

Nr. 88  
25 octombrie 2022

Dnei Ana REVENCO  
Ministru al Afacerilor Interne

Copie: Dlui Andrei SPÎNU  
Ministru al Infrastructurii și Dezvoltării Regionale

**Re: Propunerea MAI privind interzicerea comercializării și utilizării cartelelor preplătite anonime pentru servicii de comunicații mobile**

Stimată Doamnă Ministru,

La 3 octombrie curent, pe pagina web [particip.gov.md](http://particip.gov.md) a fost publicat pentru consultare publică proiectul de Hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Programului de prevenire și combatere a criminalității pentru anii 2022 – 2025 (număr unic 721/MAI/2022), înaintat de MAI.

Potrivit acestui proiect, una din cauzele criminalității informatice ar fi comercializarea cartelelor de telefonie mobilă PrePay fără a identifica cumpărătorul acestora. În acest context, Planul de acțiuni (pct. 1.6) prevăzut de Program urmărește diminuarea fenomenului de utilizare a serviciilor de telecomunicații anonime la săvârșirea infracțiunilor către 2025, **prin (i) interzicerea comercializării cartelelor preplătite anonime pentru servicii de comunicații mobile și (ii) înregistrarea cartelelor de acest gen aflate în posesia utilizatorilor finali**. Termenul de elaborare a proiectului pentru modificarea corespunzătoare a Legii comunicațiilor electronice nr. 241/2007 este trimestrul I al anului 2025.

Asociația Investitorilor Străini consideră că asemenea schimbare nu va contribui semnificativ la reducerea criminalității informatice, dar va avea în schimb un impact negativ puternic pe plan economic și social.

În sprijinul afirmației de mai sus, prezentăm trei studii internaționale și mai multe articole în care au fost analizate presupusele beneficii și efectele negative ale unei asemenea reglementări, precum și ineficacitatea acestei măsuri pentru atingerea obiectivului propus:

- Raportul GSMA „The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users”, White Paper – November 2013<sup>1</sup>;
- Raportul „Privacy Rights and Prepaid Communication Services - A survey of prepaid mobile phone regulation and registration policies among OECD member states, Centre for Policy Research on Science and Technology Simon Fraser University Vancouver - March 2006<sup>2</sup>;
- Raportul GSMA “Digital Identity Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021”<sup>3</sup>;
- Articole semnate de Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki (APADOR-CH)<sup>4</sup>, etc.

<sup>1</sup>[https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013\\_WhitePaper\\_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf](https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013_WhitePaper_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf).

<sup>2</sup> <http://www.sfu.ca/cprost/prepaid/docs/Gow-PrivacyRightsAndPrepaidCommunicationServices.pdf>.

<sup>3</sup> [Digital-Identity-Access-to-Mobile-Services-and-Proof-of-Identity-2021\\_SPREADs.pdf \(gsma.com\)](https://www.gsma.com/digital-identity-access-to-mobile-services-and-proof-of-identity-2021-spreads/)

<sup>4</sup>[http://adevarul.ro/news/societate/de-nu-vrea-curtea-constitucionala-cartele-prepay-siwi-fi-doar-buletinul-1\\_54bd3a39448e03c0fdc06f9c/index.htm](http://adevarul.ro/news/societate/de-nu-vrea-curtea-constitucionala-cartele-prepay-siwi-fi-doar-buletinul-1_54bd3a39448e03c0fdc06f9c/index.htm);

<https://playtech.ro/2014/prepay-cu-buletinul-efecte-nocive/>;

<http://www.apador.org/internetul-cu-buletinul-neconstitutional/>.

## 1. Ineficiența măsurii propuse

Deși multe state aplică asemenea restricții, nu există dovezi empirice publicate care să arate o legătură directă între introducerea acestor politici și o reducere a activităților legate de criminalitate.

Este puțin probabil ca introducerea unei asemenea măsuri să faciliteze identificarea infractorilor, deoarece aceștia nu ar folosi în scopul comiterii infracțiunilor cartele preplătite înregistrate pe nume propriu. În acest scop, infractorii ar putea folosi:

- cartele din Republica Moldova înregistrate pe numele unor persoane vulnerabile (persoane în etate, persoane cu dizabilități, persoane fără domiciliu, persoane cu venituri scăzute, etc.), inclusiv contra plată, sau pe numele unor persoane juridice;
- cartele din Republica Moldova înregistrate pe numele unor persoane terțe, fără știrea acestora (de exemplu, pe bază de acte de identitate furate sau copii de acte de identitate utilizate neautorizat);
- cartele din Republica Moldova înregistrate pe numele unor persoane terțe și care au fost furate;
- cartele emise de operatori din state terțe (inclusiv România) în care nu există obligația de înregistrare a utilizatorilor<sup>5</sup>;
- cartele emise de operatori din state terțe în care nu există obligația de înregistrare a utilizatorilor și care sunt comercializate pe teritoriul Republicii Moldova (de exemplu, Simtravel)<sup>6</sup>.

Introducerea unei asemenea măsuri ar conduce la crearea unei „piețe negre” a cartelelor preplătite. De asemenea, înregistrarea noilor utilizatori prepaid la punctele de vânzare care aparțin distribuitorilor operatorului (de exemplu chioșcuri sau alimentare), în special în regiuni, va genera riscul că înregistrările să fie de o calitate neadecvată sau să fie intenționat distorsionate, cu introducerea datelor inexistente sau folosirea neautorizată a identității altor persoane, inclusiv înregistrate anterior. Inducerea autorităților pe o pistă falsă ar crea obstacole suplimentare pentru ancheta penală. Totodată, înregistrarea pe numele altei persoane ar putea fi folosită de infractori ca probă că nu au folosit de fapt cartela.

Comisia Europeană a refuzat să dea curs solicitării unor state membre ale Uniunii Europene privind impunerea unei obligații de înregistrare a utilizatorilor de cartele preplătite la nivel comunitar, constatând că nu a fost dovedită eficiența acestor măsuri la nivel național, motiv pentru care nu este convinsă de necesitatea de a acționa în acest domeniu la nivelul Uniunii Europene<sup>7</sup>. Pentru motive similare, unele state, care au introdus asemenea obligație, au anulat-o ulterior (de exemplu, Mexic). În trecut, au fost

---

<sup>5</sup> A se vedea anexa la Raportul GSMA “Digital Identity Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021”, menționat mai sus.

<sup>6</sup> A se vedea Simtravel.md.

<sup>7</sup> Raportul Consiliului și Parlamentului European COM(2011) 225 final din 18.04.2011 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0225:FIN>): „Ponderea utilizatorilor de telefonie mobilă care folosesc servicii preplătite variază în UE. Unele state membre au susținut că, în special atunci când sunt achiziționate într-un alt stat membru, cartelele SIM preplătite, ai căror posesori nu sunt identificați, ar putea fi, de asemenea, utilizate de persoane implicate în activități infracționale ca mijloc de evitare a identificării în cursul cercetării penale. Șase state membre (Danemarca, Spania, Italia, Grecia, Slovacia și Bulgaria) au adoptat măsuri care necesită înregistrarea cartelor SIM preplătite. Acestea și alte state membre (Polonia, Cipru, Lituania) au susținut opțiunea adoptării de măsuri la nivelul UE pentru înregistrarea obligatorie a identității utilizatorilor de servicii preplătite. **Eficacitatea acestor măsuri naționale nu a fost dovedită. Au fost evidențiate limitări potențiale, de exemplu, în cazurile de furt de identitate sau atunci când cartela SIM este achiziționată de un tert ori atunci când un utilizator activează serviciul de roaming prin conectarea cu o cartelă cumpărată într-o țară terță. În general, Comisia nu este convinsă de necesitatea de a acționa în acest domeniu la nivelul UE în acest stadiu.**”

comise atacuri teroriste în mai multe țări europene în care a fost implementată asemenea măsură (Franța, Germania, Spania, Belgia), care nu au putut fi prevenite de asemenea reglementare<sup>8</sup>.

Merită de menționat că în baza Legii comunicațiilor electronice și a Regulamentului privind modul de organizare și efectuare a măsurilor speciale de investigații în rețelele de comunicații electronice, furnizorii de comunicații mobile oferă organelor abilitate o multitudine de metadate (date despre localizare, date despre trafic, etc.) care permit urmărirea, identificarea și localizarea utilizatorilor.

## **2. Atingerile aduse dreptului la viață privată și îngrădirea libertății de exprimare**

În Hotărârea sa din 21.12.2016 pe cauzele C-203/15 și C-698/15 Tele2 Sverige și Watson<sup>9</sup>, Curtea Europeană de Justiție a apreciat că o obligație generală și nediferențiată de păstrare a datelor tuturor abonaților și utilizatorilor înregistrați constituie o interferență disproporționată asupra dreptului la viața privată. Asemenea obligație de păstrare a datelor trebuie să fie aplicată indivizilor concreți, în privința cărora există suspiciuni rezonabile, bazate pe probe obiective, de implicare în activități criminale. Astfel, prin măsura propusă va fi limitat dreptul la viață privată a persoanelor care nu sunt implicate în activitate criminală sau terorism și care au un interes legitim pentru ascunderea identității sau pur și simplu o fac din preferință personală. Proiectul în cauză ar putea fi perceput de populație ca pe o tentativă de instituire a unei supravegheri generale de tip “Big Brother”.

De asemenea, prin acest proiect vor fi create riscuri semnificative pentru scurgerea sau pierderea datelor personale (și pericole ulterioare, cum ar fi sustragerea identității). Multe persoane vor fi reticente să-și transmită copia buletinului de identitate vânzătorului unui chioșc. În acest sens, notăm precaritatea condițiilor în care vor fi păstrate datele cu caracter personal ale utilizatorilor de cartele preplătite. Cartelele preplătite sunt vândute de un număr foarte mare de comercianți (chioșcuri, alimentare, PECO, supermarketuri, oficii poștale, etc.), mai mare decât al celor care se preocupă de vânzarea abonamentelor. Fiecare vânzător de cartele va primi de la fiecare cumpărător un formular cu date personale și/sau copia buletinului de identitate. Astfel, fiecare vânzător va deține o bază de date cu numele, prenumele, IDNP, domiciliul, seria și numărul buletinului de identitate ale celor care au cumpărat cartele. Posibilitatea de a asigura efectiv securitatea și confidențialitatea acestor date este vădit limitată. În mod clar, mulți utilizatori nu vor avea încrederea că datele cu vădit caracter personal pe care le pun la dispoziție vor fi înregistrate și păstrate în condiții de confidențialitate și vor fi reticenți să comunice asemenea date și/sau să lase copia buletinului său de identitate unor asemenea vânzători.

Există și alte consecințe practice destul de neplăcute care rezultă din lăsarea datelor personale la îndemâna oricui, fără nicio garanție de securitate. Astfel, cetățenii se pot pomeni că figurează într-o bază de date oficială drept cumpărător al mai multor cartele preplătite pe care, în realitate, nu le-au cumpărat și care au fost folosite, pe numele lor, în scopuri neidentificate. Confrunțați cu premisa că sunt cumpărători ai acestor cartele, acești cetățeni vor fi puși în fața unei misiuni practic imposibile de a demonstra autorităților sau altor persoane interesate că, de fapt, ei nu au procurat cartelele respective.

---

<sup>8</sup> Legislația a 20 din cele 35 state membre ale OECD (Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare) nu prevede obligația operatorilor de a colecta date despre identitatea utilizatorului prepaid. Cel puțin 5 din aceste state (Marea Britanie, Cehia, Canada, Mexic, Noua Zeelandă) au examinat și, în urma unui proces de consultare, au respins politica care impune înregistrarea. Alte state membre ale OECD în care operatorii nu au asemenea obligație sunt Statele Unite, Israel, Irlanda, Austria, Suedia, Finlanda, Islanda, Luxembourg, Estonia, Letonia, Lituania, Portugalia, Polonia, Coreea, Noua Zeelandă, Slovenia și Chile. Mai multe state vecine, inclusiv România, Țările Baltice, de asemenea, nu au impus această restricție. Sursa: Raportul GSMA „The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users”, White Paper – November 2013 ([https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013\\_WhitePaper\\_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf](https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013_WhitePaper_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf)).

<sup>9</sup>

Restricționarea vânzării cartelelor doar în unitățile abilitate să încheie și abonamente (magazinele operatorilor și partenerilor acestora), **a căror număr este limitat**, nu poate fi o soluție. Acestea **abia fac față cererii de deservire din partea utilizatorilor cu contract**, iar necesitatea înregistrării a peste 2 milioane de utilizatori prepaid nu doar că va genera incomodități pentru clienți (cozi imense, timp pierdut și nemulțumirea clienților), dar ar putea provoca colapsul sistemului de vânzări și deservire a clienților utilizatori de servicii de comunicații electronice. Tocmai pentru fluidizarea comerțului cu cartele s-a ajuns la folosirea unor alți distribuitori, pe lângă cei care încheie abonamente.

Respectiv, autoritățile abilitate trebuie să fie conștiente că niciun furnizor nu va putea garanta veridicitatea informației cu privire la identitatea utilizatorului. Identificarea utilizatorului poate fi doar ca o măsură de ordonare a datelor în acest domeniu, însă nicidecum un instrument de identificare a infractorilor sau de reducere a infracționalității.

### 3. Impactul socio-economic negativ

Furnizarea serviciilor pe bază de cartele preplătite anonime reprezintă o practică răspândită în lume. Totuși, chiar dacă unele țări au interzis asemenea servicii, la examinarea oportunității permițerii sau interzicerii prestării unor asemenea servicii, trebuie să se țină cont de circumstanțele specifice ale țării, fapt evidențiat și în raportul GSMA „The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users”, White Paper – November 2013<sup>10</sup>.

Ținând cont de condițiile locale și regionale din Republica Moldova, menționăm următoarele riscuri de ordin social și economic:

- I. Conform raportului ANRCETI pentru trimestrul II al anul 2022<sup>11</sup>, în Republica Moldova există aproape 3,4 milioane utilizatori pe bază de cartele preplătite (din care circa 80% sunt activi), ceea ce reprezintă circa 66% din numărul total de utilizatori. Având în vedere numărul de utilizatori prepaid activi, **asigurarea practică a obligației de înregistrare se impune ca fiind extrem de dificilă**, punctele de vânzări ale operatorilor nefiind echipate pentru a asigura logistica înregistrării identității utilizatorilor și va fi necesar un efort masiv pentru a forța utilizatorii existenți să se înregistreze.
- II. Interdicția utilizării serviciilor în baza cartelelor preplătite poate **lovi în cele mai vulnerabile pături ale populației și va trezi foarte multe nemulțumiri**, profilul utilizatorilor prepaid cuprinzând, în special, populația din zonele rurale, persoanele cu venituri mici, persoanele în etate, tinerii.

În primul rând, în comparație cu abonamentul, cartelele preplătite implică cheltuieli mult mai mici pentru utilizatori, deoarece le permit utilizatorilor să reîncarce contul doar atunci când au nevoie să folosească serviciile (adică nu sunt obligați achite o plată lunară ca la abonament), să-și controleze cheltuielile (consumă doar atât cât au în cont) și să nu piardă creditul neutilizat. Ca urmare a interzicerii cartelelor preplătite, serviciile mobile vor deveni semnificativ mai scumpe și inaccesibile pentru o bună parte din populație care le utiliza anterior.

Situația în Republica Moldova nu se compară cu situația din alte state europene unde există obligația de înregistrare a utilizatorilor de servicii de comunicații mobile, dar puterea de cumpărare a populației este mult superioară celei a populației din Republica Moldova și ponderea utilizatorilor prepaid, la momentul impunerii acestei obligații, era mult mai mică.

În al doilea rând, o mare parte din acești utilizatori locuiesc în sate unde nu există puncte de vânzări ale operatorilor și ca urmare vor trebui să meargă la un centru raional sau municipiu pentru a semna contract și a se înregistra. Totodată, rotația acestor utilizatori este foarte mare (adică un

<sup>10</sup> Pag. 20, [https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013\\_WhitePaper\\_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf](https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013_WhitePaper_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf).

<sup>11</sup> [Rapoarte statistice trimestriale | ANRCETI](#)

utilizator își schimbă cartela cel puțin o dată la doi ani, deci de fiecare dată el va fi nevoit să vină la punctul de vânzare al operatorului să semneze contract).

Mulți dintre acești utilizatori, în special cei de la sate, nu se pot deplasa astfel din motive de vârstă sau de sănătate ori din lipsă de mijloace financiare. La aceștia, se adaugă persoanele care, din motive similare, nu dispun de acte de identitate valabile<sup>12</sup>. De asemenea, vor exista clienți care nu vor fi adecvat informați despre impunerea unei asemenea obligații, și ca urmare vor fi deconectați. Prin urmare, multe persoane vor rămâne fără conexiune și fără capacitatea de a comunica.

**În ipoteza impunerii obligației de înregistrare, există riscul suspendării serviciului pentru o mare parte din respectivii abonați.** Deconectarea utilizatorilor care nu s-au înregistrat la data limită ar cauza o perturbare gravă a serviciului.

- III. Respectiva situație de fapt va conduce la o scădere bruscă și considerabilă a accesului populației la serviciile de comunicații electronice, inclusiv la serviciile de urgență 112, creînd un impediment serios în asigurarea serviciului universal și va contribui la reducerea standardelor de trai ale populației și excluderea socială a acesteia. Rolul telefoniei mobile în asigurarea serviciului universal este exemplificat prin evoluția ratei de penetrare a telefoniei mobile, care în trimestrul II al anului 2022 a constituit 162%, sau circa 125% luând în calcul doar utilizatorii activi.
- IV. Ca efect al reducerii numărului de utilizatori, **vor scădea semnificativ și veniturile operatorilor, implicit contribuțiile plătite la buget, în special TVA.** În trimestrul II al anului 2022, venitul înregistrat pe piața cu amănuntul din vânzările de cartele preplătite reprezenta o pondere de peste 20%.
- V. Scăderea numărului de utilizatori și reducerea veniturilor operatorilor va conduce și la **scăderea investițiilor operatorilor în modernizarea și extinderea rețelelor, în special în zonele rurale (fapt care intră în contradicție cu obiectivele și programele autorităților), și în implementarea noilor tehnologii și servicii.** Reducerea investițiilor va conduce implicit la **reducerea impozitelor și taxelor achitate la buget în legătură cu importul echipamentelor și contractarea lucrărilor respective, în special TVA.**
- VI. Obligația de înregistrare ar cere cheltuieli mari legate de logistica acestui proces, **iar aceste costuri vor fi eventual reflectate în tarifele percepute de la utilizatori.**
- VII. Pentru a se asigura că baza de date este corectă și actualizată, autoritățile trebuie să introducă în lege obligații pentru utilizatori de a informa operatorii despre schimbarea numelui, adresei, schimbarea titularului, furtul, pierderea, vânzarea sau donarea cartelei, încetarea utilizării serviciului, precum și sancțiuni (amenzi) corespunzătoare pentru a asigura respectarea acestei obligații. Respectiva obligație este în măsură a produce o nemulțumire din partea publicului larg, fiind percepută drept o intruziune în viața privată și libertatea utilizatorului.

Având în vedere potențialul impact social și economic ale impunerii obligației de înregistrare și utilitatea limitată a acesteia în lupta contra criminalității și terorismului, considerăm că asemenea obligație este un răspuns disproporționat la pericolele pe care le pune lipsa înregistrării.

Observăm că proiectul în cauză nu este însoțit de un document de analiză a impactului de reglementare, întocmit în conformitate cu Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, care să reflecte impactul și să argumenteze oportunitatea intervenției, să

<sup>12</sup> Majoritatea covârșitoare a acestor persoane sunt, prin urmare, expuși unui risc mai mare de excludere digitală, socială și financiară, deoarece mobilul poate fi singurul lor mijloc de a accesa informații și servicii online. A se vedea anexa la Raportul GSMA "Digital Identity Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021", menționat mai sus.

descrie costurile de conformare ce vor fi suportate de către agenții economici și utilizatorii finali, precum și riscurile iminente care pot duce la eșecul intervenției, să identifice opțiunile alternative de soluționare a problemei, să explice motivele de ce acestea nu au fost luate în considerare.

**Avem ferma convingere că obiectivele urmărite de autori pot fi atinse prin alte metode mai puțin intruzive.**

În speranța că veți lua în considerare cele expuse, Vă mulțumim anticipat și suntem la dispoziția Dumneavoastră pentru a argumenta poziția expusă mai sus.

**Cu profund respect,**

**Director executiv**

**Ana Groza**



**Notă:** Asociația Investitorilor Străini reunește 23 companii – cei mai mari investitori din Republica Moldova, investițiile cărora provin din 14 țări, cu peste **20.000 de angajați**. Volumul total al investițiilor companiilor-membre FIA depășește **2 miliarde 200 milioane euro**, ceea ce constituie aproximativ **18% din PIB**.