



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 400, 10-10-2025

Biroul permanent al Senatului

413, 20.10.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind
avertizarea și alarmarea populației în situațiile
de urgență generate de cutremure**

Analizând propunerea legislativă privind avertizarea și alarmarea populației în situațiile de urgență generate de cutremure (b400/11.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5113/15.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D740/11.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare implementarea și operarea Sistemului „Alertă cutremur”, prin care este realizată avertizarea timpurie și alarmarea populației în situații de urgență generate de cutremure, la nivel local și național, în funcție de magnitudinea inițială estimată a seismelor.

Potrivit *Expunerii de motive*, prin prezenta inițiativă legislativă se propune „realizarea unui sistem național integrat de avertizare seismică timpurie, care să se întemeieze pe standardele internaționale în materie de avertizare publică și care să valorifice tehnologia modernă.

Astfel, este propusă avertizarea și alarmarea populației de îndată ce este depistată producerea unui seism prin mesaje SMS, prin sistemul RO-ALERT și prin transmisii speciale radio și TV, după caz, în baza datelor preliminare transmise de Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Fizica Pământului INCDFP”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la argumentele prezentate în **Expunerea de motive**, semnalăm că soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**¹, luându-se în considerare atât interesul social și politica legislativă a statului român, cât și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne deja existente, în considerarea prevederilor art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art. 31 din Legea nr. 24/2000 impun ca instrumentul de prezentare și motivare să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă - cu referire specială la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi - și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, **impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ**.

Or, din documentul antereferit nu rezultă care sunt cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la **concluziile studiilor în domeniu, ale lucrărilor de cercetare, precum și cele ale evaluărilor statistice privind numărul de cutremure peste o anumită magnitudine, produse în anumite zone seismice din România**.

¹ De altfel, menționăm că, în sensul fundamentării temeinice a actelor normative, reglementate prin art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, s-a pronunțat în mod constant și Curtea Constituțională, printr-o serie de decizii, prin care a constatat că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, cu modificările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative”. Astfel, soluțiile pe care le cuprinde un proiect de act normativ „trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

Astfel, specialiștii în domeniu atestă faptul că tehnologia actuală de detectare precoce a cutremurelor, deși promițătoare, **prezintă limitări semnificative**. Potrivit Departamentului pentru Situații de Urgență, **intervalul scurt** dintre detectarea seismică și momentul efectiv în care cutremurul se produce nu permite decât câteva secunde de preavertizare – un timp insuficient pentru a lua măsuri de protecție efective, dar suficient pentru a provoca panică în rândul populației.

Cu toate acestea, pentru ca un sistem de alertare precoce să fie eficient, nu este suficient să avem doar tehnologia necesară, ci este esențial și ca populația să fie educată în mod corespunzător despre cum să reacționeze în cazul unui cutremur. De altfel, Departamentul pentru Situații de Urgență subliniază necesitatea unei mai bune înțelegeri a măsurilor de siguranță de către populație - cum ar fi întreruperea alimentării cu gaz și electricitate - dar și a modului în care acestea ar trebui gestionate automat de sistemul de alertă.

Referitor la practicile internaționale, Departamentul pentru Situații de Urgență menționează că foarte puține țări au implementat un sistem de alertă pentru cutremure similar cu „**RO-ALERT**”, exceptând cazuri unde distanța dintre sursa seismică și zonele populate permite un timp de reacție mai mare, cum este de exemplu cazul în Mexic. Această perspectivă internațională subliniază complexitatea și provocările implementării unui asemenea sistem în România, **dat fiind caracteristicile geografice și seismice specifice**.

Discuțiile și dezbaterile în rândul specialiștilor în domeniu continuă în ceea ce privește **viabilitatea** și implementarea sistemului RO-ALERT pentru alarmare timpurie în caz de cutremur. Soluțiile viitoare necesită o colaborare strânsă între experții în seismologie, autoritățile de reglementare și comunitățile locale pentru a dezvolta un standard unitar și eficient care să poată beneficia de un consens și acceptare largă.

În prezent, argumentele oficiale invocate de către Departamentul pentru Situații de Urgență pentru a nu transmite mesaje de avertizare timpurie prin sistemul RO-ALERT sunt:

- predictibilitate scăzută;
- risc major de inducere a sentimentului de panică în rândul populației;
- comportament neadecvat generat de panică, într-un moment în care modul conform de acțiune este calmul și cunoașterea regulilor de urmat în cazul producerii unui seism.

Conform Departamentului pentru Situații de Urgență, în situația transmiterii unui mesaj de avertizare cu câteva secunde înainte de producerea unui cutremur, riscă să inducă un sentiment de panică în rândul populației, cu posibilitatea formării unor busculade sau a unor aglomerări de persoane în zone în care este contraindicat să se afle (de ex., scara blocului, lift etc.). Aceste acțiuni se pot transforma în reale situații de urgență care pot pune viața în pericol, chiar și în situația în care seismul nu a produs efecte.

Cu titlu de exemplu, la data de 11 mai 2025, Inspectoratul General pentru situații de urgență a emis un *comunicat de presă* referitor la producerea unui cutremur în zona seismică Vrancea, din al cărui conținut, pe care îl redăm în continuare, rezultă că sistemul RO-ALERT nu va difuza notificări anterior declanșării seismului:

„În urmă cu puțin timp, în ZONA SEISMICA VRANCEA, s-a produs un cutremur mediu cu magnitudinea de 4.6 grade, la adâncimea de 140 km. Până la acest moment, nu au fost primite apeluri prin intermediul 112 și nici nu au fost semnalate pagube materiale sau victime.

Echipaje operative ale ISU București-Ilfov și ISU Vrancea execută recunoașteri în teren.

ATENȚIE! În cazul seismelor, sistemul RO-ALERT nu va difuza notificări, anterior declanșării acestora.

Ulterior producerii cutremurului, în cazul în care acesta generează consecințe grave, vor putea fi difuzate mesaje de avertizare a populației, cu măsuri de protecție adecvate (de exemplu: puncte de distribuție a ajutoarelor de urgență).”

5. Ca observație cu caracter general, semnalăm că, în considerarea prevederilor **art. 2 lit. j)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/15.04.2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, acest gen de riscuri, „*cutremurele*”, sunt deja incluse în categoria „*tipurilor de risc*” pentru care funcționează *sistemul de alertă „RO-ALERT”*.

În prezent, domeniul care face obiectul prezentei propuneri legislative este reglementat la **nivel infralegal** prin **Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur**, aprobat prin Ordinul nr. 2061/170/2023 al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și ministrului afacerilor interne. Referitor la problematica avută în vedere prin proiect, facem trimitere la următoarele prevederi ale Regulamentului:

- funcționarea continuă și la parametri a sistemului RO-ALERT este asigurată de **Serviciul de Telecomunicații Speciale** - art. 47 alin. (1) lit. i);

- în domeniul de acțiune privind prevenirea, **transmiterea mesajelor RO-ALERT pentru avertizarea și alarmarea populației în situații de urgență** este atribuția **Inspectoratului General pentru Situații de Urgență (IGSU)** și a inspectoratelor pentru situații de urgență județene/București-Ilfov – art. 35 alin. (2) lit. d);

- Centrul Operațional Național din cadrul IGSU îndeplinește permanent funcțiile de monitorizare, evaluare, înștiințare, avertizare, **prealarmare**, alertare și coordonare tehnică operațională la nivel național a situațiilor de urgență (...) – art. 17 alin. (1);

- **alertarea seismică timpurie se poate face prin notificare primită prin intermediul rețelelor de telefonie** – art. 86 alin. (5).

Ordinul sus-menționat a fost emis în temeiul **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 15/2005, care a împuternicit o serie de structuri și instituții să elaboreze, să avizeze și să aprobe regulamentele privind gestionarea situațiilor de urgență specifice tipurilor de risc (inclusiv riscul de cutremur), după cum urmează:

- comitetele ministeriale pentru situații de urgență elaborează proiectul de regulament;

- IGSU și Comitetul Național pentru Situații de Urgență avizează proiectul de regulament;

- regulamentul se aprobă prin ordin comun al ministrului administrației și internelor și al ministrului care coordonează managementul situațiilor de urgență specifice riscurilor respective.

Alte prevederi ale **legislației primare** care sunt incidente în materia reglementată de prezenta propunere legislativă sunt următoarele:

a) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2019 privind operarea Sistemului de avertizare a populației în situații de urgență "RO-ALERT":

- **Serviciul de Telecomunicații Speciale** este responsabil de implementarea măsurilor tehnice necesare pentru buna funcționare a Sistemului RO-ALERT, precum și a măsurilor tehnice de securitate cibernetică – art. 13 alin. (1);

- **Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații**, denumită în continuare **ANCOM**, stabilește, prin decizie a președintelui acesteia, condițiile tehnice referitoare la utilizarea rețelelor publice mobile de comunicații electronice și conectarea acestora cu Sistemul RO-ALERT, în scopul transmiterii mesajelor RO-ALERT – art. 14 alin. (1).

b) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice:

- **ANCOM** elaborează și actualizează, prin decizie, autorizația generală pentru tipurile de rețele și de servicii, prin care stabilește condițiile în care acestea pot fi furnizate, determinând astfel drepturile și obligațiile care revin furnizorilor fiecărui tip de rețea sau de serviciu – art. 8 alin. (1);

- Condițiile stabilite prin autorizarea generală pentru furnizarea de rețele și servicii de comunicații electronice pot viza, printre altele, condițiile de utilizare a rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice în vederea transmiterii, de către autoritățile și instituțiile abilitate în acest sens, a mesajelor de avertizare a populației în caz de amenințări iminente și pentru limitarea consecințelor catastrofelor majore – art. 8 alin. (3) lit. e).

c) Legea audiovizualului nr. 504/2002: Consiliul Național al Audiovizualului este autorizat să emită decizii cu caracter de norme de reglementare cu privire la transmiterea informațiilor autorităților publice cu privire la calamități naturale – art. 17 alin. (1) lit. d) pct. 4.

În considerarea celor arătate, este de analizat dacă prezenta propunere legislativă **nu ar trebui să fie un act de modificare și/sau completare a actelor normative de nivel primar enumerate anterior**, în acord cu voința inițiatorului, aspectele de ordin tehnic și procedural urmând a rămâne reglementate prin Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur, aprobat prin ordinul comun al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și ministrului afacerilor interne, care urmează a fi modificat și/sau completat în mod corespunzător de ministerele competente.

6. Sub rezerva observațiilor anterioare, formulăm următoarele observații și propuneri privind redactarea textului și respectarea normelor de tehnică legislativă:

6.1. Potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, „**Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului (...) și obiectul reglementării exprimat sintetic**”.

Or, potrivit titlului, propunerea legislativă are ca obiect „avertizarea și alarmarea populației în situațiile de urgență generate de cutremure”, în vreme ce potrivit art. 1 alin. (1) „prezenta lege reglementează implementarea și operarea Sistemului «Alertă cutremur»”.

Pe de altă parte, semnalăm utilizarea improprie și neunitară a terminologiei de specialitate. Astfel, titlul și art. 1 alin. (1) folosesc noțiuni precum avertizare, avertizare timpurie și alarmare.

Referitor la acest aspect, menționăm că Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur definește, la art. 86, noțiunile de „**înștiințare**”, „**avertizare**” și „**alarmare**” și prevede, totodată, că „**alertarea seismică timpurie** se poate face prin notificare primită prin intermediul rețelelor de telefonie”. Prin urmare, recomandăm ca expresia „avertizarea și alarmarea în situațiile de urgență generate de cutremure” să fie înlocuită cu sintagma „**alertarea seismică timpurie**”.

De asemenea, apreciem că alertarea seismică timpurie trebuie să vizeze nu numai populația, ci și entitățile prevăzute la art. 87 alin. (2) și (3) din Regulament.

Prin urmare, propunem modificarea în acord cu aceste observații a titlului și a textului proiectului.

6.2. La **art. 1 alin. (2)**, norma conține de fapt o definiție a noțiunii de „**alertare seismică timpurie**”, nu a *Sistemului «Alertă cutremur»*.

De asemenea, având în vedere că normele prevăzute la alin. (3)-(5) conțin tot definiția unor termeni, propunem gruparea acestora într-un articol distinct, cu următoarea structură:

„Art. 2. - În înțelesul prezentei legi, expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

- a) alertarea seismică timpurie** - aducerea la cunoștința ...;
- b) ...;**
- c) ...;**
- d) ...”.**

În ipoteza însușirii acestei observații, art. 1 va conține un singur alineat (nenumărat), articolele subsecvente se vor renumera, iar normele de trimitere din cuprinsul proiectului vor fi reanalizate.

În ceea ce privește definiția propusă la **actualul alin. (3)**, semnalăm că **mesajele SMS** nu pot fi definite drept **serviciu de comunicații electronice**. De altfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, la care se face trimitere, nu definește noțiunea de „mesaje SMS”, ci sintagma „serviciu de comunicații electronice”.

Prin urmare, sugerăm următoarea formulare:

„b) mesaje SMS – mesaje sub formă de text a căror transmitere este asigurată de un serviciu de comunicații electronice, astfel cum acesta este definit la art. 4 alin. (1) pct. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare”.

În mod similar, **actualele alin. (4) și (5)** ar putea fi reformulate astfel:

„c) mesaje RO-Alert – mesaje de avertizare a populației vizate de producerea unei situații de urgență, astfel cum sunt reglementate la art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2019 privind operarea Sistemului de avertizare a populației în situații de urgență "RO-ALERT", aprobată prin Legea nr. 24/2021;

d) canal audiovizual – orice serviciu media audiovizual, astfel cum este definit la art. 1 pct. 1 din Legea audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare.”.

6.3. La **actualul art. 2**, pentru un plus de rigoare normativă, recomandă ca expresia „Mesajul de alertă” să fie înlocuit cu expresia „Mesajul de **alertare seismică timpurie**”. Observația este valabilă și pentru celelalte situații similare din proiect.

La **lit. a)**, pentru același considerent, sugerăm următoarea formulare:

„a) momentul detectării seismului, indicat prin oră, minut și secundă, conform timpului oficial al României;”.

De asemenea, întrucât în primele momente nu se cunoaște cu precizie locul producerii seismului, la **lit. b)** propunem următoarea formulare:

„b) localizarea preliminară a seismului, exprimată prin latitudine și longitudine;”.

6.4. La **actualul art. 3**, norma este lipsită de claritate și contravine normelor de tehnică legislativă.

Astfel, din conținutul normei propuse ar trebui să rezulte că mesajul de alertare seismică timpurie se **generează automat** prin intermediul unei aplicații informatice dedicate, realizate de Serviciul de Telecomunicații Speciale, **pe baza datelor preliminare furnizate în timp real de rețeaua de detecție** a Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Fizica Pământului.

În ceea ce privește expresia „*normele de punere în aplicare a legii*”, acestea sunt reprezentate de Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur, aprobat prin Ordinul nr. 2061/170/2023 al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și ministrului afacerilor interne. Observația este valabilă și pentru **art. 4 alin. (2)**.

Totodată, referitor la prevederile ce conțin datele pentru cutremure în funcție de care se transmit mesajele de alertare seismică timpurie, **semnalăm că acestea sunt deja prevăzute la art. 29 alin. (4) din Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur**, fiind de natură să instituie o dublă reglementare, aspect interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Prin urmare, considerăm că legea ar trebui să prevadă că datele respective se stabilesc prin Regulamentul menționat.

6.5. La actualul art. 4 alin. (1), fără a ne pronunța asupra oportunității soluției legislative propuse, este de analizat dacă soluția legislativă ar trebui să vizeze **operatorii de rețea**, așa cum prevede proiectul, sau **furnizorii de servicii de comunicații electronice**, astfel cum sunt definiți la art. 3¹ alin. (1) pct. 9⁴ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

În ipoteza însușirii acestei observații, alin. (1) ar putea avea următorul cuprins:

„Art. – (1) Mesajul de **alertare seismică timpurie** se transmite **furnizorilor de servicii de comunicații electronice**, astfel cum sunt definiți la art. 3¹ alin. (1) pct. 9⁴ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare, și furnizorilor de servicii media, astfel cum sunt definiți la art. 1 pct. 12 din Legea nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

6.6. La actualul art. 5, pentru un plus de rigoare în exprimare, sugerăm ca partea finală a normei să fie redată astfel: „.... respectiv prin

decizie a Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații și decizie a Consiliului Național al Audiovizualului.”.

6.7. La actualul art. 6 alin. (1), expresia „regulile de diseminare teritorială se adaptează la caracteristicile specifice acestui sistem” este lipsită de precizie și previzibilitate; prin urmare, este de analizat dacă legea nu ar trebui să prevadă că regulile respective se stabilesc prin Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur.

La **alin. (2)**, potrivit regulilor de redactare, **se va elimina acronimul „- INCDFP”.**

6.8. La actualul art. 7 alin. (1), reiterăm observația potrivit căreia „normele de punere în aplicare a legii” sunt reprezentate de Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur. Prin urmare, textul propus ar putea fi redactat astfel:

„Art. – (1) În termen de 6 luni de la **data intrării** în vigoare a prezentei legi, **se modifică și/sau completează în mod corespunzător Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de cutremur, aprobat prin Ordinul nr. 2061/170/2023 al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și ministrului afacerilor interne”.**

La **alin. (2)**, din rațiuni de redactare, recomandăm ca norma să fie redată astfel:

„(2) Protocolul prevăzut la **art. ... alin. (2)** se încheie în termen de 4 luni de la **data intrării** în vigoare a **prezentei legi”.**

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 744/09.10.2025