



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT

Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări Comisia pentru constituționalitate Comisia pentru administrație publică
Nr.XIX/169/2021 Nr.LXVIII/1543/2021 Nr.XXX/135/2021

RAPORT COMUN

asupra **Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali**

ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 536/2016
(L516/2015)

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 153 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru administrație publică**, prin adresa **L516/2015** din 22 iunie 2021, **au fost sesizate în procedura reexaminării**, de către Biroul permanent al Senatului, în vederea elaborării raportului comun **asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 536 din 6 iulie 2016.**

Inițiativa 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.

De asemenea, 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 și 290 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, independent de modalitatea de executare a pedepsei principale.

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.

Examinând obiecția de neconstituționalitate, prin **Decizia Curții Constituționale nr.536 din 6 iulie 2016 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 730 din 21 septembrie 2016**, Curtea Constituțională a reținut următoarele considerente:

"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.

Cu privire la această problemă de drept, Curtea Constituțională s-a pronunțat pentru prima dată prin Decizia nr. 1.192 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 priver 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. 15 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."

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.

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.

Sub aspectul naturii juridice a acestei instituții, suspendarea executării pedepsei sub supraveghere este o instituție complementară menită să întrească 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.

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.

Modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 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.

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".

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."

Curtea Constituțională constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, încălcând 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, este **neconstituțională, în ansamblul său.**

Efectul juridic al deciziei de constatare a neconstituționalității legii în ansamblul său este circumscris art.147 din Legea fundamentală și jurisprudenței instanței constituționale în materie, astfel că Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea procesului legislativ referitor la Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ, de a se conforma celor constatate prin decizia Curții.

În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

De altfel, Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, a fost abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, astfel încât inițiativa legislativă a rămas și fără obiect.

În ședința comună din 29 iunie 2021, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru administrație publică, analizând, în procedura reexaminării, Decizia Curții Constituționale nr. 536/2016, prevederile Legii fundamentale, precum și legea trimisă la promulgare, **au hotărât**, cu unanimitate de voturi, **să adopte raport comun de respingere a legii.**

În consecință, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru administrație publică** supun spre dezbateră, plenului Senatului, prezentul **raport comun de respingere a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.**

În raport cu obiectul de reglementare, legea aflată în procedura reexaminării face parte din categoria **legilor organice** și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Conform dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, și ale art.92 alin.(8) pct.2 din Regulamentul Senatului, cu modificările și completările ulterioare, **Senatul este Camera decizională.**

~~Președinte,~~

~~Senător~~

~~Laura-Iuliana Scântei~~

Președinte,

Senator

Ion-Cristinel Rujan

Președinte,

Senator

Császár Károly Zsolt

Secretar,

Senător

Laura-Mihaela Fulgeanu-Moagher

Secretar,

Senator

Cristian-Augustin Niculescu-Țăgârlaş

Secretar,

Senator

Maricel Popa

Întocmit, consilier Costel Gruia

consilier Maria Ranga ,

consilier Filofteia Proteasa