



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de Urgență a Guvernului
pentru modificarea și completarea Legii nr.56/1992 privind
frontiera de stat a României**

Analizând proiectul de Ordonanță de Urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr.56/1992 privind frontiera de stat a României, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.77 din 11.05.1999,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri :

I. Observații generale

Prin proiect se urmărește, în special, schimbarea structurilor din cadrul Ministerului de Interne cărora le revine misiunea de a asigura respectarea regimului juridic al frontierei de stat a României, precum și creșterea cuantumului pedepselor pentru infracțiunile la regimul frontierei de stat și majorarea limitelor amenzilor pentru contravențiile la acest regim.

După cum rezultă din Nota de fundamentare, caracterul de urgență al reglementării este impus de necesitatea respectării termenelor stabilite în Programul de Aderare a României la Uniunea Europeană, în Programul Național de Adoptare a Aquisului Comunitar și în Calendarul Guvernului pentru primul semestru al anului 1999.

II. Observații de fond

1. Având în vedere că Legea nr.56/1992 se dorește a fi legea cadru în materie, în cuprinsul căreia să se regăsească atât reglementarea regimului de frontieră cât și structurile specializate în asigurarea respectării acestui regim, considerăm că este necesar ca în proiect să fie redată cu claritate și precis delimitate compartimentele funcționale ale Poliției de Frontieră, precum și atribuțiile acestora.

Reglementarea completă a acestui aspect considerăm că ar trebui făcută în cadrul modificării art.5, și nu al art.11 care face parte dintr-un capitol care se referă numai la un segment al regimului de frontieră, respectiv la paza și supravegherea acesteia.

Astfel, sugerăm ca la art.5 să se precizeze - într-un număr corespunzător de alineate - structura Poliției de Frontieră, respectiv unitatea centrală a acesteia (Inspectoratul General al Poliției de Frontieră) și structurile teritoriale (cu denumirile corespunzătoare). Este necesar, de asemenea, să fie arătate principalele componente - cu denumirea corespunzătoare - din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, în funcție de domeniile specifice de activitate (compartiment pentru îndrumarea și controlul activității de pază și supraveghere a frontierei, compartiment pentru îndrumarea și controlul punctelor de control trecere frontieră, compartiment pentru îndrumarea și controlul activității de jurisdicție în apele interioare și marea teritorială etc.).

Pe cale de consecință, în art.11 ar trebui reglementată exclusiv activitatea de pază și supraveghere a frontierei de către compartimentul de specialitate din cadrul Poliției de Frontieră.

2. Apreciem că și atribuțiile Poliției de Frontieră și drepturile personalului acesteia ar trebui delimitate exact, în funcție de domeniul specific de activitate. Or, prin modul în care se propune a fi modificat art.12, acesta ar cuprinde principalele atribuții ale Poliției de Frontieră **în general**, deși capitolul din care face parte textul este intitulat "Atribuții privind paza și supravegherea frontierei".

Sugerăm de aceea, sistematizarea atribuțiilor prevăzute în prezent în cuprinsul art.12 în funcție de specificul activității (paza și supraveghere a frontierei, control trecere frontieră ș.a.) și includerea acestora în capitolele corespunzătoare.

Aceeași delimitare sugerăm să fie făcută și cu privire la drepturile și obligațiile de serviciu ale personalului Poliției de

Frontieră, având în vedere că acestea sunt diferite în funcție de compartimentul în care își desfășoară activitatea.

De exemplu, la art.14 s-a introdus lit."f" referitoare la folosirea oricăror mijloace de transport și de telecomunicație pentru luarea unor măsuri legale ce nu suferă amânare. Nemodificarea, în mod corespunzător, a primei părți a textului, care se referă la "grănicerii aflați în exercitarea atribuțiilor de serviciu" duce la concluzia că celălalt personal al Poliției de Frontieră nu ar avea acest drept, ceea ce considerăm că nu a fost în intenția inițiatorului.

3. În art.12 lit.h se prevede, între atribuțiile principale ale Poliției de Frontieră, descoperirea, reținerea și cercetarea persoanelor vinovate de săvârșirea **infracțiunii de contrabandă**, ceea ce nu are o justificare logică. În afara faptului că infracțiunea de contrabandă se află în competența unei instituții specializate, trebuie spus că infracțiunea de contrabandă, indiferent unde s-ar săvârși (chiar și la frontiera imaginară din aeroporturi) rămâne o infracțiune economică, neafectând problemele proprii frontierei sau zonei de frontieră, după cum o infracțiune de omor săvârșită în aceste locuri nu devine o infracțiune de frontieră. Desigur, Poliția de Frontieră poate și trebuie să contribuie la descoperirea și combaterea infracțiunilor de contrabandă, dar fără a se substitui competențelor specifice altor organe ale statului. În acest sens, considerăm că referirea din text la infracțiunea de contrabandă trebuie eliminată. Pe cale de consecință, trebuie eliminat din proiect și art.II privind abrogarea art.16 alin.2 și art.17 alin.3 din Legea nr.141/1997, care este Codul Vamal al României, pentru a nu fi supus unor modificări sau abrogări de texte insuficient motivate.

4. Din modul de redactare al primei părți a art.13, Poliția de Frontieră pare că este plasată, structural, în afara Ministerului de Interne prevăzându-se cooperarea cu unitățile și formațiunile acestui minister, deși textul ar trebui să se refere la cooperarea **cu celelalte unități și formațiuni** ale Ministerului de Interne.

5. Deși în Nota de fundamentare se arată că s-a avut în vedere eliminarea unor restricții privind drepturile fundamentale ale cetățenilor, mai multe dispoziții din proiect pot fi apreciate ca excesive, dacă sunt confruntate cu exigențe decurgând din drepturile și libertățile omului sau din evoluții europene în materie. Astfel:

a) în art.17 alin.4 se vorbește de culegerea de informații și ținerea sub observație a **persoanelor suspecte**, expresie nedefinită,

imprecisă și care poate da loc unor practici abuzive. În principiu se poate spune că nu există o persoană suspectă în general, suspectarea urmând să fie, în mod obligatoriu, raportată la un fapt, o împrejurare, o acțiune, o stare de lucruri care justifică o astfel de apreciere;

b) prin modificarea lit.i din art.62 se interzice oricărei persoane "să poarte convorbiri peste linia de frontieră", dispoziție nouă, dar neexplicitată în vreun fel și chiar greu de explicat, dacă ținem seama de proliferarea și perfecționarea mijloacelor de comunicare, precum și de faptul că omul este totuși o ființă sociabilă. Convorbirea prin viu grai între două persoane aflate de o parte și de alta a frontierei nu are nimic ilicit în sine, dacă nu are legătură cel puțin cu faptele, gesturile sau expresiile ilegale despre care textul vorbește în continuare;

c) în art.69 lit.d, ar putea suscita obiecții obligarea unei persoane de a da, chiar la cererea unui organ statal, relații pentru stabilirea identității sale, atâta timp cât nu este cel puțin bănuită că a săvârșit o infracțiune, ipoteză în care s-ar putea, totuși prevala de un **drept la tăcere**; excesivă apare și sancționarea refuzului unei persoane de a se prezenta la sediul formațiunilor locale ale Poliției de Frontieră, la simpla cerere a reprezentanților acestora. Ar trebui explicat totuși de ce o persoană trebuie să fie oricând gata să răspundă unei astfel de cereri, despre care nu s-a prevăzut că trebuie să fie, cel puțin, **motivată**.

6. Reintroducerea dispozițiilor privind pedepsirea tentativei în cazul infracțiunilor de trecere frauduloasă a frontierei prevăzute în art.65 și art.66 din Legea nr.56/1992, ar trebui să fie reexaminată, ținându-se seama că însăși infracțiunea menționată trebuie abordată în raport cu dreptul fundamental al unei persoane de a se stabili unde dorește, putându-și părăsi propria sa țară. Desigur, realizarea acestui drept ar putea presupune îndeplinirea unor formalități, dar numai nerespectarea acestora nu ar putea constitui ilegalități, pasibile de pedepse privative de libertate.

7. Sancțiunile amenzii **contravenționale** prevăzute în proiect în cazul art.70 lit.a, b și c au limite excesive, fără o justificare plauzibilă, fiind și necorelate cu limitele amenzii penale prevăzute în art.63 din Codul penal, pe care într-un caz, le depășesc, de câteva ori deși, principial, contravenția cea mai gravă prezintă un pericol social mai redus decât al celei mai ușoare infracțiuni. Reamintim că amenda contravențională, chiar dacă se face venit la bugetul de stat, nu are

caracter financiar sau fiscal, motiv pentru care ea trebuie să aibă motivația și caracterul sancțiunilor specifice răspunderii juridice.

III. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Deoarece prin proiect se propun două tipuri de intervenții legislative - **modificarea** și, respectiv, **completarea** unor texte - este necesar ca în cadrul fiecărui punct subsumat art.I să se precizeze, prin utilizarea formulelor specifice, dacă este vorba de o modificare de text sau de o completare a acestuia.

2. La art.6, în ultimul din alineatele introduse, pentru înlăturarea exprimării pleonastice, sugerăm ca prima parte a textului să fie reformulată, astfel:

"Deschiderea unor puncte de control temporar cu prilejul ...".

3. La același art.6, precum și la art.10, sintagma "Hotărâre a Guvernului României" trebuie înlocuită cu sintagma "Hotărâre a Guvernului".

4. La art.13 alin.1, pentru asigurarea acordului gramatical corect, trebuie să se scrie "**ce îi revin**" în loc de "**ce le revin**", iar la alin.3 în loc de "organele de căpitanie portuare", sugerăm folosirea sintagmei "căpitaniiile portuare".

5. La art.15, 19¹ lit.b și 19⁵, sintagma "**potrivit prezentei ordonanțe de urgență**", trebuie să fie înlăturată, deoarece **actul normativ de bază** (modificat prin prezenta ordonanță de urgență) este Legea nr.56/1992 în conținutul căreia nu poate fi înscrisă sintagma menționată. La art.19¹ lit.b și 19⁵, în locul respectivei sintagme trebuie să se facă trimitere la legea de bază.

6. La art.15 lit.g, trebuie făcut acordul gramatical corect respectiv "**se dețin informații**" în loc de "**se deține informații**".

7. În art.17, redactarea de început a textului pare a invoca două scopuri, ceea ce nu este necesar, putând fi examinată formularea: "În scopul îndeplinirii misiunilor ce le revin legate de combaterea fenomenului infracțional ...".

8. Pentru asigurarea unității terminologice, sugerăm ca în art.19¹ - 19⁴ să fie folosită aceeași denumire "Navele Gărzii de Coastă" sau "Navele Poliției de Frontieră" (în măsura în care între acestea nu este vreo diferență), iar în art.47, 50, 55 și altele să se folosească ori "formațiuni locale" ori "formațiuni teritoriale".

9. La art.69 lit.f, literele de la art.62 să fie scrise în ordine alfabetică (d, f și i în loc de d, i și f) și să se reexamineze

contravenționalizarea încălcării dispozițiilor art.63, care nu par a impune vreo obligație, referindu-se chiar la Poliție.

10. În art.79¹, în alin.2 să se elimine precizarea "legale", consecința urmând să fie aceeași, chiar dacă s-ar presupune că, într-un caz, măsurile ar fi fost nelegale.

11. La art.IV, în loc de "... completările din prezenta ...", sugerăm folosirea formulei "... completările aduse prin prezenta ...".

PRESEDINTE
Valer Dorneanu
Valer DORNEANU



București

Nr. 504/21.05.1999