

DECIZIA nr.536
din 6 iulie 2016

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali**

Valer Dorneanu	- președinte
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Augustin Zegrean	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali, obiecție formulată de Președintele României, în temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa CP1/1120/22 iunie 2016, Președintele României a trimis sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.5832 din 22 iunie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr.1153A/2016.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, Președintele României susține că pierderea mandatului de către alesul local ce este condamnat prin „hotărâre judecătorească definitivă la o pedeapsă privativă de libertate cu executare” presupune că instanța judecătorească a stabilit în mod definitiv vinovăția condamnatului și a aplicat o pedeapsă privativă de libertate. Noua opțiune a legiuitorului, potrivit căreia se permite continuarea exercitării mandatului de consilier local, consilier județean, primar și președinte al consiliului județean de către o persoană condamnată penal printr-o hotărâre

judecătorească definitivă la o pedeapsă privativă de libertate cu suspendarea executării pedepsei este conjuncturală, nu ia în considerare un interes social real și vine în contradicție cu valorile sociale ocrotite prin lege. Or, a permite unei persoane care a adus atingere unei valori sociale ocrotite de legea penală și cu privire la care instanța a considerat că prezintă un pericol social să continue exercitarea mandatului de ales local nu este de natură să asigure exercitarea funcțiilor și demnităților publice în coordonatele statului de drept. Astfel, încetarea mandatului de ales local este dictată, pe de o parte, de rațiuni ce țin de imposibilitatea obiectivă a exercitării funcției pe perioada executării unei pedepse private de libertate, iar, pe de altă parte, de nevoia de a asigura protecția prestigiului funcției exercitate, care nu poate fi rezumată doar la îndeplinirea îndatoririlor pe care le impune mandatul de ales local, ci presupune și păstrarea unei conduite sociale, morale care să mențină încrederea acordată de electorat. Este de neconceput ca statul, în calitate de subiect pasiv general al infracțiunii și titular al dreptului de tragere la răspundere penală, după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, să permită exercitarea autorității publice de către persoana condamnată. De altfel, asupra acestei problematici Curtea Constituțională s-a pronunțat deja prin Decizia nr.66 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.352 din 9 mai 2016. Interpretarea sistematică a prevederilor art.1 alin.(3) și art.16 din Constituție pun în evidență principiul integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice (Decizia nr.418/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.563 din 30 iulie 2014). Or, prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate se îndepărtează de la acest standard constituțional, nu este justificată de o nevoie socială reală și vine în contradicție cu regimul juridic aplicabil altor categorii socio-profesionale.

4. Pe de altă parte, prin introducerea lit. e¹) la art.15 alin.(2) din Legea nr.393/2004 se prevede că încetarea mandatului de ales local intervine în cazul condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, doar pentru

infracțiunile de corupție prevăzute la art.289-290 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare. Or, autorul sesizării susține că eficiența cadrului de integritate, precum și asumarea angajamentelor la nivel internațional de către statul român în lupta împotriva corupției ar putea fi afectate dacă s-ar menține reglementarea din legea dedusă controlului de constituționalitate. Angajamentele internaționale asumate de România (Convenția penală privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999) nu pot fi contrazise prin legislația națională, întrucât statul român este obligat să respecte cu bună-credință obligațiile asumate la nivel internațional. Aceste obligații asumate prin tratate internaționale constituie garanții pentru protecția drepturilor și libertăților cetățenilor, protecția drepturilor acestora constituind un element al statului de drept, prevăzut expres de art.1 alin.(3) din Constituție. Prin urmare, diminuarea prin lege a standardelor de integritate și de luptă împotriva corupției, în sensul că încetarea mandatului de ales local intervine doar în cazul condamnării definitive pentru infracțiunile de dare și luare de mită, iar nu și în cazul altor fapte de corupție prevăzute în Codul penal și în alte legi speciale, este de natură să afecteze un element constitutiv al statului de drept, precum și angajamentele internaționale asumate de România. Se încalcă, în consecință art.11 coroborat cu art.1 alin.(3) din Constituție.

5. În considerarea argumentelor expuse, Președintele României solicită admiterea sesizării și constatarea neconstituționalității Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

6. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

7. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul** nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

8. În vederea soluționării prezentei sesizări, Curtea procedează, mai întâi, la verificarea admisibilității acesteia. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării trebuie realizată prin raportare la art.15 alin.(1) din lege, potrivit căruia *„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.”* Astfel, se constată că actul supus controlului este o lege adoptată de Parlamentul României, sesizarea fiind formulată de Președintele României, care potrivit dispozițiilor legale, întrunește calitatea de titular al sesizării.

9. Obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.912 din 7 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

10. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, în sensul prevederii încetării de drept a calității de consilier local, de consilier județean, de primar sau de președinte al Consiliului Județean, în cazul condamnării prin hotărâre judecătorească definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate **cu executare**.

11. Totodată, actul normativ completează art.15 alin.(2) cu o nouă literă, lit.e¹), prin care se derogă de la regula nou instituită, în cazul mandatelor de primar și de președinte al consiliului județean. Astfel, acestea vor înceta de drept în caz de condamnare, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, pentru infracțiunile de corupție prevăzute la art. 289-290 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, independent de modalitatea de executare a pedepsei principale.

12. Autorul sesizării susține că actul normativ criticat contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) care consacră principiul statului de drept și obligativitatea respectării legii și a Constituției, art.11 alin.(1) și (2) privind dreptul internațional și dreptul intern, art.16 referitor la egalitatea în drepturi a cetățenilor, precum și ale art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

13. Propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali a fost inițiată de 16 deputați și senatori și înregistrată la Camera Deputaților, în calitate de primă cameră sesizată, la data de 22 iunie 2015. În data de 10 septembrie 2015, Consiliul Legislativ avizează favorabil propunerea legislativă. Propunerea este dezbătută și respinsă în Plenul Camerei Deputaților, în data de 23 septembrie 2015, când este trimisă spre camera decizională, Senatul României. În data de 21 decembrie 2015, Senatul adoptă Legea pentru modificarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali și o trimite spre promulgare Președintelui României. În temeiul art.77 alin.(2) din Constituție, Președintele a formulat cerere de reexaminare a legii. În data de 10 mai 2016, legea este reexaminată de Camera Deputaților care își menține opțiunea de respingere a legii, dar în data de 8 iunie 2016, Senatul, respingând cererea de reexaminare, adoptă legea în forma inițială. Legea este trimisă spre promulgare în data de 14 iunie 2016, și în termenul legal, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională cu soluționarea prezentei obiecții de neconstituționalitate.

14. În analiza sa, Curtea constată că, potrivit dispozițiilor legale în vigoare - art.9 alin.(2) lit.f), respectiv art.15 alin.(2) lit.e) din Legea nr.393/2004 -, calitatea de consilier local sau de consilier județean, respectiv cea de primar sau de președinte al consiliului județean, încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în cazul condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate.

15. Cu privire la această problemă de drept, **Curtea Constituțională** s-a pronunțat pentru prima dată prin **Decizia nr.1192 din 13 decembrie 2007**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 17 ianuarie 2008. Cu acel prilej, autorul excepției critica dispozițiile art.15 alin.(2) lit.e) din Legea nr.393/2004, susținând că acestea instituie o discriminare față de „celelalte categorii de cetățeni”, deoarece prevăd încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului de primar, în cazul în care acesta a fost condamnat, printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la pedeapsa închisorii de 6 luni cu suspendarea condiționată a executării pedepsei. Prin urmare, aprecia că nu se află în imposibilitatea executării mandatului de primar, întrucât pedeapsa închisorii, în cazul său, nu se execută prin privare de libertate. Respingând criticile formulate, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate „nu instituie niciun fel de discriminare între persoanele cărora acestea se adresează, și anume categoriei primarilor care au fost condamnați, printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate. Astfel, măsura încetării de drept a mandatului de primar, în condițiile prevăzute de textul de lege, se aplică în mod egal, fără privilegii și fără discriminări, tuturor celor care se găsesc în ipoteza normei legale. Ceea ce critică în realitate autorul excepției este modalitatea de aplicare a prevederilor art. 5 alin. 2) lit.e) din lege față de situația sa de fapt, ceea ce nu reprezintă însă o veritabilă problemă de constituționalitate, ci un aspect asupra căruia decide instanța de judecată investită cu soluționarea litigiului.”

16. Ulterior, dispozițiile art.15 alin.(2) lit.e) din Legea nr.393/2004 au constituit obiectul analizei **Înaltei Curți de Casație și Justiție**, care, prin **Decizia nr.18 din 8 iunie 2015**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 469 din 29 iunie 2015, a pronunțat o **hotărâre prealabilă**, prin care a dat o rezolvare de principiu cu privire la următoarea chestiune de drept: aplicabilitatea dispozițiilor art.15 alin.(2) lit.e) din Legea nr.393/2004 în cazul condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă

privativă de libertate cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, cu aplicarea art.81-82 din Legea nr.15/1968 privind Codul penal al României, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul penal din 1969), respectiv cu executarea în alte condiții decât cele prevăzute de art.57 alin.1 din Codul penal din 1969. Prin această decizie, instanța supremă a arătat că dispozițiile art.15 alin.(2) lit.e) din Legea nr.393/2004 fac referire numai la tipul de pedeapsă aplicată, respectiv privativă de libertate, fără a distinge în funcție de modul de individualizare a executării pedepsei aplicate. De asemenea, a reținut că *suspendarea condiționată a executării pedepsei cu închisoarea este doar o măsură de individualizare judiciară a pedepsei, care nu schimbă caracterul privativ de libertate al pedepsei închisorii*. Totodată, instanța supremă a considerat că, dacă legiuitorul ar fi intenționat ca încetarea de drept a mandatului primarului să opereze doar în cazul condamnării la o pedeapsă privativă de libertate cu executare, ar fi prevăzut în mod expres această ipoteză. În concluzie, a reținut că dispozițiile art.15 alin.(2) lit.e) din Legea nr.393/2004 vizează pedeapsa aplicată, iar nu modul de executare a acesteia.

17. În fine, prin **Decizia nr.66 din 16 februarie 2016**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.352 din 9 mai 2016, **Curtea Constituțională** a analizat criticile de neconstituționalitate formulate față de dispozițiile art.9 alin.(2) lit.f) din Legea nr.393/2004 cu privire la restrângerea exercițiului dreptului de a fi ales, autorul excepției considerând că singura justificare a încetării de drept a mandatului de consilier local în cazul condamnării definitive la o pedeapsă cu închisoarea ar putea fi doar aceea când nu își poate exercita în mod efectiv funcția, ca urmare a privării de libertate, neexistând justificare pentru o astfel de restrângere atunci când executarea pedepsei cu închisoarea a fost suspendată condiționat. Examinând conținutul textului de lege criticat, Curtea a constatat, în acord cu cele reținute de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr.18 din 8 iunie 2015, că „acesta nu distinge în funcție de modul de individualizare a executării pedepsei privative de

libertate, respectiv între ipoteza condamnării la închisoare cu executare și ipoteza suspendării condiționate a executării pedepsei”. Așa fiind, Curtea a apreciat că, *„dacă rațiunile ce țin de imposibilitatea exercitării funcției pe perioada executării unei pedepse private de libertate au reprezentat incontestabil pentru legiuitor un argument al reglementării măsurii încetării de drept a mandatului de consilier local, aceste rațiuni au fost în egală măsură dublate de nevoia de a asigura protecția prestigiului funcției exercitate, care nu poate fi rezumată doar la îndeplinirea îndatoririlor pe care le impune mandatul de consilier local, ci presupune și păstrarea unei conduite sociale, morale care să mențină încrederea acordată de electorat. În acest sens, este relevant a fi amintit că, potrivit art.3 alin.(2) din Legea nr.393/2004, în exercitarea mandatului, aleșii locali se află în serviciul colectivității locale și sunt responsabili în fața acesteia, iar o condiție a exercitării mandatului, prevăzută de art.7 alin.(1) din aceeași lege, o reprezintă depunerea jurământului potrivit căruia consilierul local sau județean se obligă la respectarea Constituției și a legilor”* (paragraful 21). Referitor la dreptul de a exercita în mod netulburat funcția dobândită ca urmare a opțiunii electorale, Curtea a reținut că *„acesta nu este un drept absolut, fiind protejat de prevederile Constituției atât timp cât se realizează cu respectarea condițiilor prevăzute de aceasta și de legi. Or, săvârșirea unei fapte penale pentru care există o condamnare definitivă la pedeapsa cu închisoarea plasează prin ea însăși consilierul local în afara cadrului legal de exercitare a funcției, prin încălcarea jurământului de a respecta prevederile Constituției și ale legilor, asumat potrivit art.7 alin.(1) din Legea nr.393/2004, iar consecințele legale pe care nerespectarea condițiilor de exercitare a unei funcții le antrenează nu pot fi considerate o restrângere a exercițiului acelei funcții, astfel că nu poate fi reținută încălcarea prevederilor art.15 alin. (1) și art.16 alin. (3) și art.37 din Constituție”* (paragraful 23).

18. Analizând dispozițiile constituționale referitoare la ocuparea funcțiilor și demnităților publice, reținem că norma constituțională a art.16

alin.(3) face trimitere la „*condițiile legii*”, atunci când reglementează dreptul de a ocupa funcții și demnități publice, civile sau militare. Acestei trimiteri generice îi este subsumată inclusiv Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, respectiv dispozițiile art.9 și art.15, care reglementează cauzele de încetare a mandatului alesului local, și care fac obiectul modificărilor operate prin legea criticată. Cu alte cuvinte, textele legale criticate reprezintă o aplicare în domeniul statutului juridic al alesului local a prevederilor constituționale ale art.16 alin.(3). În acest sens, norma constituțională permite legiuitorului să stabilească conținutul și limitele dreptului cetățeanului de a ocupa o funcție publică, având în vedere scopul acestui drept, precum și interesul general care trebuie protejat. Astfel, dispozițiile legale în vigoare instituie cauza de încetare a mandatului de consilier local, consilier județean, primar sau președinte al consiliului județean, ca urmare a stabilirii vinovăției persoanei pentru săvârșirea unei fapte penale, printr-o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare la o pedeapsă privativă de libertate. Cauza de încetare se circumscrie marjei de apreciere a legiuitorului în această materie, fiind o măsură adecvată, necesară și proporțională cu scopul legitim urmărit, respectiv înlăturarea posibilității ocupării unor funcții sau demnități publice de către persoane condamnate pentru săvârșirea de infracțiuni. Măsura satisface atât un interes public, imediat, concret, obiectiv, generat de imposibilitatea exercitării funcției pe perioada executării unei pedepse private de libertate, în cazul în care prin hotărâre se dispune executarea pedepsei, cât și un interes public mediat, subiectiv, dar mult mai relevant din perspectiva scopului urmărit de legiuitor, respectiv asigurarea prestigiului funcției exercitate, care impune o conduită legală, socială și morală în acord cu rangul demnității publice, cu gradul de reprezentare și cu încrederea oferită de cetățeni în procesul electoral. Modalitatea de exercitare a funcțiilor alese nu poate fi rezumată doar la îndeplinirea îndatoririlor pe care le impune mandatul de consilier local, consilier județean, primar sau președinte al consiliului județean, ci presupune *a priori* respect față de toate valorile

consacrate prin lege. Or, în condițiile în care persoana care ocupă o atare funcție se dovedește a fi vinovată pentru săvârșirea unei fapte interzise de legea penală, deci de o gravitate și un pericol social deosebit, este evident că, prin conduita sa, persoana și-a încălcat obligațiile legale prevăzute de art.46-49 din Legea nr.393/2004, referitoare la respectarea Constituției și a legilor țării, probitatea profesională sau obligația de a da dovadă de cinste și corectitudine. În analiza realizată, nu poate fi neglijat faptul că legea prevede în cuprinsul art.9, respectiv al art.15, printre cazurile în care intervine încetarea de drept a mandatului aleșilor locali, schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia [art.9 lit.c) și art.15 lit.c)], respectiv absența nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului [art.9 lit.d)]. Or, dacă faptelor prevăzute în cele două ipoteze de incidență a dispozițiilor legale privind încetarea mandatului care prezintă un grad mult inferior de gravitate și niciun pericol social, legiuitorul a înțeles să le atribuie efectele juridice sancționatorii, cu atât mai mult este justificată și legitimă sancționarea în cazul săvârșirii unei fapte penale. Altfel spus, ceea ce este relevant pentru incidența normei sancționatorii este prezervarea caracterului reprezentativ al mandatului alesului local, a statutului demnității publice ocupate, precum și garantarea exercitării acestei demnități în condiții de integritate, legalitate și corectitudine. Toate aceste elemente care definesc statutul juridic al aleșilor locali nu reprezintă decât măsuri necesare pentru asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice, precum și pentru prevenirea și combaterea corupției, și au ca scop garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice.

19. Trebuie remarcat faptul că *sancțiunea instituită prin dispozițiile legale reprezintă o sancțiune cu natură juridică distinctă de pedeapsa complementară prevăzută în materie penală constând în interdicția temporară a exercitării dreptului de a ocupa o funcție care implică exercițiul autorității de stat, prevăzută de art.66 alin.(1) lit.b) din Codul penal*. Legea nr.393/2004 are

ca obiect stabilirea condițiilor de exercitare a mandatului de către aleșii locali, a drepturilor și obligațiilor ce le revin în baza mandatului încredințat, domeniu ce nu poate fi supus prin analogie regimului juridic specific dreptului penal și sancțiunilor penale. Însă, o situație similară este cea reprezentată de prevederile art.25 alin.(2) din Legea nr.176/2010, care instituie sancțiunea decăderii din dreptul persoanei eliberate sau destituite din funcție ca urmare a săvârșirii abaterii disciplinare prevăzute de lege sau față de care s-a constatat existența conflictului de interese ori starea de incompatibilitate de a mai exercita o funcție ori o demnitate publică ce face obiectul prevederilor Legii nr.176/2010 o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului, asupra căreia Curtea s-a pronunțat în repetate rânduri, constatând constituționalitatea sa (a se vedea Decizia nr. 391 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 11 august 2014, paragrafele 15 și 16).

20. Din examinarea dispozițiilor introduse prin legea modificatoare, Curtea constată că legiuitorul limitează aplicabilitatea cauzei de încetare de drept a mandatului alesului local (primar, președinte de consiliu județean, consilier local și consilier județean) la existența unei hotărâri judecătorești definitive de condamnare la o pedeapsă privativă de libertate, prin care se dispune executarea pedepsei. Pe această cale, *legiuitorul exclude de la incidența normei ipoteza condamnării definitive a alesului local la o pedeapsă privativă de libertate pentru care instanța dispune suspendarea executării pedepsei sub supraveghere*. Indirect, legea face distincție în cadrul aceleiași categorii de persoane – aleși locali împotriva cărora a fost pronunțată o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare la o pedeapsă privativă de libertate, în funcție de modalitatea de executare a pedepsei.

21. În literatura juridică, referindu-se la *suspendarea executării pedepsei sub supraveghere*, s-a arătat că această măsură constă, în esență, în dispoziția luată de instanța de judecată, prin însăși hotărârea de condamnare, de

a suspenda, pe o anumită durată și în anumite condiții, executarea pedepsei pronunțate. Dacă în decursul termenului de supraveghere condamnatul respectă condițiile impuse și are o bună conduită, la expirarea termenului, pedeapsa se consideră executată, iar dacă, dimpotrivă, el nu respectă condițiile impuse sau săvârșește o nouă infracțiune, în cursul termenului de supraveghere, va fi ținut să execute atât pedeapsa a cărei executare fusese suspendată, cât și pedeapsa aplicată pentru noua infracțiune, potrivit dispozițiilor referitoare la recidivă sau la pluralitatea intermediară.

22. Sub aspectul naturii juridice a acestei instituții, suspendarea executării pedepsei sub supraveghere este o *instituție complementară* menită să întregască posibilitățile pe care legea le dă instanței judecătorești pentru *realizarea individualizării pedepsei*. Ea fiind **consecința unei condamnări**, își păstrează însă caracterul de măsură coercitivă penală, caracter care constă în obligația impusă celui condamnat de a avea o bună conduită pe durata termenului de supraveghere și de a se abține de la săvârșirea unei noi infracțiuni. Așa fiind, ***suspendarea executării pedepsei sub supraveghere are caracterul juridic de mijloc de individualizare a executării pedepsei*** și funcționează ca o măsură judiciară (substitutiv de pedeapsă) de a cărei respectare depinde stingerea executării (a se vedea în acest sens și Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.1 din 17 ianuarie 2011 pentru examinarea recursului în interesul legii cu privire la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art.83 alin.1 din Codul penal din 1969, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 12 iulie 2011). Așa fiind, individualizarea judiciară a sancțiunii de drept penal este o parte integrantă a activității de aplicare a legii penale, activitate care se desfășoară în cadrul procesului penal și se concretizează în hotărârea instanței. În doctrină, s-a arătat că individualizarea judiciară nu este numai o cale de determinare concretă a pedepsei, ci și un mijloc de adaptare a naturii și cuantumului ori duratei acesteia la cazul individual, concret, la infracțiunea săvârșită și mai ales la persoana infractorului, la periculozitatea

acestuia și la aptitudinea lui de a se îndrepta sub influența pedepsei. În măsura în care se atribuie pedepsei funcția de a influența asupra conștiinței, mentalității și conduitei viitoare a condamnatului, în aceeași măsură pedeapsa trebuie să corespundă cu gradul de receptivitate a acestuia față de influența educativă a pedepsei. Criteriile generale de individualizare a pedepsei sunt detaliate în cuprinsul art.74 din Codul penal.

23. Cu privire la instituția încetării de drept a mandatului aleșilor locali în cazul unei condamnări penale, Curtea constată că ***valoarea socială protejată este integritatea persoanei care deține mandatul și exercită demnitatea publică pentru care a fost aleasă și pentru care i-a fost acordată încrederea de către alegători.*** Constatarea ilicitului penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă înlătură prezumția de nevinovăție a persoanei acuzate și plasează prin ea însăși alesul local în afara cadrului legal de exercitare a funcției. De aceea, ***condamnarea în sine este cea care determină pierderea integrității, element fundamental al mandatului electiv fără de care persoana care ocupă respectiva demnitate publică nu mai are legitimitatea de a-și continua activitatea.***

24. ***Modalitatea de executare a pedepsei*** aplicate de către instanța judecătorească nu este decât un mijloc de individualizare a executării pedepsei, care, deși are un impact direct, negativ asupra activității alesului local dacă pedeapsa trebuie executată în regim de detenție, ***întrucât este doar o consecință a condamnării, vizează indirect valoarea protejată, respectiv integritatea persoanei care deține mandatul.*** Așa fiind, modificarea Legii privind Statutul aleșilor locali stabilește un tratament juridic diferit unor persoane aflate în aceeași situație juridică, criteriul de distincție fiind unul care, deși poate fi calificat ca fiind obiectiv, nu este și rezonabil, întrucât, așa cum s-a arătat, prin el însuși nu poate justifica pierderea integrității, ca valoare protejată de normele în discuție. ***Numai condamnarea este cea care determină schimbarea situației juridice a persoanei care exercită demnitatea publică și o descalifică pe***

aceasta din punct de vedere legal și moral pentru ocuparea funcției pentru care a fost aleasă. Prezumția de nevinovăție, de bună-credință și de loialitate a acesteia au fost desființate ca efect al hotărârii definitive de condamnare, astfel încât, indiferent de modul de executare al pedepsei, unei astfel de persoane nu i se mai poate încredința de către stat exercițiul autorității publice, întrucât, prin condamnarea penală, persoana care ocupă demnitatea publică pierde legitimitatea și încetează de a mai fi în acord cu interesele generale ale comunității care i-a încredințat mandatul.

25. Pentru toate aceste argumente, Curtea constată că *dispozițiile art.9 alin.(2) lit.f), respectiv art.15 alin.(2) lit.e) din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 creează diferențe de tratament juridic între persoane aflate în aceeași situație juridică și, implicit, nu asigură ocuparea unei funcții publice în condiții de egalitate pentru toți cetățenii, împrejurare care este de natură să nesocotească prevederile art.16 alin.(1) și (3) din Constituție.* Excluderea de sub incidența legii, deci de la sancțiunea încetării de drept a mandatului a persoanelor pentru care executarea pedepsei penale a fost suspendată echivalează în drept cu *un privilegiu* creat acestora și, implicit, lipsește de efecte juridice o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare. Opțiunea legiuitorului este cu atât mai discutabilă cu cât aceasta vizează persoane care ocupă funcții reprezentative în stat și care exercită prerogative de putere reală, persoane ale căror fapte de natură penală produc consecințe grave asupra bunei funcționări a autorităților publice, asupra actului decizional care privește interesul general al societății și, nu în ultimul rând, asupra încrederii cetățenilor în autoritatea și prestigiul instituțiilor statului.

26. Mai mult, *dispozițiile criticate contravin și prevederilor art.16 alin.(2) din Constituție.* Într-adevăr, în măsura în care anumite subiecte de drept sunt excluse, prin efectul unei dispoziții legale adoptate în considerarea lor și aplicabile numai în ceea ce le privește, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „*nimeni nu este mai presus de lege*”.

27. În acest context, Curtea a reținut că importanța și necesitatea reglementărilor în materia combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public, în cadrul sistemului normativ național, sunt cunoscute și acceptate, aceste reglementări reprezentând răspunsul la o cerință reală a societății românești și o componentă de bază a dialogului României cu partenerii săi europeni, în cadrul procesului de evaluare a modului de îndeplinire a obligațiilor asumate de aceasta ca stat membru al Uniunii Europene. În jurisprudența sa (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 1.412 din 16 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 158 din 13 martie 2009, sau Decizia nr. 1.082 din 8 septembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 659 din 3 octombrie 2009), Curtea a statuat, printre altele, că din rațiuni de prevenire a faptelor de corupție de către anumite categorii de personal, anume individualizat, legiuitorul este liber să instituie în sarcina aceluia personal obligații suplimentare, tocmai în considerarea activității pe care acesta o desfășoară, activitate de o anumită natură și importanță. Astfel, pentru toate categoriile socio-profesionale legiuitorul a prevăzut consecințe drastice atunci când intervin condamnări la pedepse privative de libertate. De vreme ce pentru *salariați* (de exemplu, art.56 lit.f) din Codul muncii, art.388 și art.572 din Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății), *funcționari publici* (de exemplu, art.54 lit.h) coroborat cu art.98 lit.f) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici), *judecători și procurori* (art.65 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor), *contractul de muncă sau raportul de serviciu încetează ca urmare a condamnării la pedepse privative de libertate, indiferent de forma sub care se execută aceasta*, cu atât mai mult este de așteptat din partea demnitarilor publici asumarea responsabilității unei conduite în deplină legalitate și integritate.

28. Având în vedere aceste argumente, Curtea apreciază că scopul inițial urmărit de legiuitor, acela de a asigura integritatea mandatului aleșilor locali, inclusiv prin înlăturarea tuturor celor care dovedesc dispreț față de lege și

valorile comunității, este puternic afectat prin modificarea legislativă, care lipsește de eficiență lupta împotriva corupției la nivelul administrației locale, precum și cadrul legislativ în materie de integritate. Astfel, *posibilitatea lăsată celor condamnați la pedepse privative de libertate, dar care nu execută pedeapsa în regim de detenție, de a continua nestingherit să exercite demnitatea publică, cu toate drepturile și responsabilitățile pe care exercițiul autorității de stat le implică, contravine principiului supremației Constituției și a obligativității respectării legilor, consacrat de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, și vulnerabilizează încrederea cetățenilor în autoritățile statului.*

29. Pe de altă parte, Curtea constată că legea de modificare și completare a Legii nr.393/2004 vizează și completarea art.15 alin.(2) din lege, referitor la încetarea de drept a mandatului de primar sau de președinte al consiliului județean într-o nouă ipoteză, prevăzută la lit.e¹), respectiv *„condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, pentru infracțiuni de corupție prevăzute la art.289-290 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare”*. Noua ipoteză nu constituie altceva decât o derogare de la regula nou instituită prin modificările analizate anterior, aplicabilă doar în cazul mandatelor de primar și de președinte al consiliului județean, care vor înceta de drept în caz de condamnare, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, pentru infracțiunile de corupție prevăzute la art.289 (luarea de mită) și art.290 (darea de mită) din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, *independent de modalitatea de executare a pedepsei principale.*

30. În vederea combaterii fenomenului de corupție, Curtea menționează că România a ratificat, prin Legea nr.365/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.903 din 5 octombrie 2004, Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, care prevede că *„fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției*

eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparență și responsabilitate” (art.5 par.1). Astfel, „fiecare stat parte are în vedere, de asemenea, să adopte măsuri legislative și administrative corespunzătoare, compatibile cu obiectivele prezentei convenții și conforme cu principiile fundamentale ale dreptului său intern, cu scopul de a determina criteriile pentru candidatura și alegerea la un mandat public” (art.7 par.2), iar pentru a lupta împotriva corupției, fiecare stat parte trebuie să încurajeze în mod special „integritatea, cinstea și răspunderea agenților publici, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic”, sens în care va aplica, „în cadrul propriilor sisteme instituționale și juridice, coduri sau norme de conduită pentru exercitarea corectă, onorabilă și corespunzătoare a funcțiilor publice” (art.8 par.1 și 2).

31. Cu privire la fenomenul corupției, Curtea a statuat, prin Decizia nr.2 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, că acesta „este considerat a fi una dintre cele mai grave amenințări cu privire la instituțiile statului de drept, democrație, drepturile omului, echitatea și justiția socială, cu efecte negative asupra activității autorităților și instituțiilor publice și asupra funcționării economiei de piață. Corupția se constituie într-un obstacol al dezvoltării economice a statului și compromite stabilitatea instituțiilor democratice și fundamentul moral al societății. În consecință, în ultima perioadă, politica penală declarată a statului a fost aceea de a intensifica eforturile în scopul adoptării unor acte normative în materia combaterii corupției, care, printre altele, să prevadă incriminarea coordonată a tuturor infracțiunilor de corupție la toate nivelurile autorităților și instituțiilor statului”.

32. Or, în condițiile în care acest efort al autorităților statului de a combate fenomenul de corupție nu are ca rezultat înlăturarea persoanelor condamnate pentru fapte de corupție de la exercițiul autorității de stat, întregul

demers legislativ și judiciar apare ca inutil. Derogarea prevăzută în norma completatoare, în ceea ce privește infracțiunile de corupție prevăzute la art.289-290 din Codul penal, pare a fi o concesie pe care legiuitorul o face procesului de eliminare a corupției în exercitarea demnităților publice în domeniul administrației locale. Însă această concesie este limitată dintr-o *dublă perspectivă: a faptelor penale săvârșite de aleșii locali* – derogarea vizează doar darea și luarea de mită, *și a subiecților de drept cărora norma li se aplică* – sancțiunea încetării de drept a mandatului privește doar persoanele care dețin calitatea de primar sau președinte de consiliu județean, iar nu și pe cele care dețin calitatea de consilieri locali sau județeni. *Ambele limite stabilite de norma criticată sunt neconstituționale.* Astfel, referirea exclusivă la art.289-290 din Codul penal, cu *înlăturarea celorlalte infracțiuni de corupție și de serviciu prevăzute de legea penală*, precum traficul de influență (art.291), cumpărarea de influență (art.292), delapidarea (art.295), abuzul în serviciu (art.297), conflictul de interese (art.301), divulgarea informațiilor secrete de stat (art.303), divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice (art.304), deturnarea de fonduri (art.307), sau a celor asimilate sau în legătură directă cu infracțiunile de corupție, prevăzute de art.10-18⁵ din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, *nu are nicio justificare obiectivă și rezonabilă, ci din contră dovedește o distincție aleatorie și arbitrară pe care legiuitorul o realizează cu privire la infracțiuni dintr-un domeniu reglementat unitar, care protejează valori sociale identice sau similare.* Pe de altă parte, *aplicarea sancțiunii încetării de drept a mandatului doar în ceea ce privește persoanele condamnate care dețin calitatea de primar sau președinte de consiliu județean, cu excluderea celorlalte categorii de aleși locali, este de asemenea discriminatorie*, întrucât toate persoanele care sunt susceptibile a avea calitatea de subiect activ al infracțiunilor de corupție sau de serviciu sunt obligate să îndeplinească îndatoririle ce le revin în exercitarea funcțiilor, atribuțiilor sau însărcinărilor încredințate, cu respectarea strictă a

legilor și a normelor de conduită profesională, și să asigure ocrotirea și realizarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, fără să se folosească de funcțiile, atribuțiile ori însărcinările primite, pentru dobândirea pentru ele sau pentru alte persoane de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite.

33. Având în vedere aceste argumente, Curtea reține că **dispoziția cuprinsă în art.15 alin.(2) lit.e¹) din legea modificatoare încalcă prevederile art.16 din Constituție**, întrucât prin derogarea operată stabilește, pe de o parte, **discriminări** între persoane aflate în situații juridice identice, respectiv care dețin calitatea de primar sau președinte de consiliu județean, din perspectiva infracțiunilor săvârșite pe care legea penală, în considerarea valorilor protejate, le plasează într-o structură unitară, și, pe de altă parte, **privilegii** pentru persoane care exercită atribuții de putere publică – consilieri locali și județeni - și care, alături de primari și președinți de consilii județene, se încadrează în aceeași categorie juridică a aleșilor locali, dar cărora nu li se aplică sancțiunea încetării de drept a mandatului.

34. **În concluzie**, Curtea constată că *legea modificatoare deturneză în mod nepermis scopul legii modificate, acela de a garanta integritatea, cinstea și răspunderea aleșilor locali, conform principiilor fundamentale ale statului de drept*. Asigurarea prestigiului funcției exercitate impune o conduită legală, socială și morală în acord cu rangul demnității publice, cu gradul de reprezentare și cu încrederea oferită de cetățeni în procesul electoral. Or, prin intervenția legislativă supusă controlului de constituționalitate, **legiuitorul lipsește de efecte juridice unul dintre instrumentele principale prin care se asigură îndeplinirea acestui scop - hotărârea judecătorească de condamnare a persoanei care a săvârșit o faptă incriminată de legea penală și care o face incompatibilă cu continuarea activității de reprezentant al comunității**. Prin însăși finalitatea urmărită, prin adoptarea sa, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) referitoare la statul de drept, supremația

Constituției și respectarea obligatorie a legilor și prevederile art.16 care consacră principiul egalității în drepturi a cetățenilor.

35. De asemenea, legea criticată contravine și prevederilor art.11 alin.(1) din Constituție, potrivit căroră „*Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte*”. Astfel, ratificând sau aderând la convențiile internaționale, statul român și-a asumat obligațiile de a respecta și transpune întocmai prevederile internaționale în dreptul său intern, și anume obligația de a incrimina corupția persoanelor care se circumscriu categoriei de funcționari publici, deci inclusiv celei de aleși locali. Aceste obligații asumate prin tratate internaționale constituie garanții pentru protecția drepturilor și libertăților cetățenilor, ca element al statului de drept, prevăzut expres de art.1 alin.(3) din Constituție.

40. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 6 iulie 2016.