



biroul permanent al Senatului
nr. 742 / 26.8.2020

576.1.09.2020.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind instituirea Programului național de prevenire și gestionare a înmulțirii populației de câini fără stăpân

Analizând propunerea legislativă privind instituirea Programului național de prevenire și gestionare a înmulțirii populației de câini fără stăpân (b442/28.07.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3098/31.07.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D852/31.07.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare instituirea Programului național de prevenire și gestionare a înmulțirii populației de câini fără stăpân, ca instrument, pus la dispoziția tuturor autorităților administrației publice locale, prin care se creează cadrul normativ ca acestea să poată interveni în colaborare cu Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, cu medicii veterinari cu liberă practică de pe raza teritorială a respectivei autorități publice, precum și cu societatea civilă, în scopul prevenirii înmulțirii populației de câini fără stăpân.

Potrivit Expunerii de motive, proiectul are ca finalitate rezolvarea, pe termen mediu și lung, a unei probleme care trenează, de decenii, cu efecte benefice atât asupra sănătății omului, cât și a animalelor.

Prin obiectul său de reglementare proiectul se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Întrucât propunerea legislativă poate avea implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea

Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată.

De altfel, apreciem că trebuie respectate și prevederile art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.

De asemenea, în considerarea dispozițiilor art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, fiind vorba de o inițiativă a cărei adoptare poate atrage majorarea cheltuielilor bugetare, ca urmare a unei eventuale echilibrări a bugetelor locale de către bugetul de stat, inițiatorii trebuie să prezinte **fișa financiară** prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, semnalăm că prin Decizia nr.331/2019, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

În același context, semnalăm că devin incidente și dispozițiile art.14 alin.(4) și (5) din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, conform cărora nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare, **fiind necesar a se preciza sursele de acoperire** a diminuării veniturilor sau **a majorării cheltuielilor bugetare**.

3. Ca observație de ordin general asupra soluțiilor legislative preconizate în prezentul proiect, subliniem că acestea trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

Tot ca observații de ordin general, referitor la Expunerea de motive, este necesară eliminarea parantezelor, pentru concordanță cu prevederile art.38 alin.(3) teza finală din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.

De asemenea, pentru uzitarea unui limbaj juridic consacrat este necesară eliminarea abrevierii „etc.”, ca inadecvată. Reiterăm observațiile și pentru textul propunerii legislative analizate.

În plus, pentru o corectă și completă informare, citarea actelor normative se va realiza prin indicarea categoriei juridice, a titlului și a eventualelor evenimente legislative suferite de acele acte normative.

Spre exemplu, expresia „Ordonanței de Urgență 155/2001” se va înlocui cu formularea „**Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 227/2002, cu modificările și completările ulterioare**”.

Totodată, facem precizarea că Legea nr.258/2013 este invocată eronat, deoarece titlul corect al acesteia este „pentru modificarea și completarea ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân”. Reiterăm observația și pentru **art.2 alin.(2.2.) al doilea paragraf nemarcat** din proiect.

4. Cu privire la soluțiile legislative preconizate, **semnalăm că sunt în vigoare acte normative care vizează același domeniu de reglementare**. Avem în vedere Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2002, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului nr.1.059/2013 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, cu modificările ulterioare, dar și Ordinul președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr.1/2014 pentru aprobarea Normelor privind identificarea și înregistrarea câinilor cu stăpân, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, pentru concordanță cu prevederile art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră *„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”*, se impune stabilirea raportului dintre prezenta propunere legislativă și actele normative în vigoare, cu atât mai mult, cu cât, în finalul propunerii legislative nu se preconizează abrogarea ordonanței de urgență mai sus menționate.

Precizăm că, prin **Decizia nr.242/2020**, Curtea Constituțională a constatat că *„există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit”*.

Totodată, relevăm că se încalcă și principiul unicității reglementării, prevăzut de **art.14** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5. Sub rezerva celor de mai sus, la actuala formă, se rețin următoare observații de redactare și de tehnică legislativă:

Normele preconizate prin prezenta propunere legislativă nu respectă prevederile art.6 alin.(1) teza întâi din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”*.

De asemenea, proiectul, cu toate că este foarte restrâns (fiind alcătuit doar din 5 articole), nu respectă prevederile cuprinse în aceeași lege la art.8 alin.(4) teza întâi – *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”* – și la 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”*.

Constatăm, totodată, că modalitatea de redactare și structurare a proiectului este deficitară. Astfel, regăsim alineate marcate sub forma *„(2.1.)”*, care au chiar o denumire marginală, paragrafe neidentificate, de ex. în cadrul alin.(2.2.), dar și enumerări care au indici, cum ar fi, cu titlu de exemplu, *„art.2 alin.(2.1.) lit.a¹, a²)”*.

Observăm, de asemenea, că soluțiile legislative cuprinse în prezentul proiect au fost formulate fără a se ține seama de limbajul juridic uzitat de actele normative, fiind ignorate prevederile art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Relevăm și faptul că normele proiectului sunt vagi și nu reglementează în întregime ideea ce se dorește a fi legiferată. Exemplificăm, în acest sens, faptul că, la **art.2 alin.(2.1) lit.a²)**, se face vorbire despre baze electronice de date, fără a se detalia cine creează acest date, cine le gestionează, ce obligații au deținătorii acestora baze de date.

De asemenea, la **art.2 alin.(2.1.) lit.c)**, este utilizată sintagma *„ong-urile de profil se vor îngriji”*, fără a fi indicată modalitatea prin care respectivele organizații vor duce la îndeplinire această obligație.

Totodată, contrar dispozițiilor art.38 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua*

caracterul imperativ al dispoziției respective”, menționăm că majoritatea verbelor din cuprinsul proiectului sunt redată **la timpul viitor**. În acest sens, enumerăm următoarele exemple: „se va realiza” (art.2 alin.(2.1) lit.a¹)), „va fi formulat” (art.2 alin.(2.1) lit.a²)), „se va actualiza” (art.2 alin.(2.1) lit.b¹)), „se va înregistra” (art.2 alin.(2.1) lit.b²)), „va include” (art.2 alin.(2.1) lit.b³)), „vor acționa” (art.2 alin.(2.1) lit.b⁴)), „se vor îngriji” (art.2 alin.(2.1) lit.c)), „va fi realizată” și „va fi susținută” (art.2 alin.(2.2) lit.a)), „vor fi decontate” (art.2 alin.(2.2) lit.b)), „vor putea stabili”, „vor putea depista”, „vor putea returna” și „vor putea fi asigurate” (art.2 alin.(2.2) lit.c)) etc.

Totodată, potrivit rigorilor de tehnică legislativă, termenii din debutul enumerărilor trebuie redați cu inițială mică, iar abrevierile de genul „ong” trebuie redată *in extenso*.

De asemenea, referitor la abrevierile „ANSVSA” și „UAT”, pentru concordanță cu dispozițiile art.37 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesar ca, după exprimările *in extenso* ale respectivelor acronime, să fie inserată următoarea formulare: „denumită în continuare ANSVSA”/”denumită în continuare UAT”.

La **art.2 alin.(2.2) lit.b)**, pentru un plus de rigoare în exprimare, termenul „corectat” trebuie înlocuit cu cel de „**indexat**”, mai adecvat în contextul generat de evoluția anuală a inflației, raportată la data de 1 ianuarie a anului în curs.

La **art.2 alin.(2.3) lit.a²)**, pentru precizia și corectitudinea normei de trimitere, se impune revederea și reformularea referirii la „**art.(2.1) lit.c³**”.

La **art.3**, pentru rigoarea exprimării, mențiunea „în termen de 10 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi” trebuie reformulată, astfel: „în termen de **10 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi**”.

La **art.5**, care cuprinde dispoziția privind intrarea în vigoare a legii, norma trebuie reformulată, ținând seama de prevederile art.78 din Constituția României, republicată, potrivit căroră „*Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*”.


dr. Dragoș **LEDESCU**

București
Nr. 890/25.08.2016

L. nr. 258/2013

M. Of. nr. 601/26 sep. 2013

Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân

1 promulgată prin D. nr. 778/2013 M. Of. nr. 601/26 sep. 2013

Decret privind promulgarea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân

O.U.G. nr. 155/2001

M. Of. nr. 794/13 dec. 2001

Ordonanță de urgență privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 227/2002

M. Of. nr. 289/29 apr. 2002

- 1 **modificări prin** L. nr. 227/2002 M. Of. nr. 289/29 apr. 2002
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân
modifică art.1, art.4, art.5, art.7 alin.(1) și (3), art.8, art.10, art.11, art.14 lit.a, art.17, anexa nr. 1, anexa nr. 2, anexa nr. 3, anexa nr.4; introduce anexa nr. 5

- 2 **aprobată cu modificări și completări prin** L. nr. 227/2002 M. Of. nr. 289/29 apr. 2002
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân

- 3 **modificări prin** L. nr. 391/2006 M. Of. nr. 892/2 nov. 2006
 Lege pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân
modifică: art.4, art.7 alin.(3)

- 4 **modificări prin** L. nr. 187/2012 M. Of. nr. 757/12 nov. 2012
 Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal
 (v. Decizia I.C.C.J. nr. 4/2014 - M. Of. nr. 434/13 iun. 2014)
modifică, la data de 1 februarie 2014, art. 13, art. 14, art. 15

- 5 **modificări prin** L. nr. 258/2013 M. Of. nr. 601/26 sep. 2013
 Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân
modifică art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 12, art. 14, art. 15, anexa nr. 1, anexa nr. 2, anexa nr. 3, anexa nr. 4, anexa nr. 5; introduce art. 1_1, art. 13_1 - 13_6

- 6 **admisă excepție de neconst. prin** D.C.C. nr. 23/2018 M. Of. nr. 216/9 mar. 2018
 Decizia nr. 23 din 23 ianuarie 2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 133 alin. (5) și a sintagmei "numai după identificarea acestora", cuprinsă în art. 13_4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, prin raportare la teza întâi a acestui articol, referitoare la "acțiunea de vaccinare antirabică a câinilor cu stăpân"
art. 13_4, în ceea ce privește sintagma „numai după identificarea acestora”, prin raportare la teza întâi a acestui articol, referitoare la „acțiunea de vaccinare antirabică a câinilor cu stăpân”

H.G. nr. 1059/2013

M. Of. nr. 829/23 dec. 2013

Hotărâre pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân

1 modificări prin Decizia nr. 1209/2018 M. Of. nr. 564/5 iul. 2018

Decizia nr. 1.209 din 20 martie 2018

casează în parte Sentința civilă nr. 190/F/2014 și, rejudecând, respinge cererea de anulare a prevederilor art. 2 lit. b), art. 2 lit. n), art. 20, art. 21 alin. (2) și art. 43 din anexă

2 modificări prin Sentința civilă nr. 190/F/2014 M. Of. nr. 564/5 iul. 2018

Sentința civilă nr. 190/F/2014

Sentința civilă nr. 190/F din 16 decembrie 2014

dispune anularea art. 2 lit. b), art. 2 lit. n), art. 20, art. 21 alin. (2), art. 24 alin. (1), art. 29 alin. (3) și art. 43 din anexă

O. nr. 1/2014

M. Of. nr. 31/15 ian. 2014

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor

A.N.S.V.S.A.

Ordin pentru aprobarea Normelor privind identificarea și înregistrarea câinilor cu stăpân

1 modificări prin O. nr. 38/2019

M. Of. nr. 234/27 mar. 2019

Ordin pentru modificarea și completarea Normelor privind identificarea și înregistrarea câinilor cu stăpân, aprobate prin Ordinul președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 1/2014