)** cu referire la plata evaluatorilor,
- **art.5**, cu referire la plata manualelor școlare de bază, fără a se arăta și cine suportă costurile, cine plătește manualele pentru disciplinele opționale,
- **art.6 alin.(5)**, asigurarea manualelor școlare pentru minorități și elevii cu deficiențe.

Rezultă din analiza textelor Legii educației naționale că acestea sunt mult mai precis și clare, acoperind practic tot procesul de asigurare a manualelor. În plus, Legea educației naționale stabilește în mod expres faptul că **Ministerul Educației Naționale are obligația și atribuția de a finanța întreg procesul referitor la manualul școlar**, plata autorilor, a editării, a distribuției etc. Acest lucru nu este prevăzut și în noua Lege a manualului școlar – obiect al prezentelor critici, ci este mai mult dedus prin lipsa altei posibilități. Și din această perspectivă, a atribuțiilor Ministerului Educației Naționale, este evident că suntem în prezența aceluiași paralelism juridic ce va face legea dificil de aplicat. Practic, având sediul materiei în două acte normative, cu prevederi uneori contradictorii ori cu sensuri diferite, norma aplicabilă va fi greu de identificat, iar dreptul aplicabil lipsit de previzibilitate.

În considerarea celor expuse mai sus, apreciem că Legea manualului școlar încalcă dispozițiile **art.13**, **art.14** și **art.16** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă care prevăd că un nou act normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, motiv pentru care trebuie corelat cu celelalte acte normative cu care se află în conexiune astfel încât, potrivit, **art.16**, să fie exclus paralelismul juridic. Alineatul (1) al art. 16 din Legea 24/2000 prevede că: „*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*”. În cazul în care există paralelisme juridice acestea trebuie **fi**e abrogate, **fi**e reunite într-un singur act normativ. Acest lucru are în vedere principiul statuat de **ar.14**, respectiv unicitatea reglementării normative.

Art.13 - Integrarea proiectului în ansamblul legislației din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă prevede:

Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care:

- a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;*
- b) proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia;*
- c) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte.*
- d) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului și ale protocoalelor adiționale la aceasta, ratificate de România, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.*

Art.14. – Unicitatea reglementării în materie din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă prevede:

- (1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.*
- (2) Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.*

Art. 16. –Evitarea paralelismelor - din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă prevede:

- (1) *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.*
- (2) *În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.*
- (3) *Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare.*
- (4) *Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază.*

În concluzie, această nouă Lege a manualului școlar se suprapune în mod neconstituțional cu texte din Legea educației naționale, conține reglementări similare celor din Legea educației naționale și dă naștere unui paralelism juridic ce face dificil de identificat sediul materiei pentru o anumită instituție juridică, făcând astfel norma juridică opacă, dificil de identificat, iar raporturile juridice lipsite de siguranță și de stabilitate.

Practic, din cauza redactărilor ambigue, a nerezolvării unor probleme de suprapunere legislativă, de neunificare a sediului materiei, persoana care va trebui să aplice legea ori instanța de judecată chemată să spună dreptul se vor lovi de dificultăți logico-juridice de interpretare și de aplicare, foarte greu de surmontat. În opinia noastră, cel puțin în cazul instanțelor de judecată, în lipsă de claritate a textului normativ, de nereglementare a tuturor situațiilor ce pot fi identificate, practic, ele vor fi obligate să “creeze” drept. Or, acest lucru vine în contradicție și cu principiul separației puterilor în stat și cu prevederile **art.61** din Constituția României potrivit căroră Parlamentul este unica autoritate legiuitoare. Din această cauză nu pot fi acceptate legi ce nu reglementează posibilele situații practice, ori lasă loc unor paralelisme juridice.

1.3. Legea manualului școlar (L1/2018) conține prevederi lipsite de rigoare normativă și de predictibilitate.

Odată cu adoptarea Legii manualului școlar, sediul materiei pentru manualul școlar îl găsim în două acte normative, respectiv legea de față și, în principal, în Capitolul IV “Curriculumul învățământului preuniversitar” din Legea 1/2011 a educației naționale.

Datorită acestui paralelism normativ, a nesistematizării, a necorelării prevederilor referitoare la regimul manualului școlar și a unei redactări imprecise a Legii manualului școlar aceasta din urmă este **confuză, lipsită de rigoare normativă și de predictibilitate**, pentru următoarele motive detaliate mai jos:

***Analiza prevederilor din Legea nr. 1/2011 a educației naționale:**

Potrivit **art.64 alin.(2)** din Legea 1/2011 a educației naționale, **Curriculumul național** la care face trimitere **art.2 lit.a)** din legea manualului școlar este definit ca fiind “*ansamblu planurilor-cadru de învățământ și al programelor școlare din învățământul preuniversitar*”.

Art. 64. - (1) În învățământul preuniversitar se aplică Curriculumul național elaborat în conformitate cu nevoile specifice dezvoltării personale și cu nevoile pieței forței de muncă și ale fiecărei comunități, în baza principiului subsidiarității.

(2) Curriculumul **național** reprezintă ansamblul coerent al **planurilor-cadru** de învățământ și al **programelor școlare** din învățământul preuniversitar.

La rândul lor, planurile cadru de învățământ, potrivit **art. 65 alin.(1)** din Legea 1/2011 “*cuprind disciplinele, domeniile de studiu, respectiv modulele de pregătire obligatorii și opționale, precum și numărul minim și maxim de ore aferente acestora.*”

Art. 65. - (1) Planurile-cadru de învățământ cuprind disciplinele, domeniile de studiu, respectiv modulele de pregătire **obligatorii și opționale**, precum și numărul minim și maxim de ore aferente acestora.

La rândul lor, ansamblul disciplinelor **obligatorii** din planurile de învățământ formează ceea ce **art.65 alin. (2)** din Legea 1/2011 definește ca fiind **trunchiul comun**.

Art.65 alin. (2) Trunchiul comun se constituie din disciplinele/domeniile de studiu/modulele de pregătire **obligatorii**, iar **curriculumul** la decizia școlii se constituie din disciplinele/domeniile de studiu/modulele de pregătire **opționale**.

Din coroborarea dispozițiilor de mai sus, rezultă că în învățământul preuniversitar avem discipline **obligatorii**, care formează trunchiul comun, și discipline **opționale** care fac parte dintr-un curriculum oferit la nivel național, regional și local și din alte pachete opționale oferite la nivelul fiecărei școli, **art.65 alin.(5)**:

Art. 65 alin. (5) Curriculumul la decizia școlii se constituie atât din pachete **disciplinare opționale** oferite la nivel național, regional și local, cât și din pachete **disciplinare opționale** oferite la nivelul unității de învățământ. Consiliul de administrație al unității de învățământ, în urma consultării elevilor, părinților și pe baza resurselor disponibile, stabilește curriculumul la decizia școlii.

Corespunzător celor două categorii de discipline școlare, din punct de vedere al criteriului obligativității, respectiv disciplinelor obligatorii ce alcătuiesc trunchiul comun și discipline opționale ce fac parte din curriculumul aprobat la nivelul fiecărei școli, vom avea două categorii de manuale:

- a) manuale școlare dedicate disciplinelor obligatorii, cele care fac parte din trunchiul comun;
- b) manuale școlare dedicate disciplinelor opționale, cele care potrivit **art.65 alin.(5)** și **alin.(6)** fac parte din curricula aprobată la nivelul fiecărei școli.

***Analiza prevederilor din Legea manualului școlar:**

Pe deoparte, potrivit **art.1** din Legea manualului școlar, obiectul ei de reglementare îl constituie exclusiv “regimul manualului școlar de bază”, cel dedicat disciplinelor obligatorii.

Pe de altă parte, situația devine greu de înțeles dacă avem în vedere faptul că **art.2) lit.a) și lit.b)** definește atât manualul școlar, cât și manualul școlar de bază.

Art.2. – În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) manual școlar – este principalul instrument de lucru al elevului și reflectă programa școlară aferentă disciplinelor/modulelor de pregătire din **curriculumul național**, în viziunea autorului/coautorilor, potrivit diverselor contexte de învățare și grupuri-țintă;

b) manual școlar de bază – este bun de interes public, **obținut în urma unui proces de evaluare**, realizat pentru disciplinele/modulele de pregătire aferente **trunchiului comun**, din învățământul preuniversitar de stat obligatoriu și învățământul particular obligatoriu acreditat/autorizat;

Dacă în ceea ce privește manualul școlar de bază lucrurile par a fi clare, în sensul că acest manual este dedicat exclusiv disciplinelor școlare obligatorii, cele care alcătuiesc trunchiul comun, definiția manualului școlar de la **lit.a)** nu mai este foarte explicită și clară, având în vedere că destinația lui este pentru disciplinele din curriculumul național. Or, potrivit prevederilor **art.64 alin.(2)** raportate la **art.65 alin.(2)**, din curriculumul național fac parte atât disciplinele obligatorii cât și cele opționale. Întrebarea logică ce se ridică este dacă manualul școlar, așa cum este el definit, acoperă atât disciplinele obligatorii, cât și pe cele opționale sau doar pe cele opționale.

Este greu de răspuns având în vedere caracterul obscur al textului prin raportare și la definiția manualului de bază, care este nu un manual școlar supus unui proces de evaluare, ci “un bun de interes public, obținut în urma unui proces de evaluare”. Suntem în prezența unei redactări deficitare, neclare, ce face legea greu de interpretat și de aplicat în practică.

Situația incertă este accentuată, pe de o parte, de titlul legii care vorbește de legea manualului școlar, indiferent dacă acest manual este dedicat disciplinelor școlare obligatorii sau opționale, iar **art.1** vorbește de o lege a manualelor școlare de bază pentru disciplinele obligatorii.

Așa fiind, dacă admitem teza că această lege reglementează regimul manualelor școlare de bază, titlul legii nu mai reflectă conținutul legii, ceea ce este contrar dispozițiilor **art.41 alin.(1)** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislative, dispoziții potrivit cărora titlul legii trebuie să cuprindă obiectul reglementării exprimat sintetic. În cazul nostru el ar fi trebuit să fie “legea manualului școlar de bază”.

Dacă mergem pe raționamentul de mai sus, în sensul că legea manualului școlar se aplică exclusiv manualului școlar de bază, înseamnă că o mare parte dintre disciplinele școlare, cele opționale, vor avea un regim juridic incert. Pentru această categorie de manuale nu va fi clar ce norme se vor aplica, dacă ele vor trebui să îndeplinească

anumite criterii, dacă vor fi supuse unor proceduri de verificare a calității, de evaluare, cine suportă finanțarea lor, dar și a întregului parcurs până pe bancile elevilor etc.

Dacă dăm efect titlului legii și prevederilor **art.2 lit.a)** și admitem ipoteza că Legea manualului școlar se aplică **atât** în ceea ce privește manualele școlare pentru disciplinele obligatorii, cele din trunchiul comun, **cât** și pentru cele dedicate disciplinelor opționale, și avem reglementat regimul a două categorii de manuale, se nasc alte probleme juridice la care textul normativ nu oferă răspunsuri, respectiv:

- 1) *cine și din ce surse financiare face plata autorilor/coautorilor manualelor școlare care nu sunt de bază? Întrebarea este legitimă dacă avem în vedere prevederile **art.4 alin.(3)** și **art.5** care vorbește **în mod expres** de plata autorilor/coautorilor manualelor școlare de bază;*
- 2) *care va fi forma în care se vor elabora și prezenta manualele școlare pentru materiile opționale? Întrebarea este legitimă dat fiind faptul că **art.6 alin.(1)** reglementează **în mod expres** forma manualelor școlare de bază;*
- 3) *dacă manualele școlare de bază, potrivit **art.6 alin.(3)** pot fi accesate de pe site-ul Ministerului Educației Naționale, în cadrul Bibliotecii Școlare Virtuale, devenind resurse educaționale deschise care va fi regimul celor care nu sunt de bază? Vor mai putea fi ele postate pe site pentru a fi accesate, pot fi ele resurse educaționale deschise? Răspunsul pare a fi negativ având în vedere faptul că legea se referă strict la manualele școlare de bază.*
- 4) *Dacă Ministerul Educației Naționale “achită contravaloarea a maxim. corect maximum – n.n., trei manuscrise declarate admise în urma evaluării, care devin manuale de bază” contravaloarea de editare, tipărire, distribuție etc a celorlalte manuale cine o achită?*

Conform jurisprudenței Curții Constituționale, orice act normativ, inclusiv **Legea manualului școlar**, trebuie să îndeplinească anumite **condiții calitative**, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că actul normativ trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ 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. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze, însă, previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010, Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, Decizia Curții Constituționale nr.1 din 11 ianuarie 2012).

Curtea a reținut în cadrul jurisprudenței sale că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legilor (a se vedea în acest sens Decizia nr. 732/2014, Decizia nr. 232/2001), și că Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta (Decizia nr. 22/2004), ceea ce implică prioritar, respectarea legii întrucât statul democratic este prin excelență statul în care se manifestă domnia legii (Decizia nr. 13/1999). Curtea a reținut totodată, că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor

normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv claritate, precizie și previzibilitate, pentru a putea fi aplicat.

Cu privire la aceleași cerințe de calitate a legii, ca o garanție a principiului legalității, s-a pronunțat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin hotărârile din 4 mai 2000, 25 ianuarie 2007, 24 mai 2007 și 5 ianuarie 2010, pronunțate în cauzele Rotaru împotriva României, Sissanis împotriva României, Dragotoniou și Militaru – Pidhorni împotriva României și Beyeler împotriva Italiei, prin care a reținut obligativitatea asigurării standardelor de calitate a legilor ca o garanție a principiului legalității. În plus, a fost statuat faptul că nu poate fi considerată drept *lege* decât o normă juridică enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita socială.

Prin urmare, dispozițiile criticate din Legea manualului școlar contravin art. 1 alin. 5 din Constituție, iar lipsa de previzibilitate a actului normativ își are originea în faptul că legiutorul definește și operează în cuprinsul legii cu două noțiuni distincte, respectiv *manualul școlar* și *manualul școlar de bază*, noțiuni pe care le folosește uneori cu sensuri diferite, alteori sensul pare a fi comun. Or caracterul eliptic al textului normativ și lipsa de unitate terminologică sunt de neacceptat în condițiile în care destinatarul legii are obligația de a cunoaște și de a aplica legea, inclusiv prevederile **art.1 alin. (5)** din Constituția României.

1.4. Legea manualului școlar (L1/2018) conține prevederi lipsite de claritate și de rigoare prescriptivă, redactarea textelor de lege fiind neclară și imprecisă, neconformă cu cerințele normelor de tehnică legislativă

(a) Considerații generale:

Sub aspectul clarității și preciziei textului normativ, semnalăm folosirea în foarte multe locuri a unei modalități de redactare neclară și imprecisă sub aspectul rigorii textului normativ. Avem în vedere folosirea semnului “/” pentru a stabili variante de situații normative. Folosirea unei astfel de redactări este improprie caracterului normativ al textului respectiv cu rigoarea și claritatea pe care trebuie să o aibă norma juridică.

În sensul mai sus arătat, nu este deloc clar dacă acele situații redactate cu ajutorul “/” sunt cumulative, alternative ori chiar concomitente. Astel de exemple le găsim la **art.2 lit.a), lit.b), art.3 lit.a), art.4 alin.(1), alin.(2), alin.(3), alin.(7) lit.a), lit.b) și lit.c) precum și la art.9.**

Un exemplu în acest sens poate fi prevederea de la **art.4 alin.(7)**: “*În vederea evaluării manuscriselor autorilor/coautorilor, se constituie grupuri de evaluatori formate din cadre didactice din învățământul preuniversitar/superior ...*” Nu se poate ști cu precizie care este voința legiutorului, respectiv dacă grupurile de evaluatori pot fi formate din cadre din învățământul preuniversitar sau din cadre din învățământul superior, ori pot fi și din una și din cealaltă categorie. Prin raportare la cerințele legii privind normele de tehnică legislativă, este

o lipsa de rigoare și de claritate a textului incompatibilă cu caracterul normativ al textelor, dat fiind faptul că textul legii devine astfel obscur.

Chiar dacă pare a fi o soluție comodă pentru cei care au redactat actul normativ, acest mod de redactare nu este unul specific actelor normative, nu întrunește cerința de rigoare, precizie și claritate a textului actului normativ prin raportare la dispozițiile **art. 8 alin.(4) teza întâi** și **art.36 alin.(1)** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. De fiecare dată, cititorul legii trebuie să facă efortul înțelegerii textului, a voinței legiuitorului și să ia el decizia modului în care trebuie citit textul normativ, dat fiind caracterul lui obscur. Or acest lucru lasă loc unei mari doze de subiectivism și de lipsă de previzibilitate, în condițiile în care destinatarii legilor nu sunt numai judecătorii ori cei cu pregătire juridică. În același timp, nu trebuie omisă nici situația în care se pot găsi diferite autorități care au obligația de a pune în aplicare legea și care, în lipsa unor prevederi clare și precise, vor aprecia și decide în funcție de circumstanțe netransparente, actul decizional va fi unul subiectiv.

Un alt exemplu negativ este sintagma “*autori/coautori*” folosită greșit și redundant. Potrivit Legii 8/1996 privind drepturile de autor și drepturile conexe, când sunt mai mulți autori ei se numesc coautori. În plus, formularea din lege poate lăsa falsa impresie că un manual **nu poate** fi opera unei singure persoane, ci doar a mai multor persoane.

Mai jos vom analiza din punctul de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă cu referire în special la claritatea și previzibilitatea textului, dar și la “*respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”¹.

(b) Neconformitățile particulare din cuprinsul legii.

Referitor la art.1

art. 1. – *Prezenta lege reglementează regimul manualului școlar de bază în învățământul preuniversitar, ca bun de interes public.*

Textul acestui articol creează, în primul rând, neclaritate și confuzie în ceea ce privește obiectul legii. Este de observat că în timp ce, potrivit titlului legii, obiectul de reglementare este manualul școlar, așa cum este el definit la **art.2 lit.a)**, potrivit **art.1** obiectul de reglementare nu mai este manualul școlar, ci “*manualul școlar de bază*”, definit la **art.2 lit.b)**.

¹ Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, **art.36 alin.(1)** „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific **normativ**, concis, sobru, clar și **precis** care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

Dat fiind faptul că cele două noțiuni, manualul școlar respectiv manualul școlar de bază nu sunt identice, fiecare având un regim juridic diferit, textul **art.1**, prin raportare la titlul legii și la cuprinsul ei, este neconform cu realitatea normativă, motiv pentru care este incorect. Titlul legii ne anunță că legea va fi despre manualul școlar, în general, în timp ce **art.1** restrânge obiectul de reglementare la manualul școlar de bază. Dacă raportăm conținutul **art.1** la cuprinsul legii, observăm că nici acesta nu este corect atâta vreme cât în cuprinsul legii găsim reglementări când referitoare exclusiv la manualul școlar de bază, când la manualul școlar. În esență, manualul școlar este admisibil în cazul disciplinelor școlare opționale, iar manualul școlar de bază este destinat exclusiv disciplinelor obligatorii, trunchiului comun.

Un al doilea motiv de critică a acestui articol este acela că el nu are caracter **normativ**, nu prescrie o regulă, nu stabilește drepturi sau obligații, ci doar descrie obiectul legii, practic repetând, dar în mod eronat și **contradictoriu**, titlul legii, lucru ce vine în contradicție cu prevederile **art.36 alin.(1)** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispoziții care impun un limbaj normativ clar și **necontradictoriu** pentru textele legale. Practic, acest articol pare a dubla, în mod nefericit și contradictoriu, titlul legii.

Referitor la art.2

Art. 2. – În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

*c) **manual școlar** – este principalul instrument de lucru al elevului și reflectă programa școlară aferentă disciplinelor/modulelor de pregătire din curriculumul național, în viziunea autorului/coautorilor, potrivit diverselor contexte de învățare și grupuri-țintă;*

Din punct de vedere al clarității textului și a unității de terminologie impusă de prevederile **art. 37 alin.(1)** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă criticăm folosirea sintagmei de “*autorului/coautorilor*” pentru a desemna o noțiune care în tot cuprinsul legii este exprimată exclusiv prin sintagma “*autori/coautori*”. Or, unitatea terminologică este de esența unui act normativ².

Un alt motiv de critică îl constituie folosirea în definiție a unei noțiuni al cărui conținut nu este lămurit, explicat în nici un fel. Este vorba de noțiunea de “*grupuri-țintă*”. Legea nu

Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă

Art. 37. - Unitatea terminologică

(1) În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.

(2) Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie.

definește ce este acest “grup-țintă”, din cine este format, în ce număr, cine îl stabilește, cum se stabilește.

Cunoașterea exactă a conținutului noțiunii de “grup-țintă” este de esența înțelegerii și aplicării corecte a definiției calității manualului școlar și mai ales pentru verificarea constituirii lui conform cerințelor legale.

Data fiind rigoarea pe care un text normativ trebuie să o aibă, apreciem că se impunea cu necesitate prevederea unui minim de cerințe privind constituirea grupurilor țintă. Nefăcând acest lucru, legea este inprevizibilă și, pe cale de consecință, neconformă cu cerințele privind redactarea actelor normative, dar și cu atributul de stat de drept al statului român, potrivit **art.1 alin.(3)** din Constituție.

d) manual școlar de bază – este bun de interes public, obținut în urma unui proces de evaluare, realizat pentru disciplinele/modulele de pregătire aferente trunchiului comun, din învățământul preuniversitar de stat obligatoriu și învățământul particular obligatoriu acreditat/autorizat;

Principala critică pe care o aducem acestei definiții este folosirea greșită a unor noțiuni. Avem în vedere faptul că nici învățământul de stat și nici învățământul particular nu sunt obligatorii, ci învățământul, procesul de învățare este obligatoriu și mai exact „**Învățământul general obligatoriu este de 11 clase**”, **art.16** din Legea educației naționale nr. 1/2011³. Această redactare greșită este și ea consecința negativă a paralelismului normativ instituit prin această lege a manualului.

Nefolosirea corectă a noțiunilor constituie, pe de o parte, o încălcarea a dispozițiilor **art.13 lit.a)** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, dispoziții care cer ca un act normativ nou să fie corelat cu actele normative de același nivel, cu care se află în conexiune⁴, pe de altă parte, o abatere de la atributul de stat de drept prevăzut de **art.1 alin.(3)** din Constituția României. În același sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr.22 din 27 ianuarie 2004 publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 233 din 17 martie 2010⁴

³ **Legea 1/2011 Art. 16. – (1)** Învățământul general obligatoriu este de 11 clase și cuprinde învățământul primar, învățământul gimnazial și primii 2 ani ai învățământului secundar superior. Învățământul liceal devine obligatoriu până cel mai târziu în anul 2020.

⁴**Art. 13. - Integrearea proiectului în ansamblul legislației**

Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care:

a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;

unde a statuat “*Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta*” Acest lucru este de esența statului de drept, atâta vreme cât respectarea Constituției și a legilor este o obligație constituțională. Pentru a putea respecta norma juridică, cetățeanul și destinatarul ei trebuie să o poată identifica și să o poată înțelege în mod clar și exact, fără să fie surprins de sensuri ascuse ori de necorelări legislative între actele normative.

e) bun de interes public – bunul destinat funcționării unui serviciu public sau cel care prin importanța social-economică, valoarea culturală sau istorică asigură exercitarea dreptului fundamental la învățatură;

În raport cu scopul urmărit și de noțiunea de bun de interes public, apreciem ca fiind greșită definiția. Redactarea ei lasă, în mod evident greșit, posibilitatea ca orice bun care este destinat funcționării unui serviciu public, indiferent de valoarea sa economică ori importanța sa, să fie considerat ca fiind un bun de interes public. Vă rugăm să observați că cele două situații, în care un anumit bun ar putea fi calificat ca fiind un bun de interes public, **sunt alternative:**

- bunul să fie destinat funcționării unui serviciu public, “*sau*”
- prin importanța social-economică, valoarea culturală sau istorică să asigure exercitarea dreptului fundamental la învățatură.

În mod evident, dacă cele două condiții ar fi fost cumulative, definiția, în raport de scopul urmărit, ar fi fost una corectă și ar fi avut sens. Așa este doar o definiție incorectă, care va face legea dificil de aplicat, dat fiind faptul că avem o normă juridică imprecis redactată. Practic, orice bun, indiferent de valoarea și semnificația ori importanța social, dar care servește funcționării unui serviciu public este calificat ca fiind un bun de interes public, cu toate consecințele juridice de rigoare.

h) resurse educaționale deschise – materiale de învățare, educaționale și de cercetare pentru învățământ care se află pe orice suport, digital sau de altă natură și pentru care nu se solicită drepturi patrimoniale de autor sau care au fost aduse la cunoștința publicului sub o licență deschisă, care permite accesul gratuit, utilizarea, realizarea de opere derivate și redistribuirea de către alții fără restricții sau cu restricții limitate. Licența deschisă nu poate acoperi reutilizarea sau realizarea de opere derivate în scopuri comerciale.

Legat de această normă înțelegem să criticăm caracterul imprevizibil, prin aceea că în cuprinsul definiției, ultima teză, se instituie o normă cu caracter dispozitiv, respectiv

interdicția de a folosi o licență deschisă în scopuri comerciale. Corectă în sine, interdicția, pentru claritatea și predictibilitatea normei juridice, în acord cu normele de tehnică legislativă, trebuia să facă obiectul unei norme separate ușor de identificat și de aplicat de către destinarii ei.

Referitor la art. 3

Art.3. – Principiile pe care se fundamentează prezenta lege sunt:

*a) **principiul echității și egalității de șanse** – în baza căruia accesul la învățare se realizează fără discriminare, elevii și cadrele didactice din învățământul de stat și din învățământul obligatoriu particular acreditat/autorizat beneficiind de manuale școlare gratuite, în condițiile legii;*

Enunțarea cuprinsului acestui principiu este greșită și cu o redactare imprecisă pentru că, după cum am mai arătat, potrivit legii învățământului, nu învățământul de stat sau, cu atât mai mult cel particular, sunt obligatorii, ci învățământul de 11 clase este obligatoriu, parcurgerea a unui număr de 11 ani de școlarizare. Prin această normă se creează baza legală pentru a transforma învățământul de stat și cel privat ca fiind obligatoriu. Practic se poate susține că prevederea referitoare la obligativitatea învățământului de 11 ani a fost modificată în sensul că tot procesul de învățământ desfășurat în unitățile de stat sau private a devenit obligatoriu.

O altă critică vizează caracterul eliptic și imprevizibil al normei juridice prin încălcarea dispozițiilor **art.50** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă. Acest lucru este cauzat de folosirea unei sintagme imprecise - "*în condițiile legii*" - pentru a se stabili dreptul elevilor și profesorilor de a beneficia de manuale gratuite.

Greșeala de redactare provine din faptul că în definiția principiului nu se arată:

- când, cum și în ce condiții elevii și profesorii pot beneficia de manuale școlare gratuite;
- nu se precizează dacă acest drept vizează numai manualele școlare ori și manualele școlare de bază. Precizăm că potrivit legii manualului școlar, cele două categorii de manuale sunt diferite, manualul școlar acoperă "*programa școlară aferentă disciplinelor/modulelor de pregătire din curriculumul național*", **art. 2 lit.a)**, în timp ce manualul școlar de bază este "*bun de interes public, obținut în urma unui proces de evaluare, realizat pentru disciplinele/modulele de pregătire aferente trunchiului comun*", **art.2 lit.b)**. Potrivit **art. 65 alin.2)** coroborat cu **art.66 alin.2** din Legii 1/2011, legea educației naționale, între trunchiul comun și curriculumul național existând deosebiri în sensul că trunchiul comun cuprinde exclusiv discipline și

module de pregătire obligatorii, pe când curriculumul național cuprine și discipline opționale;

În mod impropriu, se trimite la “*condițiile legii*” fără a se indica norma avută în vedere și la care se face trimiterea. Or, potrivit **art.50** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislative, pentru ca voința legiuitorului exprimată prin norma juridică să fie inteligibilă trebuie precizat actul normativ și articolul la care se face referire ori trimitere, chiar și atunci când în se are în vedere un articol chiar din legea respectivă. Cum în legea manualului nu se stabilește care sunt condițiile în care elevii și profesorii au dreptul la manuale școlare, era obligatorie arătarea legii și articolului respectiv articolelor avute în vedere de legiuitor când s-a referit la condițiile legii.

b) principiul relevanței – *în baza căruia manualul școlar este principalul instrument de învățare ce răspunde nevoilor elevilor;*

Acesta este un principiu redundant și fără nicio utilitate normativă, dat fiind faptul că la **art.2 lit.a)** deja manualul este definit ca fiind “*principalul instrument de învățare*”. Practic este vorba de un paralelism juridic, lucru interzis de Lege 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.⁵

Rămâne nelămurită chestiunea dacă și în ce măsură principiul relevanței se aplică și manualului școlar de bază sau doar manualului școlar. Precizăm că, prin raportare la dispozițiile legii educației naționale, între cele două manuale există diferențe de regim juridic, manualul școlar fiind permis doar în cazul materiilor opționale, iar cel de bază este obligatoriu pentru materiile ce formează trunchiul comun.

c) principiul eficienței – *în baza căruia se urmărește obținerea de rezultate educaționale maxime, prin gestionarea resurselor existente. În spiritul acestui principiu, se aprobă trei variante de manual școlar de bază, după evaluare;*

Această definiție este “înșelătoare” și din cauza acestui lucru ea devine neconformă cu cerințele de claritate și mai ales de previzibilitate a textului normativ. Din perspectiva acestei critici, avem în vedere includerea în cuprinsul definiției a unei norme cu caracter prescriptiv, respectiv ultima teză care excede definiției și dispune: “*În spiritul acestui principiu, se*

⁵ **Art. 16.** - (1) 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.

aprobă trei variante de manual școlar de bază, după evaluare;” Această ultimă teză nu mai este despre conținutul principiului, ci este o normă cu caracter dispozitiv.

Legat de această normă cu caracter dispozitiv înțelegem să criticăm caracterul ei obscure, dat fiind faptul că se referă la un act decizional, extrem de important în procesul elaborării și punerii, în final, în sistemul de învățământ a manualelor, respectiv decizia de **aprobare** a manualelor, fără să cunoaștem elemente extrem de importante ale acestui act decizional.

Astfel, nu este arătată care este semnificația juridică a aprobării, **cine** aprobă manualele, **în ce condiții** pot fi ele aprobate, care este actul administrativ prin care două sau mai multe manuale sunt aprobate etc. Acesta este un text normativ obscur ce lasă neclare multe din aspectele esențiale în procesul de aplicare a legii.

În interesul sesizării de față este important de reținut faptul că rolul evaluării nu este de a stabili care dintre ofertele de manuale depuse constituie manualele de bază, ci doar de a verifica și de a certifica care dintre ofertele de manuale depuse îndeplinesc cerințele de calitate prevazute de **art.4 alin.(1)**

d) principiul centrării educației pe beneficiarii acesteia.

Acesta este un principiu doar enunțat, dar fără ca sensul lui să fie definit. Acest principiu nu este nici un principiu fundamental de drept, nici un principiu atât de consacrat încât explicarea, definirea lui să nu mai fie necesară. Nedefinit fiind, nu numai că nu ajută textul normativ, dar este evident că va lăsa loc unor aprecieri și interpretări subiective, lucru ce va face dificilă aplicarea textului normativ și va genera dificultăți de interpretare și aplicare, precum și acțiuni în fața instanțelor de judecată. Nedefinirea acestui principiu lasă loc interpretărilor, iar norma juridică are, în mod evident, un caracter obscur. Mai multe întrebări simple rămân fără răspuns: și mai exact cum “*centrăm*” educația, pe cine altcineva se poate ea “*centra*”, cine o “*centrează*” și cine verifică “*centrarea*” educației. Suntem în prezența unui principiu care lasă loc oricărei posibile interpretări în procesul de aplicare a legii.

Referitor la art.4

Alin.(1) Proiectele de manuale școlare se realizează de către autori/coautori și se depun în formă de manuscris la Ministerul Educației Naționale în vederea evaluării calității cu respectarea următoarelor criterii:

- a) conținutul științific să fie corect și adecvat;***
- b) să corespundă programei analitice a disciplinei;***
- c) să răspundă criteriilor pedagogice;***

- d) să respecte standardele de referință;*
- e) să asigure îndeplinirea misiunii disciplinei în cadrul obiectivelor majore ale învățământului;*
- f) să aibă o exprimare clară, concisă într-un limbaj accesibil vârstei elevului;*
- g) să promoveze principiile corecte fără discriminări etnice, de gen, de religie, de rasă sau de vârstă;*
- h) să aibă un concept editorial adecvat.*

Un motiv de critică este acela că, după cum arătam la începutul analizei, pentru toate motivele acolo arătate, prin folosirea sintagmei “*autori/coautori*”, sunt încălcate normele de tehnică legislativă sub aspectul clarității și rigorii textului normative, dar și din punctul de vedere al corelării actelor normative și al sistematizării legislației naționale.

În plus, noțiunile de autori și coautori sunt sinonime, a se vedea în acest sens **art.3 alin.(1)** și **art.5 alin.(1)** din Legea 8/1998 privind dreptul de autor și drepturile conexe.

De asemenea înțelegem să criticăm formularea eliptică a textului, în sensul că, deși se subînțelege prin excludere și interpretare teleologică că evaluarea calității se va face pentru a vedea dacă proiectul manualului depășește cerințele de la **lit.a)** la **lit.h)**, formularea greșită a textului poate forma opinia că evaluarea în sine, procesul de evaluare, se face cu respectarea cerințelor respective. În orice caz redactarea este greșită, ceea ce încalcă cerința de rigoare și predictibilitate a textului normativ.

***Alin.(2)** Pentru asigurarea calității manualelor școlare, Ministerul Educației Naționale organizează prin Centrul Național de Evaluare și Examinare în colaborare cu Institutul de Științe ale Educației evaluarea manuscriselor autorilor/coautorilor, în baza unei proceduri aprobate prin ordin al ministrului educației naționale.*

Datorită modului greșit de redactare, textul este obscur, greu de înțeles, nefiind clar dacă “*în baza unei proceduri aprobate prin ordin al ministrului educației naționale*” se va realiza **organizarea** evaluării, ori în baza acelei proceduri se va face **evaluarea** manualelor.

Diferența este extrem de importantă, dat fiind faptul că în timp ce organizarea procesului de evaluare se poate face în baza unei proceduri aprobate prin ordin de ministru, evaluarea manualelor este de esența calității manualelor și impune norme de forță legii care să stabilească criteriile de evaluare, condițiile în care are loc evaluarea, căile de contestație etc.

În al doilea rând, dacă procedura aprobată prin ordin al ministrului educației naționale urmează să stea la baza evaluării manualelor, apreciem că delegarea în sarcina ministrului educației naționale a elaborării și adoptării acestei proceduri este neconstituțională transferând

către un organ al administrației publice atribuția de reglementare. În opinia noastră, așa cum arătam mai sus, evaluarea manualelor este de esența calității manualelor și impune norme de forță legii care să stabilească: criteriile de evaluare, condițiile în care are loc evaluarea, căile de contestație, etc.

În același sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr.637/2015 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.26 alin.(3) din Legea 360/2002 privind Statutul polițistului arătând că *“delegarea atribuției de a stabili aceste norme, - este vorba de normele de evaluare a polițistului, n.n. - către un membru al Guvernului, prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, determină o stare de incertitudine juridică.”* Și arată mai departe Curtea Constituțională cum această delegare legislativă contravine inclusiv normelor de tehnică legislativă. *“De altfel, pe fondul lacunei legislative evidențiate mai sus, Curtea mai reține că soluția legislativă prevăzută de art. 26 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 contravine normelor de tehnică legislativă, de vreme ce, potrivit Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, ordinele cu caracter normativ se emit numai pe baza și în executarea legii, trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acesteia.”*

Pe de altă parte, și în aceeași ordine de idei, nu este normal să clamezi necesitatea adoptării unei legi a manualului, iar cele mai importante reglementări să le transferi în sarcina ministrului educației naționale pentru a fi la nivel de ordin de ministru.

Alin.(3) Plata autorilor/coautorilor manualelor de bază se face conform unor reglementări aprobate prin ordin al ministrului educației naționale.

Achiziția bunurilor și serviciilor de către autoritățile publice precum și plata acestora face obiectul legii achizițiilor publice motiv pentru care plata lor nu poate fi *“reglementată”* prin ordin de ministru. În raport de prevederile **art.61** din Constituția României, prevederi potrivit cărora Parlamentul României este unica autoritate legiuitoare a țării, transferarea reglementării plății pentru achiziția unor bunuri și servicii către ministrul educației naționale apare ca fiind neconstituțională.

Față de principiul separării puterilor în stat, de caracterul de stat de drept al României, este absolut necesar ca, în măsura în care plătitorul este Ministerul Educației Naționale, regulile și condițiile privind plățile ce urmează a fi făcute, mai ales că este vorba de bani publici, să fie prevăzute în lege și nu printr-o **autoreglementare** pe care urmează să o facă chiar plătitorul.

O altă critică de fond pe care o aducem acestui articol, precum și legii în sine, prin nerezolvarea unui anumit aspect, este că nu se clarifică problema plății celorlalte manuale care nu sunt manuale de bază. Acest **alin.(3)** vorbește exclusiv de plata autorilor/coautorilor pentru cumpărarea drepturilor de autor în ceea ce privește exclusiv manualele de bază, iar pentru celelalte manuale școlare ori materiale auxiliare nu există nicio prevedere ceea ce, în opinia noastră, dă naștere unei insecurități juridice inacceptabile.

Alin. (4) Manuscrisele autorilor/coautorilor elaborate în limbile de predare ale minorităților naționale, cu excepția celor pentru disciplinele prevăzute la art. 46 alin. (6) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, sunt însoțite de traducerea în limba română, realizată de Ministerul Educației Naționale cu specialiști din învățământul cu predare în limbile minorităților naționale.

Critica acestui alineat, din punctul de vedere al clarității și predictibilității textului normativ, vizează folosirea sintagmei “specialiști” pentru desemnarea persoanelor care vor realiza traducerea manualelor. Textul este de asemenea obscur și nepredictibil pentru că nu se știe cine vor fi acești specialiști, nu sunt definiți. În învățământ nu există “specialiști”, ci există cadre didactice. Noțiunea de specialiști este una ce poate comporta interpretări, poate fi vorba de traducători autorizați, sau de profesori cunoscători ai unei anumite limbi, ori de profesori din învățământul superior ce predau limbile respective. Legea nu ne spune nimic și fiecare înțelege ce vrea el referitor la persoanele ce pot asigura traducerea manualelor.

Alin. (6) În situația în care, după evaluare, sunt selectate mai puțin de trei variante, variantele care întrunesc condițiile de calitate devin manuale școlare de bază.

Lipsa de claritate, rigoare și predictibilitate normativă ale acestui alineat, prin raportare la întreaga economie a textului legii, derivă din faptul că nu este reglementată situația în care, în urma evaluării, trei sau mai mult de trei variante îndeplinesc condițiile de calitate pentru a le fi recunoscut statutul de manual de bază. Acest alineat, dar și textul legii tace în această privință nefiind clare condițiile de departajare, autoritatea decidentă și procedura de realizare. Precizăm că, prin raportare la dispozițiile **art.3 lit.d)**, **art.4 alin.(1)** și **alin.(2)**, rolul evaluării este exclusiv acela de verifica în ce măsură proiectele de manuale depuse îndeplinesc cerințele de calitate prevăzute la **art.4 alin.(1)**.

Alin. (7) În vederea evaluării manuscriselor autorilor/coautorilor, se constituie grupuri de evaluatori formate din cadre didactice din învățământul preuniversitar/superior, selectate în baza apelului public de selecție. Plata evaluatorilor se face conform unor reglementări aprobate prin ordin al ministrului educației naționale.

Reiterăm și aici critica formulată la **alin.(3)** referitor la neconstituționalitatea normei care delegă în sarcina ministrului educației naționale emiterea unor reglementări pentru plata unor servicii achiziționate. Așa cum arătăm, achiziția bunurilor și serviciilor de către autoritățile publice precum și plata acestora face obiectul legii achizițiilor publice motiv pentru care plata lor nu poate fi “reglementată” prin ordin de ministru. În raport de prevederile **art.61** din Constituția României, prevederi potrivit cărora Parlamentul României este unica autoritate legiuitoare a țării, transferarea reglementării plății pentru achiziția unor bunuri și servicii către ministrul educației naționale apare ca fiind neconstituțională.

Față de principiul separării puterilor în stat, de caracterul de stat de drept al României, este absolut necesar ca, în măsura în care plătitorul este chiar Ministerul Educației Naționale, regulile și condițiile privind plățile ce urmează a fi făcute, mai ales că este vorba de bani publici, să fie prevăzute în lege și nu printr-o autoreglementare pe care urmează să o facă chiar plătitorul.

Alin.(8) Manualele școlare admise în urma evaluării sunt publicate pe platforma www.manuale.edu.ro, cu acordul scris al autorilor/coautorilor, în vederea stabilirii tirajului.

Alineatul, deși face vorbire de stabilirea unui tiraj pentru manualele școlare, nu arată cine stabilește tirajul, după ce criterii și cine îl aprobă. Suntem prin urmare, la fel ca și la alte reglementări din cuprinsul acestei legi, în prezența unui text echivoc care lasă loc abuzurilor și incertitudinilor.

Referitor la art.5

Art.5. – Ministerul Educației Naționale achită contravaloarea a maxim trei manuscrise declarate admise în urma evaluării, care devin manuale de bază. Cuantumul sumelor plătite pentru cesionarea drepturilor patrimoniale de autor se publică înainte de data lansării apelului pentru selecția de manuscrise și se aprobă prin ordin al ministrului educației naționale.

Și acest articol, prin raportare la întreaga economie a textului normativ, este suspus criticii prin prisma faptului că este imprecis și lasă loc abuzurilor și incertitudinilor, dat fiind faptul că nu se clarifică problema achiziției, respectiv a plății celorlalte categorii de manuale, a manualelor școlare care nu sunt de bază ori a materialelor auxiliare.

De asemenea, ultima teză este greșit redactată din punct de vedere a succesiunii actelor, respectiv întâi se aprobă prin ordin al ministrului educației naționale cuantumul sumelor, după care, în mod logic, ordinul de aprobare este publicat.

Referitor la art. 7

Art. 7. – Elaborarea manualelor școlare pentru învățământul preuniversitar se realizează în oricare dintre următoarele situații:

- a) au fost operate modificări la nivelul curriculumului național și/sau au fost introduse noi discipline/module de pregătire;*
- b) au fost elaborate programe școlare noi pentru anumite discipline/module de pregătire;*
- c) există discipline/module de pregătire fără manuale școlare aprobate;*
- d) au fost operate modificări de minimum 25% la nivelul programelor școlare pentru anumite discipline/module de pregătire*
- e) după maximum 4 ani de utilizare.*

Redactarea acestui articol este departe de a fi clară și precisă, dată fiind necorelarea între condiții și cerința normei. În mod concret, pe de o parte, potrivit legii, elaborarea este un act de creație a autorului manualului ori a coautorilor iar, pe de altă parte, ei nu pot să realizeze constatarea îndeplinirii condițiilor și să elaboreze manualele. O autoritate publică ar trebui să constate apariția uneia dintre condiții și să dispună editarea unui nou manual. Odată luată această decizie și făcută publică, evident că se va începe și elaborarea unui nou manual.

Noi credem că ceea ce a dorit legiuitorul a fost să stabilească condițiile în care se pot demara procedurile de achiziționare de către Ministerul Educației Naționale a unui nou manual. În acest sens, condițiile impuse capătă sens, numai că redactarea articolului, așa cum am arătat, este deficitară, făcând textul inaplicabil în forma redactată.

Credem, de asemenea, că textul este eliptic în sensul că ceea ce s-a dorit a fost ca *elaborarea unor noi manuale să se realizeze în situațiile prevăzute de lege*. Citită în această cheie, norma ar avea sens și utilitate normativă.

Art. 8. – Înainte de reeditare, fiecare manual școlar este reevaluat de grupuri de experți, în condițiile prezentei legi.

De asemenea, un articol neclar, care lasă loc intepretării, în sensul că nu este clar reglementat statutul acestor experți care urmează să facă reevaluarea manualului școlar. În mod concret, nu știm cine poate avea calitatea de expert, cine îi numește pe acești experți, din câte persoane este format un astfel de grup și în ce condiții etc. Din acest punct de vedere semnalăm lipsa de unitate terminologică, aceste persoane fiind denumite când evaluatori, când experți, fără a se înțelege clar și precis dacă este vorba de același lucru ori de noțiuni diferite.

O altă neclaritate și lacună a textului normativ derivă din faptul că vorbește exclusiv de

reeditarea manualului școlar, nu și a manualului școlar de bază, care este definit la **art.2 lit.b)** cu alte trăsături și alte cerințe de evaluare și selecție.

Art.9. – În situații temeinic justificate, pe baza reevaluării de către grupuri de experți, Ministerul Educației Naționale poate decide suspendarea/retragerea temporară din uz a unor manuale școlare.

Și acest articol, coroborat cu celelalte texte ale legii, este greu de descifrat, înțeles și de pus în practică din cauza unei redactări neclare și fără acuratețea specifică unui text normativ. Din acest punct de vedere semnalăm următoarele deficiențe:

- 1) Nu se știe în ce situații un manual poate fi suspendat ori retras. Trebuie observat că nu știm în ce situație se poate face acest lucru, știm doar că ele trebuie să fie “*temeinic justificate*”. Această formulare lasă loc arbitrariului mai ales că nu se arată nici ce înseamnă, nici ce se poate înțelege prin “*temeinic justificate*”.
- 2) Nu este clar ce evaluează grupul de experți: situația existentă pentru a vedea dacă este temeinic justificată sau manualul ce urmează a fi suspendat/retras temporar, ori chiar ambele lucruri?
- 3) Nu este clară diferența dintre suspendare și retragere temporară. În sensul articolului o retragere temporară nu poate avea altă semnificație ori efect decât cel al unei suspendări a manualului respectiv;
- 4) Dacă cele două acțiuni de suspendare ori de retragere nu sunt sinonime, ar trebui stabilite condițiile și cazurile când operează suspendarea și când retragerea manualului respectiv. A lăsa acest lucru exclusiv la discreția Ministerului Educației Naționale ar fi neconstituțional în raport de dispozițiile **art.1 alin.(3)** din Constituția României, dispoziții potrivit cărora România este stat de drept. Legea trebuie să fie aceea care consacră drepturi și obligații, stabilește competențele și atribuțiile autorităților, creează cadrul necesar liberului acces la actul de justiție și asigură controlul instanțelor de judecată, în baza principiului separației puterilor în stat, fiind totodată previzibilă;
- 5) Legat de acțiunea de suspendare, textul prezintă dificultăți de înțelegere a modului în care practic se va întâmpla ea. Dacă manualul ar fi fost un act normativ, ori un act administrativ noțiunea de suspendare era ușor de înțeles și aplicat, dar în cazul manualului care este practic o carte, credem că noțiunea de suspendare ar fi trebuit definită;
- 6) La fel ca la articolul precedent, nu este definit niciun de ce este acela grup de experți, așa cum noțiunea de evaluatori este definită. În plus ar trebui ca legea să

respecte o unitate terminologică, persoanele respective trebuind să fie denumite printr-o singură sintagmă, **fi** “*evaluatori*”, **fi** “*experți*”. În mod evident, nu excludem nici posibilitatea să existe două categorii distincte dar, în acest caz, pentru rigoarea textului normativ, pentru predictibilitatea și înțelegerea corectă a legii și ele trebuie definite.

7) În final, aducem aceeași critică ca la articolul precedent, în sensul că reglementarea este lacunară vizând exclusiv manualul școlar definit la **art.2 lit.a**), fără a stabili modul în care se procedează în cazul manualului școlar de bază definit la **art.2 lit.b**).

Art.10. – Utilizarea în manualele școlare sau în alte materiale destinate învățământului, de scurte extrase din opere scrise literare, artistice sau științifice, a imaginilor unor opere de arhitectură, artă plastică, fotografică sau artă aplicată, precum și de scurte fragmente din opere sonore sau audiovizuale, aduse anterior la cunoștință publică, se face fără plata drepturilor de autor sau a drepturilor conexe, cu menționarea sursei și a autorului, conform legislației în vigoare.

Și de această dată legea încalcă dispozițiile **art.16** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, dispoziții care interzic paralelismul normativ. Suntem în prezența unui paralelism normativ datorită faptului că reglementări asemănătoare și chiar mult mai clar și acoperitor redactate găsim în Legea 8/1996 a drepturilor de autor și drepturilor conexe, legea cadru în materie de drepturi de autor. Prezenta normă nu instituie o normă derogatorie de la dreptul comun ci doar dorește să reglementeze un raport social care deja are o reglementare.

Mai mult, redactarea din Legea 8/1996, respectiv **art.33 alin.(1) lit.c** și **alin.(4)** este mult mai corect și clar formulată precizând inclusiv condiția folosirii fragmentelor în anumite condiții cum ar fi “*bunele uzanțe*”, “*să nu contravină exploataării normale a operei*” ori ca această utilizare “*să nu-l prejudicieze pe autor sau pe titularii drepturilor de utilizare*”⁶.

⁶ **Legea 8/1996** privind dreptul de autor și drepturile conexe, **art. 33. -(1)** *Sunt permise, fără consimțământul autorului și fără plata vreunei remunerații, următoarele utilizări ale unei opere aduse anterior la cunoștință publică, cu condiția ca acestea să fie conforme bunelor uzanțe, să nu contravină exploataării normale a operei și să nu îl prejudicieze pe autor sau pe titularii drepturilor de utilizare:*

e) utilizarea de articole izolate sau de scurte extrase din opere în publicații, în emisiuni de radio sau de televiziune ori în înregistrări sonore sau audiovizuale, destinate exclusiv învățământului, precum și reproducerea pentru învățământ, în cadrul instituțiilor de învățământ sau de ocrotire socială, de articole izolate sau de scurte extrase din opere, în măsura justificată de scopul urmărit;

Mai mult, textul din Legea 8/1996 acoperă inclusiv situația referitoare la drepturile utilizatorilor, ale celor care au preluat de la autor anumite drepturi patrimoniale, spre deosebire de textul din **art.10** care omite această posibilitate practică.

Având în vedere că legea manualului reglementează două categorii de manuale, unul obișnuit definit la **art.2 lit.a)** destinat materiilor opționale, iar altul de bază, definit la **art.2 lit.b)**, destinat materiilor obligatorii și considerat ca fiind un bun de interes public, forma în care a fost redactat **art.10** permite beneficiul acordat exclusiv pentru manualul școlar și exclude de la acest beneficiu manualele școlare de bază. Din acest punct de vedere, al sferei de aplicare, prevederea din Legea 8/1996, este mult mai acoperitoare instituind acest beneficiu pentru orice **manual** ori **material didactic** și nu numai pentru manualul școlar de bază.

Art.11. – Ministerul Educației Naționale adoptă normele metodologice de aplicare a prezentei legi.

Acest articol, în primul rând încalcă dispozițiile **art.55 alin.(2)** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, dispoziții care cer, în mod imperativ, ca actul normativ care prevede norme de aplicare să aibă prevăzut termenul de elaborare precum și termenul de intrare în vigoare a normelor de aplicare.⁷

În opinia noastră, având în vedere principiul separării puterilor în stat și atributul de stat de drept al statului român, apare ca neconstituțională atribuirea către Ministerul Educației Naționale a competenței de a elabora normele metodologice de aplicare a legii manualului școlar. Raportat la principiile constituționale mai sus invocate, norma apare ca fiind neconstituțională având în vedere faptul că Ministerul Educației Naționale are, în temeiul acestei legi, o serie de atribuții și sarcini de adus la îndeplinire, inclusiv elaborarea și emiterea unor norme, a se vedea **art.4 alin.(1), alin.(2), alin.(7), alin.(8) art.5, art.6 alin.(5) și art.(9)**, practic este organul administrației publice centrale care execută legea. În condițiile în care Ministerul Educației Naționale are atribuții legale și este organ de executare a unor sarcini și obligații ce derivă din prezenta lege, elaborarea și aprobarea propriilor norme în baza cărora

4) În toate cazurile prevăzute la alin. (1) lit. b), c), e), f), i) și la alin. (2) trebuie să se menționeze sursa și numele autorului, cu excepția cazului în care acest lucru se dovedește a fi imposibil; în cazul operelor de artă plastică, fotografică sau de arhitectură trebuie să se menționeze și locul unde se găsește originalul.

⁷ Art.55

(2) În cazul în care, pentru punerea în aplicare a unui act normativ, sunt prevăzute norme de aplicare, în cuprinsul acestuia se va stabili termenul de elaborare a acestora și data intrării lor în vigoare, care să nu depășească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ.

va urma să-și îndeplinească atribuțiile și sarcinile apare în puternică opoziție cu principiul separării puterilor în stat, dar și cu principiul statului de drept. Practic, o instituție, Ministerul Educației Naționale, printr-un act propriu își va stabili competența materială și își va trasa sarcini.

O altă critică pe care o aducem legii manualului este omisiunea de a fi prevăzute norme tranzitorii. Temeiul, cerința legală a prezenței în corpul legii o constituie **art.54** din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă⁸, iar motivul de fapt este dat de faptul că la data apariției intrării în vigoare a prezentei legi în sistemul de învățământ românesc există manuale școlare ce nu îndeplinesc cerințele instituite de prezenta lege. Așa fiind, pentru claritatea și stabilitatea raporturilor juridice născute sub vechea reglementare, pentru evitarea unor situații incerte, dar și pentru siguranța sistemului de învățământ, se impunea, în mod necesar și obiectiv, existența unor norme tranzitorii.

În esență, prin această lege a manualului școlar se creează un paralelism normativ periculos pentru stabilitatea raporturilor juridice legate de procesul de învățământ, legea conține norme contradictorii cu dreptul existent, neclar sau obscur redactate sau neconstituționale după cum urmează:

- 1) creează paralelism normativ **art.2 lit.b), art.4 alin.(1), alin.(2) și alin.(7), art.5, art.6 alin.(5)** și mai ales **art.10;**
- 2) sunt contradictorii, neclar redactate, obscure și cu dificultăți majore în ceea ce privește previzibilitatea **art.1, art.2 lit.a), lit.b) și lit.c), art.3 lit.a) art.4 alin.(1), alin.(2), alin.(3) și alin.(7) lit.a), lit.b), lit.c)** precum și **art.9;**
- 3) **sunt neconstituționale:**
 - **art.4 alin.(2)** cu referire la delegarea către ministrul educației naționale a aprobării normelor de evaluare a manualelor școlare;
 - **art.4 alin(7)** cu referire la delegarea către Ministerul Educației Naționale a elaborării și aprobării normelor privind plata evaluatorilor;
 - **art.11** cu referire la delegarea către Ministerul Educației Naționale a elaborării și aprobării normelor de aplicare a legii, pe care tot el trebuie să o aplice.

⁸ **Art. 54. – Dispoziții tranzitorii**

(1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ.

(2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive.

Concluzii:

Pentru toate cele expuse detaliat la pct. B2 subpunctul 1 apreciem că Legea manualului școlar nu se încadrează în sistemul legislației actuale și nu se corelează cu actul normativ care constituie dreptul comun în materia manualelor școlare.

Regimul manualelor școlare din învățământul preuniversitar face obiectul reglementării Legii educației naționale nr. 1/2011. În privința raportului dintre Legea care face obiectul prezentei sesizări și Legea educației naționale nr. 1/2011, din analiza sistematică a celor două acte normative reiese cu claritate că Legea manualului școlar nu are natura unei *lex specialis*, ci constituie o dezvoltare a dispozițiilor referitoare la manualele școlare preuniversitare cuprinse în Legea nr. 1/2011 (a art. 69, în mod special). În acest sens, subliniem că Legea manualului școlar nu reglementează o anumită categorie de manuale destinate învățământului preuniversitar în mod diferit de reglementarea dreptul comun, ci reglementează regimul manualelor școlare din învățământul preuniversitar, în general.

Legea educației naționale nr. 1/2011 constituie unica reglementare de nivel primar din domeniul învățământului și are ca obiect reglementarea **în mod complet** a structurii, funcțiilor, organizării și funcționării sistemului național de învățământ de stat, particular și confesional. Așadar, Legea nr. 1/2011 nu are natura unei legi-cadru, care să permită adoptarea unor legi sectoriale subsecvente. Exigențele de tehnică legislativă, după cum am arătat mai sus, impun ca reglementările de același nivel și cu același obiect să se regăsească în același act normativ, în măsura în care nu ne aflăm în ipoteza unui act normativ cu caracter special față de reglementarea de drept comun. Deci, pentru a fi conformă cu art. 1 alin. (5) din Constituție, reglementarea regimului manualelor școlare din învățământul preuniversitar ar fi trebuit să se realizeze prin amendarea Legii educației naționale nr. 1/2011, și nu prin crearea unui cadru normativ distinct.

În considerarea celor de mai sus, vă solicităm să constatați că Legea manualului unic este neconstituțională în ansamblul său, întrucât încalcă prevederile cuprinse în Art. 1 alineatul (3) și alineatul (5) din Constituția României, republicată.

2. Legea manualului școlar încalcă prevederile cuprinse în art. 45, art. 135 alin. (1) și alin. (2) coroborat cu art. 53 din Constituția României, republicată, care prevăd:

Potrivit art. 45 din Constituție, „*Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate*”.

Conform art. 135 alin. (1) din Constituție:

(1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.

Conform art. 135 alin. (2) din Constituție, *statul trebuie să asigure:*

„ a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;”

Liberul acces la o activitate economică constă în facultatea abstractă a persoanei (fizice sau juridice) de a se constitui în participant la viața economică. Titularul acestei prerogative nu este doar individul, în calitate de persoană fizică, ci și persoana juridică, ca asocieri de indivizi.

Raportat la prezenta cauză, învedereăm că potrivit art. 4 alin. (1) din Legea care face obiectul prezentei sesizări, *„Proiectele de manual școlare se realizează de către autori/coautori și se depun în formă de manuscris la Ministerul Educației Naționale în vederea evaluării calității (...), iar potrivit alin. (3) al aceluiași articol, „Plata autorilor/coautorilor manualelor de bază se face conform unor reglementări aprobate prin ordin al ministrului educației naționale”*. Deci, se poate observa că legiuitorul a exclus din sfera persoanelor care au vocația de a beneficia de prevederile legii persoanele juridice.

În primul rând, în contextul în care este de notorietate faptul că pe piața manualelor școlare se recurge adesea la contracte de cesiune a drepturilor de autor către edituri, apreciem că în ipoteza unei cesiuni prealabile a drepturilor de autor, când autorul nu mai poate utiliza opera și nici transmite dreptul unei alte persoane fără consimțământul cedentului, soluția normativă constituie o veritabilă suprimare a dreptului la libertate economică, prin încălcarea accesului liber al persoanei la o activitate economică.

În al doilea rând, excluderea persoanelor juridice din sfera persoanelor care pot depune manuscrise în vederea dobândirii de către acestea a statutului de „manual școlar de bază” constituie o măsură disproporționată și discriminatorie, tratamentul diferit neavând o justificare obiectivă și rațională.

Astfel, restrângerea exercițiului unor drepturi poate fi realizată doar în condițiile art. 53 din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”

Or, nici din expunerea de motive și nici din ansamblul actului normativ nu rezultă existența vreunei împrejurări de natura celor indicate în dispoziția constituțională amintită care să justifice o astfel restrângerea dreptului la libertate economică.

O altă deficiență a Legii criticate rezidă în faptul că, în mod imprevizibil, **exclue de pe piață orice alt competitor**, Societatea Editura Didactică și Pedagogică devenind unic furnizor al manualelor școlare, în pofida practicilor anterioare și a prevederilor cuprinse în Legea educației.

Legea manualului școlar stabilește în art. 2 lit. b) ce se înțelege prin „manual școlar de bază”. Potrivit legii, „Manualul școlar de bază – este un bun de interes public, obținut în urma unui proces de evaluare realizat pentru disciplinele/modulele de pregătire aferente trunchiului comun, din învățământul preuniversitar de stat obligatoriu și învățământul particular obligatoriu acreditat/autorizat”. **Pe această cale, competitivitatea specifică economiei de piață este înlocuită cu o formulă discutabilă „proces de evaluare”. Această „soluție” este contrară dispozițiilor art.135 alin. (1) din Constituție**, potrivit căroră „Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență”. În opinia noastră, „evaluarea” nu este echivalentă cu principiul concurenței. De altfel, dacă manualul școlar de bază este un bun de interes public (art. 2 lit. b) din Lege), achiziționarea acestuia ar trebui făcută în baza Legii achizițiilor publice nr. 98/19 mai 2016, publicată în M.Of. nr. 390 din 23 mai 2016.

În Nota tehnică a echipei Băncii Mondiale privind procedura achiziției de manuale în România (noiembrie 2017) raportată la proiectul legii prezentat în 2016 se arată că:

- a) *„Art. 5 din Lege prevede că manualele vor fi elaborate de grupuri de autori; cu toate acestea, un manual nu poate fi elaborat de diverși autori dacă nu lucrează împreună cu o editură, care ar trebui să acopere aspecte precum ilustrare, editare etc. Dacă prevederea acestui proiect de lege este corelată cu Ordonanța de Urgență a Guvernului referitoare la noul statut al „Editurii Didactice și Pedagogice”, drept editură responsabilă de manuale, întrebarea este dacă aceasta are capacitatea instituțională și resursele umane adecvate pentru a acoperi întregul proces de elaborare a manualelor.*
- b) *În cazul în care Ministerul Educației Naționale achiziționează conceptul/conținutul manualelor așa cum este prevăzut în proiectul Legii, se pune întrebarea cine ar aplica prevederile art. 7, privind pregătirea versiunilor tipărite, în format PDF și digitale ale manualelor.*

- c) De asemenea, rămâne de soluționat problema dacă toate aceste trei concepte/conținuturi de manuale cumpărate în funcție de tematică/clasă vor fi și acestea publicate și dacă vor fi disponibile pentru selecție la nivel de școală.
- d) În cele din urmă, coordonarea evaluării/reevaluării propunerilor de manuale nu este explicată”.

Prin urmare, apreciem pentru motivele arătate mai sus că **Legea manualului școlar (L1/2018) încalcă art. 45, art. 135 alin. (1) și alin (2) și art. 53 din Constituție.**

3. Legea manualului școlar încalcă prevederile cuprinse în art. 11 alin. (1) și art. 148 din Constituția României, republicată, care prevăd:

Art. 11 alin. (1): „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte”.

Art. 148: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare care au caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor din actul de aderare.”

Adoptarea Legii manualului școlar este consecința directă și imediată a faptului că la 19 aprilie 2018, Curtea Constituțională a constatat că Legea pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică-S.A., ca urmare a reorganizării „Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare” este neconstituțională, întrucât dă expresie unei operațiuni juridice cu caracter individual, *locul ei urmând a fi luat de trei acte normative noi:* Legea manualului școlar; Ordonanța de Urgență privind completarea Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale (aflată în stadiu de proiect); o hotărâre a Guvernului României de transformare a Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” în societate comercială.

Ordonanța declarată neconstituțională avea ca obiectiv și alte obstacole de constituționalitate, deoarece ținta sa o constituia **crearea unui monopol de stat în materia editării manualelor școlare și încălcarea unor acte de drept internațional prin introducerea manualului școlar unic.**

Pachetul de acte normative elaborate de Ministerul Educației Naționale pune în practică aceeași politică publică de realizare a unui manual școlar unic și de instituire a unui monopol de stat, girat de Ministerul Educației Naționale.

Precizăm că în România, elaborarea manualelor școlare alternative a devenit obligatorie, fiind o condiție a colaborării internaționale și a preaderării țării noastre la Uniunea Europeană. Semnalul a fost dat de Ordonanța nr. 24 din 22 iulie 1994 pentru ratificarea Acordului de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare cu privire la reforma învățământului preuniversitar, semnat la Washington, la 23 mai 1994. Acest Acord prevede în Anexa nr. 2, la pct. 1, că își propune pregătirea, validarea și implementarea programelor școlare pentru clasele 1-10, iar la pct. 6 preconizează să realizeze un program pentru: „a) elaborarea, în cadrul unor contracte cu editori adjudecați pe bază de competiție, a manualelor revizuite, care să corespundă cerințelor noilor programe școlare ce urmează să fie validate în subpărți (1) a acestei părți, iar tipărirea și difuzarea către școli a manualelor astfel elaborate să se facă în cadrul unor aranjamente prin care școlile să primească plafoane bugetare, calculate pe număr de elevi, în scopul alegerii și cumpărării acestor manuale”. În baza acestui acord internațional, **a luat naștere obligația Guvernului României de a pune la dispoziția elevilor manuale alternative, realizate în condiții de competitivitate, obligație care astăzi, prin această lege, nu este respectată.**

În cadrul condițiilor necesare pentru o reformă a educației în România este semnificativ **Raportul Băncii Mondiale nr. 11931- Ro din 16 martie 1994, care stabilește în sarcina statului român obligația de a continua procesul de editare a manualelor școlare printr-o procedură competitivă.** În anexa 6 a Proiectului privind reforma educației în România – Secțiunea „Mecanismul de aprobare și selecție a manualelor școlare” (p. 59) se arată că acestea se supun procedurilor locale de licitație, specifice concurenței, care vor fi urmate de publicitate și achiziții publice. **La aceste licitații pot participa atât firmele românești, cât și cele străine, fie în regim independent, fie în cadrul unor parteneriate cu editurile românești.**

În prezent, art. 2 al Convenției europene a drepturilor omului, care reglementează dreptul la instruire, statuează că: *„Nimănui nu i se poate refuza dreptul la instruire. Statul, în exercitarea funcțiilor pe care și le va asuma în domeniul educației și învățământului, va respecta dreptul părinților de a asigura această educație și acest învățământ conform convingerilor lor religioase și filozofice”.* Acest drept a dobândit un conținut larg în jurisprudența fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului. Astfel, într-o decizie a fostei Comisii (E.D.H. 29 septembrie 1975, nr. 1010/1973), s-a precizat că **„un anumit tip de instruire nu poate fi redus la un singur manual, atunci când sunt disponibile mai multe lucrări care exprimă puncte de vedere asemănătoare”.** Această regulă jurisprudențială a fost însușită și în doctrina juridică (*a se vedea C. Bârsan, Convenția europeană a drepturilor*

omului. Comentarii pe articole, Vol. I Drepturi și libertăți, p. 1066). Statul are deci, datoria de a asigura pluralismul în educație, dar poate impune unele obligații în sarcina instituțiilor de învățământ sau chiar a indivizilor.

Similar, prin ”Strategia pentru modernizarea infrastructurii educaționale – 2017 – 2023” s-a recomandat achiziționarea de „**manuale și metode didactice alternative**”, care să țină seama de diferențele de religie, cultură, infrastructura aferentă unităților școlare, existența unor persoane cu dizabilități etc.

În concluzie, reducerea procesului educațional în învățământul preuniversitar la un singur manual școlar pentru o anumită materie reprezintă o **încălcare a prevederilor unor tratate internaționale, ale dreptului european și ale Constituției României (art. 11 alin. 1 și art. 148).**

În considerarea celor mai sus expuse, **solicităm Onoratei Curți ca, în raport cu criticile precizate mai sus, să constate că Legea manualului școlar în ansamblul ei, este neconstituțională pentru considerentele arătate în prezenta sesizare.**

În drept, ne motivăm sesizarea pe dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României, al art. 11 alin. (1) lit. a) raportat la art. 15, alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată.

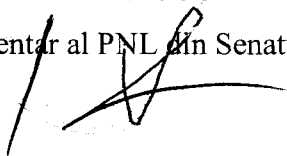
Cu deosebită considerație,

În numele senatorilor inițiatori,

Senator

Iulian DUMITRESCU

Liderul Grupului parlamentar al PNL în Senatul României



Domnului Președinte al Curții Constituționale

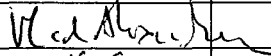
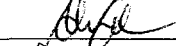
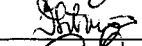



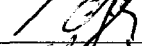
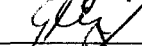




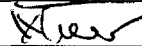


Parlamentul României

Senat

Nr. Crt.	Nume și Prenume Parlamentar	GRUP PARLAMENTAR	Semnătură
2	SCÂNȚEI LAURA MIHAI	PNL	
3	Domel FEMECHIU	PNL	
4	Bulacu Romulus	PNL	
5	MIREA SIMINICA	PNL	
6	CARACOTA IANCU	PNL	
7	OPREA MARIO	PNL	
8	CRISTIAN CHIRTES	PNL	
9	IVZIAN DUMITRESCU	PNL	
10	NICOARA MARIUS	PNL	

**TABEL SEMNATARI - SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE A LEGII
MANUALULUI ȘCOLAR (L1/2018)**

NR.	SENATOR	SEMNĂTURĂ	PARTID
1.	ALEXANDRESCU VLAD-TUDOR		USR
2.	COLIBAN ALLEN		USR
3.	DINICĂ SILVIA-MONICA		USR
4.	DINU NICOLETA-RAMONA		USR
5.	DIRCĂ GEORGE-EDWARD		USR
6.	FĂLCOI NICU		USR
7.	GHICA CRISTIAN		USR
8.	GOTIU REMUS-MIHAI		USR
9.	LUNGU DAN		USR
10.	MARUSSI GEORGE-NICOLAE		USR
11.	MIHAIL RADU-MIHAI		USR
12.	PRESADĂ FLORINA-RALUCA		USR
13.	WIENER ADRIAN		USR
14.			
15.			
16.			
17.			
18.			
19.			
20.			
21.			
22.			
23.			
24.			
25.			
26.			
27.			
28.			
29.			
30.			