

OPINIE SEPARATĂ,

expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și al articolului 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Prin Decizia nr. 85 din 30 iunie 2022 a fost declarată inadmisibilă sesizarea nr. 208g/2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 9 alin. (2), 38 alin. (3), 143 alin. (1), 145 alin. (1), 152 lit. a), 157 literele b) și c) și a termenilor „public” din articolul 143 alin. (1) și „publice” din articolul 144 alin. (2) din Codul educației, adoptat prin Legea nr. 152 din 17 iulie 2014, ridicată de dl avocat Vladimir Grosu, în interesele unor părinți ai elevilor unei instituții private de învățământ, precum și în interesele Instituției Private „Liceul de Limbi Moderne și Management”, reclamanti în dosarul nr. 2-22696/2020, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. Analizând capătul sesizării prin care se susține neconstituționalitatea omisiunii Guvernului de a reglementa, în conformitate cu articolul 9 alin. (3) din Codul educației, pachetul de servicii educaționale pentru învățământul general, Curtea Constituțională s-a pronunțat referitor la incidența articolului 35 [*dreptul la învățătură*] din Constituție.

3. În Decizia nr. 85 din 30 iunie 2022 s-a observat că articolul 35 din Constituție nu conține vreo mențiune expresă privind obligația Guvernului de a stabili pachetul de servicii educaționale pentru învățământul general și că o asemenea obligație nu poate fi dedusă, în mod rezonabil, din articolul în discuție. Curtea a reținut că articolul 35 din Constituție nu-i impune statului obligația de a finanța studiile în instituțiile de învățământ private și că acest fapt rezultă, în mod implicit, din jurisprudența Curții Europene privind articolul 2 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană (a se vedea § 26 din Decizia citată).

4. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că omisiunea legislativă constituie obiect de examinare la Curtea Constituțională dacă prin aceasta este afectat un drept fundamental (HCC nr. 19 din 3 iulie 2018, § 59; DCC nr. 27 din 12 martie 2020, § 28).

5. Potrivit articolului 35 din Constituție, **dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu**, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare (alin. (1)). **Instituțiile de învățământ, inclusiv cele nestatale**, se înființează și își desfășoară activitatea în condițiile legii (alin. (5)). **Dreptul prioritar de a alege sfera de instruire a copiilor revine părinților** (alin. (9)).

6. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că dreptul la învățătură constituie unul dintre cele mai importante drepturi ale omului. Acest drept creează premisele necesare pentru afirmarea plenară a personalității și a demnității umane, precum și pentru dezvoltarea întregii societăți (a se vedea HCC nr. 27 din 29 septembrie 1998; HCC nr. 7 din 16 februarie 2017, § 34; DCC nr. 1 din 5 ianuarie 2018, § 24).

7. Dreptul la educație reglementat de articolul 35 din Constituție trebuie interpretat prin prisma jurisprudenței Curții Europene referitoare la articolul 2 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană. Astfel, deși articolul 2 din Protocolul nr. 1 la Convenție garantează dreptul de a fonda și administra instituții private de învățământ, statele nu sunt obligate să subvenționeze învățământul privat (*Verein Gemeinsam Lernen v. Austria*, decizie de inadmisibilitate din 6 septembrie 1995). Curtea Europeană a precizat că **acest domeniu ține de marja de apreciere a statelor**

contractante (*Cazul privind unele aspecte ale legislației referitoare la utilizarea limbilor în cadrul educației în Belgia v. Belgia*, 23 iulie 1968, § 13).

8. În acest context, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că marja de apreciere a statului în reglementarea sferei și procesului de învățământ este mai mare decât în alte domenii și poate fi realizată prin diverse instrumente, pornind de la importanța acestui domeniu pentru dezvoltarea societății (HCC nr. 5 din 23 aprilie 2013, § 62). În funcție de realitățile existente la etapa de dezvoltare a societății, autoritățile dispun de dreptul de a se implica în procesul de învățământ **în scopul asigurării calității de formare a specialiștilor**. Această prerogativă a statului este asigurată prin dispozițiile articolului 35 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia instituțiile de învățământ, inclusiv cele nestatale, se înființează și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Statul, prin politicile sale, **are obligația de a crea condiții pentru asigurarea dreptului la educație**, inclusiv de a decide programele, modul și mijloacele prin care se realizează învățământul, nivelul până la care educația este obligatorie, precum și **instituirea unor garanții și acordarea gratuită de mijloace necesare pentru realizarea învățământului** (HCC nr. 7 din 16 februarie 2017, § 39). Astfel, **statul are dreptul și obligația de a stabili căile, conținutul și standardele necesare pentru a asigura realizarea optimă a dreptului la învățatură** (DCC nr. 7 din 4 iulie 2013, §§ 39, 41).

9. În cauza examinată, problema invocată de autorul excepției ține de **politica statului în domeniul finanțării învățământului general** care ar **asigura realizarea dreptului fundamental la educație**, la modul concret **a dreptului la învățatură prin învățământul general obligatoriu**. Astfel, „Finanțarea de bază a învățământului general se face după principiul „**banul urmează elevul**”, conform căruia resursele alocate pentru un elev sau un copil **se transferă la instituția de învățământ în care acesta învață**” [articolul 9 alin. (3) din Codul Educației]. „**Statul asigură finanțarea pachetului standard de servicii educaționale** pentru învățământul preșcolar, primar, gimnazial și liceal, **indiferent de tipul de proprietate al instituției de învățământ**. Pachetul standard de servicii educaționale pentru învățământul general se aprobă de Guvern” [articolul 9 alin. (2) din Codul Educației]. Astfel, prin aceste prevederi ale Codului Educației, **Parlamentul, în baza dreptul său discreționar prevăzut de articolele 35 alin. (5) și 72 alin. (3) lit. k) din Constituție, a stabilit căile, conținutul și modul de finanțare pentru a asigura realizarea optimă a dreptului la învățatură prin învățământul general obligatoriu în scopul asigurării calității acestuia**. În același timp, prin prevederile contestate, stabilirea standardelor educaționale necesare în vederea realizării acestui drept a fost delegată Guvernului.

10. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că prin conținutul său și prin numărul mare de subiecte implicate în realizarea lui, dreptul la învățatură este un drept complex. Constituția în articolul 35 alin. (1) stabilește că dreptul la învățatură este asigurat prin: (1) învățământul general obligatoriu; (2) învățământul liceal și cel profesional; (3) învățământul superior, precum și alte forme de instruire și de perfecționare. Având în vedere prevederile articolului 35 alin. (1) și alin. (7) din Constituție, Curtea a statuat că prin învățământul general obligatoriu constituanta a avut în vedere învățământul primar și gimnazial, căruia i-a acordat un regim juridic obligatoriu (a se vedea HCC nr. 26 din 19 septembrie 2013, § 45; HCC nr. 7 din 16 februarie 2017, §§ 40, 48; DCC nr. 1 din 5 ianuarie 2018, §§ 25-26). Unul din multitudinea de componente ale conținutului acestui drept este **dreptul de acces la instituțiile de învățământ**. Astfel, prin prisma reglementărilor internaționale, statelor

le revine obligația negativă de a nu împiedica o persoană să beneficieze de sistemul de învățământ și **obligația pozitivă de a asigura accesul egal la formele de învățământ existente la un moment dat**, în condițiile pe care le reglementează în funcție de necesitățile social-economice și de perspectivele de dezvoltare ale statului (HCC nr. 26 din 19 septembrie 2013, §§ 45, 52). Curtea a reținut că din prevederile instrumentelor juridice internaționale rezultă că statului îi incumbă **obligația de a asigura învățământul primar obligatoriu și gratuit pentru toți**, de a încuraja diferite forme de învățământ secundar, atât general, cât și profesional, care trebuie să fie deschise și accesibile oricărui copil, și de a lua măsuri corespunzătoare, precum **instituirea gratuității învățământului și acordarea unui ajutor financiar în caz de nevoie** (HCC nr. 7 din 16 februarie 2017, § 35; DCC nr. 1 din 5 ianuarie 2018, § 27).

11. Este cert că dacă modul (mecanismul) de realizare a dreptului fundamental la educație (în cauza examinată a dreptului la învățatură asigurat prin învățământul general obligatoriu) a fost stabilit prin lege de Parlament, în baza dreptului său discreționar, trebuie luate toate măsurile ca acest **mecanism să fie unul efectiv, nu iluzoriu**. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a subliniat că, **de vreme ce legislativul a hotărât să acorde un drept care intră în câmpul de aplicare al unor articole din Constituție, trebuie să se asigure beneficiul egal al exercițiului acestuia** (a se vedea HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 44). În plus, prima teză a articolului 2 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană garantează, în primul rând, un drept de acces la instituțiile de învățământ existente la un moment dat (*Cazul privind unele aspecte ale legislației referitoare la utilizarea limbilor în cadrul educației în Belgia v. Belgia*, 23 iulie 1968, § 4 din interpretarea Curtii)). Astfel, constat că **articolul 35 din Constituție este incident** în cauza examinată.

12. În Decizia nr. 85 din 30 iunie 2022, §§ 29-32, s-a considerat că articolul 16 [*egalitatea*] din Constituție nu este incident.

13. Pentru a stabili incidența articolului 16 din Constituție, Curtea trebuie să verifice caracterul comparabil al situațiilor, existența unui tratament diferențiat și dacă acesta induce un dezavantaj în raport cu autorul sesizării (a se vedea HCC nr. 30 din 23 septembrie 2021, §§ 45-46 și 49).

14. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că scopul unei instituții de învățământ privat nu poate fi altul decât asigurarea unui proces organizat de instruire și educație a persoanei conform standardelor educaționale de stat (HCC nr. 25 din 4 noiembrie 2004, § 2). Procesul de organizare și de funcționare a sistemului de învățământ este unic, având la bază standardele educaționale de stat și urmărindu-se scopul final – pregătirea specialiștilor necesari societății (HCC nr. 30 din 18 decembrie 2007, § 4). Reieșind din faptul că instituțiile de învățământ privat vor desfășura procesul de studii în baza pachetului standard de servicii educaționale pentru învățământul general aprobat de către Guvern și că statul și-a asumat obligația să asigure finanțarea acestui pachet de servicii educaționale pentru toate instituțiile de învățământ, indiferent de tipul de proprietate, constatăm faptul că, **în acest caz, instituțiile de învățământ de stat și cele private sunt în situații comparabile**.

15. În plus, în jurisprudența sa, Curtea a menționat că **în sfera învățământului general obligatoriu regula este gratuitatea acestuia**. Or, învățământul general obligatoriu constituie **fundamentul sistemului de învățământ** și este cel mai vizibil element al acestuia, de aceea **implicarea statului de a asigura învățământul gratuit este necesară**, având în vedere că la acest nivel se pun bazele învățământului. În

virtutea prevederilor constituționale, potrivit cărora **învățământul general este obligatoriu și gratuit**, cheltuielile pentru formarea educațională în instituțiile de învățământ general obligatoriu **trebuie să fie acoperite totalmente de la bugetul de stat** (HCC nr. 7 din 16 februarie 2017, §§ 41, 49). Prin urmare, constat că **articolul 16 din Constituție este incident**.

16. Observ că tratamentul diferențiat în realizarea efectivă a dreptului la învățatură prin învățământul general obligatoriu se datorează **omisiunii Guvernului de a aproba pachetul standard de servicii educaționale pentru învățământul general** [conform prevederilor articolului 152 lit. a) din Codul Educației, articolul 9 alin. (2) se pune în aplicare la data aprobării pachetului standard de servicii educaționale pentru învățământul general]. În același timp, conform articolului 157 lit. b) din Codul Educației, Guvernul, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a Codului (24 noiembrie 2014), avea obligația de a aproba pachetul standard de servicii educaționale pentru învățământul general. Până la momentul actual Guvernul nu a aprobat pachetul standard de servicii educaționale pentru învățământul general, deși în anul 2017 a fost elaborat un asemenea proiect și a fost prezentat pentru consultări publice¹.

17. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că statul are nu doar dreptul, dar și obligația de a stabili căile, conținutul și standardele necesare pentru a asigura realizarea optimă a dreptului la învățatură (a se vedea DCC nr. 7 din 4 iulie 2013, §§ 39, 41). În acest context, rețin că articolul 102 alin. (2) din Constituție prevede că hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor. **Omisiunea Guvernului de a adopta o hotărâre în vederea organizării executării unei legi poate face imposibilă implementarea acesteia, afectând principiul preeminenței dreptului**, garantat de art. 1 alin. (3) din Constituție, și **principiul separării și colaborării ramurilor puterii în stat**, consacrat în articolul 6 din Constituție. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a precizat că fiind suverană în privința propriei proceduri și a regulilor pe care trebuie să le respecte, este competentă să rețină incidența altor articole constituționale, importante fiind argumentele autorului sesizării (a se vedea HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 18; HCC nr. 2 din 12 ianuarie 2021, § 24; HCC nr. 19 din 13 iulie 2021, § 42). Prin urmare, rețin **incidența articolelor 1 alin. (3), 6, 16, 35 și 102 alin. (2) din Constituție** în prezenta cauză.

18. Așadar, în opinia mea, Curtea trebuia să declare sesizarea nr. 208g/2021 admisibilă și să o examineze în fond.

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

30 iunie 2022

¹ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hotararii-guvernului-pentru-aprobarea-pachetului-standard-de-servicii-educationale-in-invatamantul-general/4343>