



ROMANIA

EXPUNERE DE MOTIVE

Legea privind siguranța persoanelor în zonele de înbăiere.

I. Motivul emiterii actului normativ

Descrierea situației actuale

În fiecare sezon estival, pe litoralul Mării Negre și pe apele interioare ale țării, un număr de persoane își pierd viața prin înec. O parte dintre aceste evenimente se produc în locuri amenajate pentru înbăiere, în împrejurări în care riscul fusese semnalat: steagul care interzice intrarea în apă era arborat, iar persoana a intrat totuși în apă. O altă parte, probabil mai însemnată, se produc acolo unde nu supraveghează nimeni și unde nu se semnalizează nimic.

Reglementarea în vigoare tratează prima situație ca pe o contravenție, iar pe a doua nu o tratează deloc. Se va arăta în cele ce urmează că nici în prima situație răspunsul juridic nu funcționează, iar cauzele nu țin de severitatea insuficientă a sancțiunii, ci de construcția normei.

Articolul 6 lit. e) din Normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.136/2007 obligă persoanele care utilizează plajele și celelalte locuri organizate pentru înbăiere să nu intre în apă atunci când înbăierea este interzisă, iar articolul 23 alin. (1) lit. b) din aceleași norme sancționează încălcarea acestei obligații. Textul nu precizează însă cine dispune interdicția, prin ce act și din ce moment produce aceasta efecte. Singura dispoziție care privește semnalizarea este cea a articolului 18 lit. d), care obligă administratorul zonei să arboreze steagurile de avertizare, fără a atașa arborării vreo consecință juridică față de public. Mai mult, potrivit articolului 20 lit. c), interdicția se exprimă prin combinația dintre steagul roșu-galben și steagul roșu, astfel încât, în zonele în care nu se asigură supraveghere și, prin urmare, steagul roșu-galben nu este arborat, steagul roșu rămas singur nu are, riguros vorbind, nicio semnificație normativă.

La aceasta se adaugă o dificultate de ordin probator care, în practică, este determinantă. Nicio dispoziție nu impune păstrarea unei evidențe a momentului în care semnalizarea a fost arborată și a celui în care a fost ridicată. În lipsa unei asemenea evidențe, susținerea persoanei sancționate că steagul nu era arborat la momentul faptei nu poate fi combătută, iar procesul-verbal rămâne fără suport. O normă care nu poate fi dovedită nu este o normă aplicată.

Există, în sfârșit, o problemă de așezare a competenței. Obligația de a arbora semnalizarea revine, potrivit articolului 18 lit. d) din norme, administratorului zonei de înbăiere, adică, în cele mai multe cazuri, operatorului economic care exploatează sectorul

de plajă. Or, interdicția de îmbăiere golește plaja și diminuează încasările. Decizia privind siguranța publică este astfel încredințată persoanei care suportă costul economic al acestei decizii. Personalul de salvare acvatică, singurul în măsură să aprecieze starea mării, are potrivit articolului 8 lit. c) numai atribuții de întreținere a materialelor de avertizare, iar articolul 10 alin. (1) lit. c) îl plasează la dispoziția conducătorului ierarhic pentru „orice alte sarcini”, ceea ce permite folosirea sa, în plin program de supraveghere, în activități străine misiunii de siguranță.

Dincolo de aceste chestiuni de conținut, materia suferă de o dezordine normativă care s-a acumulat în peste două decenii. Siguranța în zonele de îmbăiere este reglementată astăzi prin patru acte de niveluri diferite, adoptate între 1998 și 2010, la care se adaugă un ordin al ministrului: Ordonanța Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2006 privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă, Hotărârea Guvernului nr. 1.136/2007, Hotărârea Guvernului nr. 546/2008 privind gestionarea calității apei de îmbăiere și Ordinul ministrului dezvoltării regionale și turismului nr. 1.204/2010 privind autorizarea plajelor în scop turistic.

Aceste acte nu se corelează. Guvernul este abilitat de două ori, prin acte distincte, să reglementeze aceeași materie, iar cele două abilitări desemnează autorități inițiatoare diferite: articolul 33 alin. (7) din Ordonanța Guvernului nr. 58/1998 atribuie inițiativa exclusiv autorității centrale pentru turism, în timp ce articolul 4 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2006 impune propunerea conjunctă a acesteia și a ministerului de interne. Finanțarea aceluiași serviciu este reglementată, la rândul ei, de patru dispoziții care nu se pot aplica simultan: articolul 33 alin. (6) din ordonanța din 1998 o pune în sarcina administratorului, articolul 4 alineatul (2¹) din ordonanța de urgență din 2006 o așază în bugetele locale, prin sume defalcate din venituri ale bugetului de stat, iar articolul 12 din normele din 2007 o atribuie, la alineatul (1), bugetului de stat și, la alineatul (2), operatorilor economici. Obligația de a înființa servicii de salvare pe apele interioare este instituită de două ori, prin articolul 33 alin. (4) din ordonanța din 1998 și prin articolul 3 alin. (2) și (3) din normele din 2007, cu terminologie diferită pentru aceeași îndatorire. Chiar și noțiunea de sezon are două definiții necorelate — 1 mai – 30 septembrie în ordonanța de urgență din 2006 și 1 iunie – 15 septembrie în hotărârea din 2008 — deși obligația de supraveghere depinde de ea, iar normele din 2007, care o reglementează, nu o definesc deloc.

Trecerea timpului a lăsat urme și în litera acestor texte. Articolul 23 din normele din 2007 atribuie competența de constatare unor structuri administrative care nu mai există sub denumirile menționate, iar articolul 17 din aceleași norme trimite la Legea nr. 19/2000, abrogată.

Rămân, în afara oricărei reglementări, câteva situații care apar constant în practică. Refuzul unei persoane de a ieși din apă la somația salvamarului — momentul în care riscul devine efectiv și pentru salvator — nu constituie contravenție. Fapta părintelui sau a persoanei în îngrijirea căreia se află minorul, de a-i permite acestuia intrarea în apă în

condiții de interdicție, nu este prevăzută nicăieri, deși minorul care nu a împlinit 14 ani nu răspunde contravențional, iar pentru cei între 14 și 18 ani limitele amenzii se reduc la jumătate; ipoteza cea mai frecventă rămâne astfel fără răspuns. La celălalt capăt, persoana care intră în apă spre a salva pe altcineva săvârșește, potrivit literei normei, aceeași faptă ca aceea pe care legiuitorul a înțeles să o sancționeze; starea de necesitate prevăzută de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 înlătură caracterul contravențional, dar se constată numai de instanța de judecată, ceea ce înseamnă că salvatorul trebuie mai întâi să fie sancționat și apoi să se judece.

În fine, cea mai mare parte a apei în care se îmbăiază oamenii nu intră sub incidența acestor reglementări. Ele privesc locurile organizate pentru îmbăiere. Lacurile, râurile și porțiunile de litoral neamenajate nu au niciun regim juridic: nici obligație de supraveghere, nici obligație de avertizare, nici o dispoziție care să stabilească cine răspunde atunci când se produce un accident.

Rezultatul este un cadru care creează aparența unei reglementări, fără a produce efectele acesteia.

Schimbări preconizate

Propunerea pornește de la constatarea că problema nu constă în absența unei interdicții, nici în quantumul prea redus al amenzii, ci în lipsa condițiilor în care interdicția poate produce efecte. În consecință, ea nu urmărește înăsprirea regimului sancționator, ci reconstruirea elementelor fără de care acesta rămâne teoretic.

Prima intervenție privește semnalizarea. Articolul 9 stabilește că semnalizarea de interdicție produce efecte de la momentul arborării și până la momentul ridicării, fără altă formalitate de aducere la cunoștință, iar articolul 8 mută decizia de la administratorul zonei la șeful postului de salvare acvatică, separând aprecierea tehnică privind starea mării de interesul patrimonial al celui care exploatează plaja. Pentru ca această decizie să poată fi dovedită, articolul 9 alineatul (2) instituie un registru de evidență, ținut la fiecare post și consemnat de îndată, care poate fi păstrat în format electronic dacă asigură înregistrarea automată și nemodificabilă a momentului consemnării, iar alineatul (3) atașează registrului o prezumție relativă privind intervalul în care semnalizarea a fost arborată. Aceasta este, în economia propunerii, dispoziția care transformă contravenția dintr-una teoretică într-una aplicabilă.

A doua intervenție privește ceea ce se întâmplă în afara zonelor supravegheate. Articolul 4 obligă primarul să stabilească anual, prin dispoziție adusă la cunoștința publică, zonele de îmbăiere supravegheate, perioada și intervalul orar de supraveghere, precum și zonele în care supravegherea nu se asigură, ținând seama de afluența previzibilă de utilizatori, inclusiv în afara sezonului turistic. Articolul 6 enunță apoi că, în afara acestor zone și perioade, îmbăierea se practică pe riscul persoanelor în cauză, precizând totodată că această regulă nu înlătură răspunderea autorității sau a administratorului pentru neîndeplinirea propriilor obligații. Soluția nu creează obligații noi de supraveghere și nu

antrenează cheltuieli, dar înlătură incertitudinea actuală privind răspunderea și obligă autoritatea locală să spună public unde și când se supraveghează.

A treia intervenție privește faptele rămase nereglementate. Articolul 16 tipizează distinct refuzul de a ieși din apă la somație, sancționat mai sever tocmai pentru că în acest moment riscul se transferă asupra salvatorului, precum și fapta părintelui, a tutorelui sau a persoanei în îngrijirea căreia se află minorul. Articolul 17 enumeră expres situațiile în care interdicțiile nu se aplică, între care aceea a persoanei care intră în apă pentru a salva pe altcineva, astfel încât agentul constatat să nu mai fie ținut a încheia procesul-verbal și să lase instanței constatarea evidentului. Articolul 20 rezolvă legătura dintre salvamarul care percepe fapta și agentul constatat care o sancționează, printr-un raport de constatare pe baza căruia poate fi încheiat procesul-verbal, fără a conferi personalului de salvare calitatea de agent constatat, care l-ar îndepărta de misiunea sa și i-ar altera raportul de încredere cu publicul.

A patra intervenție privește obligațiile administratorului. Articolul 11 le sistematizează pe cele existente și adaugă afișarea perioadei și a intervalului de supraveghere, comunicarea prealabilă a personalului și a dotărilor, precum și raportarea anuală a intervențiilor și a evenimentelor produse — informație care astăzi nu se colectează și în lipsa căreia nici o politică publică în această materie nu poate fi întemeiată. Articolul 12 introduce un raport minim între numărul salvatorilor și lungimea frontului la apă supravegheat, singura măsură cantitativă din propunere, iar articolele 13 și 14 interzic folosirea personalului de salvare pentru alte activități pe durata programului de supraveghere și tratează prezentarea unui atestat expirat drept lipsă a supravegherii.

În sfârșit, articolele 3 lit. g) și 10 disociază interdicția dispusă pentru motive de siguranță de interdicția sanitară de îmbăiere, care ține de un alt temei juridic și de altă autoritate, impunând semnalizarea lor prin mijloace distincte, iar articolul 22 obligă Guvernul să adopte, în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii, hotărârea prin care se stabilesc elementele tehnice și se înlătură necorelările descrise mai sus.

Soluții din dreptul comparat avute în vedere

Soluțiile propuse nu sunt originale. Ele reiau, adaptat, mecanisme verificate în state cu litoral și cu tradiție în materia salvării acvatice.

În dreptul francez, articolul L.2213-23 din Codul general al colectivităților teritoriale conferă primarului o poliție specială a îmbăierii, exercitată în mare până la limita de 300 de metri de la linia apei, în temeiul căreia acesta delimitează zonele supravegheate și stabilește perioadele de supraveghere, îmbăierea în afara acestora practicându-se pe riscul celor interesați. Această construcție a inspirat articolele 4, 5 și 6 din propunere. Jurisprudența administrativă franceză a nuanțat însă regula, reținând răspunderea comunei atunci când perioada de supraveghere fusese stabilită fără a ține seama de afluența efectivă de utilizatori; corectivul a fost preluat la articolul 4 alineatul (4) și la articolul 6 alineatul (2).

În dreptul italian, siguranța îmbăierii se reglementează prin ordonanțe anuale ale autorității maritime competente teritorial, adaptate configurației fiecărei porțiuni de

coastă. Acestea stabilesc un raport minim între numărul salvatorilor și lungimea frontului la mare, impun folosirea personalului de salvare exclusiv pentru misiunea de siguranță și obligă la declararea prealabilă a personalului și a dotărilor. Aceste trei elemente se regăsesc la articolele 11 lit. e), 12 și 13 din propunere.

În materia semnalizării, standardul internațional ISO 20712, elaborat împreună cu Federația Internațională de Salvare, stabilește forma, culorile și proprietățile colorimetrice, fotometrice și fizice ale steagurilor de siguranță pentru plajă, precum și cerințele privind amplasarea, iluminarea și întreținerea acestora — aspecte pe care reglementarea română actuală nu le acoperă, deși un steag decolorat de un sezon de expunere își pierde funcția fără a încălca vreo normă. Articolul 7 alineatul (2) din propunere trimite la standardele europene și internaționale în vigoare, urmând ca specificațiile să fie stabilite prin hotărârea Guvernului.

II. Impactul socioeconomic

Propunerea nu produce efecte macroeconomice.

Asupra mediului de afaceri, efectele se resimt în sarcina administratorilor zonelor de îmbăiere, categorie care include operatorii economici ce utilizează sectoare de plajă în scop turistic. Trebuie observat însă că o parte însemnată dintre obligațiile prevăzute la articolul 11 nu sunt noi: amplasarea și întreținerea semnalizării, afișarea panourilor explicative și marcarea zonelor de interdicție sunt impuse deja de articolele 5, 18, 19 și 21 din Normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.136/2007 și constituie, totodată, criterii obligatorii pentru autorizarea plajelor, potrivit anexei nr. 4 la Normele metodologice aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și turismului nr. 1.204/2010. Sarcini efectiv noi decurg din articolul 11 literele e) și f), care privesc comunicarea personalului și raportarea anuală a intervențiilor — obligații de natură administrativă, cu cost redus —, precum și din articolul 12, care poate impune, în cazul sectoarelor de plajă cu front întins, suplimentarea personalului de salvare.

Impactul social urmărit este reducerea numărului de decese și de vătămări produse prin înec, precum și diminuarea expunerii la risc a personalului de salvare acvatică, prin reducerea intervențiilor determinate de nesocotirea interdicției de îmbăiere. Prin obligația de raportare instituită la articolul 11 litera f), propunerea creează totodată premisa evaluării ulterioare a propriei eficacități, imposibilă astăzi în lipsa oricărei evidențe centralizate.

Obligațiile instituite la articolul 16 constituie restrângeri ale libertății individuale de acțiune. Ele sunt justificate de necesitatea protejării vieții și integrității corporale a persoanelor și a siguranței personalului de salvare acvatică, sunt limitate în timp și în spațiu, sunt condiționate de aducerea prealabilă la cunoștința publică a semnalizării și sunt însoțite de cauze exprese de neaplicare. Sancțiunile păstrează, pentru faptele de gravitate redusă, posibilitatea avertismentului.

III. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

Propunerea nu instituie cheltuieli noi în sarcina bugetului de stat. Articolul 15 alin. (1) menține finanțarea serviciilor de salvare acvatică în sarcina administratorului zonei de îmbăiere, iar alineatul (2) al aceluiași articol lasă neatinse mecanismele de finanțare prevăzute de legi speciale.

Obligația prevăzută la articolul 4, care revine primarului, se realizează prin act administrativ și nu generează cheltuieli semnificative. Obligația prevăzută la articolul 22 se realizează prin hotărâre a Guvernului, în cadrul atribuțiilor curente ale autorităților implicate.

IV. Efectele asupra legislației în vigoare

Acte normative în vigoare care privesc materia reglementată.

Ordonanța Guvernului nr. 58/1998; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 274/2006; Hotărârea Guvernului nr. 1.136/2007; Hotărârea Guvernului nr. 546/2008; Ordinul ministrului dezvoltării regionale și turismului nr. 1.204/2010.

Acte normative care urmează a fi elaborate.

Articolul 22 din propunere prevede obligația Guvernului de a adopta, în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii, hotărârea privind organizarea serviciilor publice de salvare acvatică – salvamar, a posturilor de salvare acvatică – salvamar și a posturilor de prim ajutor, precum și privind semnalizarea condițiilor de îmbăiere. Prin această hotărâre urmează a fi abrogată Hotărârea Guvernului nr. 1.136/2007 și a fi înlăturate necorelările descrise la secțiunea a 2-a punctul 2.1.

Dispoziții tranzitorii.

Articolul 23 prevede că, până la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului menționate, mijloacele de semnalizare a condițiilor de îmbăiere sunt cele stabilite prin reglementările în vigoare la data publicării legii, pentru a se evita apariția unui vid normativ.

Compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene.

Propunerea nu transpune acte ale Uniunii Europene. Articolul 3 lit. g) și articolul 10 asigură corelarea cu regimul interdicției de îmbăiere dispuse pentru motive de calitate a apei, materie care intră sub incidența Directivei 2006/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 februarie 2006 privind gestionarea calității apei pentru scăldat și de abrogare a Directivei 76/160/CEE, transpusă în dreptul intern prin Hotărârea Guvernului nr. 546/2008. Propunerea nu instituie reglementări tehnice în sensul Directivei (UE) 2015/1535, specificațiile tehnice ale mijloacelor de semnalizare urmând a fi stabilite prin hotărâre a Guvernului, cu trimitere la standardele în vigoare.

V. Măsuri de implementare

Punerea în aplicare a legii presupune:

- a) adoptarea de către Guvern, în termenul prevăzut la articolul 22, a hotărârii privind organizarea serviciilor de salvare acvatică și semnalizarea condițiilor de înot;
- b) emiterea de către primari, până la data de 1 mai a fiecărui an, a dispoziției prevăzute la articolul 4;
- c) împuternicirea de către primari a persoanelor prevăzute la articolul 19 alineatul (2);
- d) organizarea de către administratori a registrelor prevăzute la articolul 9 alineatul (2).

Legea intră în vigoare la data de 1 mai a anului următor celui în care a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, pentru a se asigura corelarea cu începutul sezonului și timpul necesar măsurilor de implementare.

INIȚIATORI:
TANASĂ ȘTEFĂN – Deputat USR
