



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și
completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001
privind frontiera de stat a României**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001 privind frontiera de stat a României, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.349 din 26.08.2004,

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 propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații privind fondul reglementării

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001 privind frontiera de stat a României.

Prin obiectul și conținutul său, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, ca și Legea nr.243/2002 de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001 supusă intervenției legislative, potrivit art.3 alin.(2) din Constituție.

2. În Expunerea de motive se arată că în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2001 există prevederi potrivit cărora polițiștii de frontieră pot exercita anumite atribuții care țin de controlul vamal al mărfurilor, mijloacelor de transport și altor bunuri, având ca urmare suprapunerea peste competențele legale ale autorității vamale, precum și comiterea unor greșeli și chiar abuzuri determinate de lipsa calificării necesare a polițiștilor de frontieră în efectuarea controlului mărfurilor la trecerea frontierei de stat. În consecință, a fost inițiată propunerea legislativă prin care se dorește eliminarea paralelismelor dintre competența

polițiștilor de frontieră și cele ale autorității vamale în domeniul efectuării controlului pentru trecerea frontierei de stat, precum și alinierea la exigențele în domeniu ale EURODOUANE - organism de specialitate pe probleme vamale ale Comisiei Europene - care recomandă reglementarea precisă a competențelor celor două categorii de autorități de frontieră.

3. Menționăm că prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001, după cum rezultă din Expunerea de motive a proiectului acesteia, s-a urmărit crearea unui nou cadru juridic privind frontiera de stat a României, adecvat în contextul intensificării dezbaterilor la nivel european privind posibilitatea eliminării vizelor pentru cetățenii români ce doresc să circule în spațiul Schengen. Pe altă parte, s-a avut în vedere necesitatea alinierii la reglementările în materie din cadrul Uniunii Europene și înlocuirea Legii nr.56/1992 privind frontiera de stat a României ale cărei prevederi nu mai corespundeau politicii României referitoare la regimul juridic al frontierei de stat.

Proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001 a fost întocmit **cu concursul experților Uniunii Europene**, iar ordonanța a fost aprobată prin Legea nr.243/2002 cu unele modificări care nu au vizat concepția de ansamblu a acesteia și nici atribuțiile și competențele personalului poliției de frontieră sau al altor autorități publice în ceea ce privește efectuarea controlului pentru trecerea frontierei de stat.

4. Semnalăm că unele din textele supuse intervenției legislative nu au ca obiect de reglementare aspectele menționate în Expunerea de motive, unele din modificările propuse nu sunt corelate cu alte reglementări, iar uneori, prin redactarea propusă, o serie de aspecte rămân în afara reglementării, astfel:

a) Propunerea inițiatorului de a elimina din cuprinsul unor noțiuni sau concepte **generale** a referirilor la aspectele ce țin de specificul activității vamale este cel puțin neindicată, deoarece goleşte de o parte din conținutul său o normă ce nu se adresează doar unei anume autorități, ci **tuturor autorităților** implicate. Astfel, **la pct.1**, se propune modificarea lit.1) a art.1, prin care se precizează semnificația expresiei „infracțiune de frontieră”, eliminându-se referirea la „mărfuri sau alte bunuri”. Textul actual nu conține însă vreo referire la competența polițiștilor de frontieră sau a autorității vamale referitor la efectuarea controlului de frontieră, ci doar prezintă faptele ce conturează infracțiunea respectivă, fapte ce intră, **după caz**, unele în competența

poliției de frontieră, altele în competența autorităților vamale. Pe de altă parte, în semnificația sintagmei „infracțiune de frontieră” nu poate fi reținută doar trecerea ilegală peste frontiera de stat a persoanelor și mijloacelor de transport; excluderea mărfurilor sau a altor bunuri trecute ilegal peste frontiera de stat din semnificația expresiei „infracțiune de frontieră” nu corespunde nici sensului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001 - reglementarea cadru privind regimul de frontieră a României - și nici conceptului general al „infracțiunii de frontieră”. În plus de acestea, menționăm că în tot cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001, referirile la trecerea frontierei de stat vizează nu numai persoanele și mijloacele de transport ci și mărfurile și alte bunuri, iar contrabanda, ca și traficul de migranți, fac parte din categoria infracțiunilor grave, după cum rezultă din Legea nr.39/2003 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate.

b) La **pct.2**, deși art.11 conține o prevedere **generală** cu privire la organizarea și efectuarea controlului asupra persoanelor, mijloacelor de transport, mărfurilor și al altor bunuri, prin intervenția legislativă este propusă o normă care se referă numai la organizarea și efectuarea controlului de frontieră de către poliția de frontieră și numai cu privire la identitatea persoanelor și a mijloacelor de transport. Or, din tot cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001 rezultă că pentru organizarea și efectuarea controlului la trecerea frontierei de stat au competențe, potrivit legii, **mai multe autorități publice**, iar controlul vizează nu numai persoanele și mijloacele de transport, ci și **mărfurile și alte bunuri**.

Modul concret de efectuare a controlului pentru trecerea frontierei de stat este reglementat în Secțiunea a 2-a a Capitolului III „Regimul juridic al frontierei de stat”, **fără ca din această reglementare să rezulte contradicții sau suprapuneri de competențe în efectuarea controlului**. Astfel, în art.18 alin.(1) se prevede că „Controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române ... se face de către polițistul de frontieră”, iar în art.19 se prevede că „... după efectuarea controlului documentelor privind identitatea persoanelor, autoritatea vamală efectuează controlul vamal, potrivit reglementărilor vamale”.

c) La **pct.3**, prin modificarea **alin.(2)** al **art.14** se limitează competența șefului punctului de trecere - **polițist de frontieră** în luarea

măsurilor corespunzătoare pentru respectarea legii, pe timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu **numai la personalul propriu**, nu și al celorlalte autorități cu competențe de control, cum prevede actuala reglementare. Considerăm că actuala reglementare nu constituie o suprapunere de competențe, întrucât conform alin.(1) al art.14 șeful punctului de trecere **coordonează întreaga activitate din punctul de trecere**, iar potrivit alin.(3) al art.14 polițistul de frontieră **este obligat** să se sesizeze din oficiu asupra încălcării prevederilor legale în domeniu, fie de către participanții la traficul de frontieră, fie de către **personalul tuturor autorităților publice care au competențe pe linia controlului la trecerea frontierei de stat**.

d) Prin modificarea **alin.(4) al art.14**, dispunerea de către șeful punctului de trecere, a efectuării supracontrolului este **condiționată** de existența unor **indicii temeinice** cu privire la comiterea uneia din infracțiunile prevăzute în art.70-72 din Ordonanța de urgență nr.105/2001, cu consecința tragerii la răspundere (materială, disciplinară sau penală, după caz) a celui care l-a dispus, în caz de neconfirmare a suspiciunilor care au stat la baza dispunerii supracontrolului.

Precizăm că în actuala redactare, dispunerea efectuării supracontrolului nu este condiționată și nici limitată la anumite fapte sau persoane, supracontroalele putând viza chiar personalul propriu. Șeful punctului, în dispunerea efectuării supracontrolului, poate avea în vedere frecvența și pericolul social ridicat al infracțiunilor la regimul armelor, munițiilor, substanțelor explozive, stupefiante și altele, la care art.21-24 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2001 se referă și în legătură cu care ar putea deține unele date evidențiate chiar în Sistemul de Informare Național, prevăzut la art.48. Or, posibilitatea tragerii la răspundere în caz de neconfirmare a indiciilor - care ar putea fi determinate și de insuficiența datelor deținute sau a mijloacelor tehnice de depistare - nu este de natură să ducă la prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere și a criminalității organizate, conform Legii nr.39/2003.

e) Prin modificarea prevăzută la **pct.4** se dorește ca în situația în care personalul uneia din autorități nu poate efectua controlul în echipa constituită ci separat, la terminarea controlului să-l informeze pe șeful său despre rezultatul controlului. Menționăm însă că, potrivit art.17 alin.(1), **șeful echipei de control este polițistul de frontieră**, motiv

pentru care este greu de admis ca acesta să fie exclus de la informarea prevăzută în text.

f) La **pct.6**, care vizează modificarea alin.(1) al art.33, **bunurile** sunt excluse de la controlul despre care se face vorbire în text, fără să se mai prevadă vreo modalitate de efectuare a controlului asupra acestora.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru punctele 7-11 din propunerea legislativă, în textele supuse intervenției legislative (art.48, alin.(1) al art.49, alin.(1) al art.50, alin.(1) și (5) ale art.57 alin.(1) al art.58) nemaifăcându-se referire **la bunuri**.

De exemplu, potrivit modificării propuse pentru art.48, în Sistemul de Informare Național (SIF) ar urma ca evidența, prelucrarea și valorificarea informațiilor cu privire la criminalitatea transfrontalieră și infracțiunile de frontieră să fie numai cu privire la persoane, **nu și la bunuri**, deși în legătură cu trecerea acestora peste frontieră se comit multe infracțiuni specifice, iar potrivit art.49 scopul funcționării SIF constă în sprijinirea acțiunilor de menținere a ordinii publice și siguranței naționale și aplicarea prevederilor legale cu privire la circulația persoanelor și bunurilor pe teritoriul României.

De altfel, în nici unul din textele care se doresc a fi modificate conform pct.6-11 nu este vreo suprapunere de competențe, cea mai mare parte din acestea (cele menționate la pct.7-11) referindu-se la înființarea și funcționarea SIF, sistem prin care se ține evidența, se prelucrează și se valorifică informațiile cu privire la criminalitatea transfrontalieră și infracțiunile de frontieră, la persoane și bunuri.

g) La **pct.12**, în legătură cu modificarea lit.”d”) a art.75, considerăm că și „refuzul unei persoane de a prezenta la control **bagajele**” pe care le deține, la cererea organelor abilitate, trebuie menținut în sfera faptelor contravenționale la fel ca și refuzul de legitimare, ambele fapte petrecându-se în zona de frontieră, fiind deci subsumate aceluiași regim.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Întrucât propunerea legislativă vizează **numai modificări** ale unor dispoziții ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001, **nu și completări**, pentru reliefarea corectă a acestei situații, este necesară eliminarea **din titlu** a expresiei „și completarea”.

2. **Partea introductivă a Art.I**, propunem să fie reformulată pentru evidențierea faptului că Ordonanța de urgență a Guvernului

nr.105/2001 a fost aprobată prin Legea nr.243/2002 doar cu modificări, cât și pentru corespondența cu titlul propunerii din care s-a recomandat eliminarea expresiei „și completarea”.

Sugerăm următoarea formulare:

„Art.I. - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2001 privind frontiera de stat a României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.352 din 30 iunie 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr.243/2002, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:”.

3. Din partea dispozitivă a pct.1 - 13 ale Art.I, sugerăm eliminarea a expresiei „se modifică și”, întrucât, așa cum am arătat, propunerea legislativă vizează **numai modificarea** Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2001, iar referirea la această intervenție legislativă este făcută în partea introductivă a Art.I.

4. La partea dispozitivă a pct.3, 4, 6, 8, 9 și 11, potrivit uzanței legislative, propunem ca textele să fie redactate după formula consacrată de normele de tehnică legislativă, astfel:

„Alienatul ... al articolului ... va avea următorul cuprins:”.

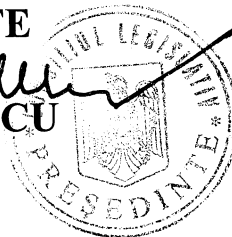
5. La pct.3, cu referire la **alin.(4) al art.14,** în locul sintagmei „... conform art.70-72 din prezenta lege”, este necesar să se scrie „conform art.70-71”, având în vedere că textul se va integra nu în lege ci în cuprinsul actului normativ de bază, adică în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2001, precum și faptul că art.72 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2001 a fost abrogat prin art.29 din Legea nr.39/2003 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate.

6. La pct.10 al Art.I, întrucât referirea la alin.(1) al art.57 privește partea introductivă a conținutului acestuia, pentru redarea corectă a situației de fapt, se impune reformularea, astfel:

„10. La articolul 57, partea introductivă a alineatului (1) și a alineatului (5) vor avea următorul cuprins:”.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCĂ



București

Nr. 1526/14.09.2004