

**Nr. 09
Din 30 ianuarie 2023**

**Dnei Natalia GAVRILIȚA
Prim-ministru al Republicii Moldova**

**Copie: Dlui Andrei SPÎNU
Viceprim-ministru,
Ministru al Infrastructurii și Dezvoltării Regionale**

**Dlui Iurie ȚURCANU
Viceprim-ministru pentru Digitalizare**

**Dlui Dumitru ALAIBA
Ministru al Economiei**

**Dnei Ana REVENCO
Ministru al Afacerilor Interne**

**Dlui Ion Lupan,
Șef al Secretariatului Consiliului Economic
pe lângă Prim-ministru**

Ref: Inițiativa MAI privind interzicerea comercializării și utilizării cartelelor preplătite anonime pentru servicii de comunicații mobile

Stimată Doamnă Prim-ministru,

Asociația Investitorilor Străini (FIA) Vă salută și exprimă cele mai înalte considerațiuni. Venim să exprimăm gratitudinea și susținerea pentru recente reforme de îmbunătățire a climatului investițional.

La 17 ianuarie curent, pe pagina www.particip.gov.md a fost publicat, **repetat**, proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea **Programului de prevenire și combatere a criminalității pentru anii 2022–2025**, elaborat de Ministerul Afacerilor Interne (MAI). Acest proiect prevede, printre altele, modificarea Legii comunicațiilor electronice, 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 realizare a acestei acțiuni este trimestrul I al anului 2025, deși nu este clar dacă termenul se referă la aprobarea modificării actului normativ sau la finalizarea înregistrării cartelelor respective aflate în posesia utilizatorilor finali. Proiectul este însoțit de sinteza obiectivelor și recomandărilor, potrivit căreia prima acțiune urmează a fi realizată până în trimestrul IV al anului 2023.

Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR) și Asociația Investitorilor Străini, din care fac parte doi cei mai mari operatori de telefonie mobilă din țară (care împreună dețin o cotă de piață de 92%), au formulat

rezerve argumentate față de eficiența și oportunitatea unei asemenea măsuri (copia avizului FIA nr. 88 din 25.10.2022 se anexează), însă MAI a respins aceste rezerve.

FIA face apel către Guvern să nu dea curs inițiativei menționate mai sus, pentru următoarele motive principale:

1. Eficiența măsurilor respective pentru atingerea obiectivului propus este foarte discutabilă:

- a. Conform studiului efectuat de GSMA¹, nu există dovezi empirice publicate care să arate o legătură directă între introducerea acestor măsuri și o reducere a activităților legate de criminalitate;
- b. Infracții vor putea în continuare utiliza cartele anonime emise în alte țări, inclusiv din România. Grație acordului interstatal, cartelele din România utilizate în roaming în RM beneficiază de aceleași tarife ca și cartelele din RM. În plus, în Moldova se vând liber cartele anonime din Țările Baltice (de exemplu, Simtravel).
- c. Infracții vor putea utiliza cartele înscrise pe numele altor persoane (persoane vulnerabile, firme-fantomă, cu folosirea neautorizată a datelor personale, cartele furate, etc.). Conform studiului efectuat de GSMA în 7 țări cu venituri mici și medii pe cap de locuitor în care sunt aplicate asemenea măsuri², circa 18% din locuitorii acestor țări care dețineau o cartelă preplătită aveau cartela înregistrată pe unele unei alte persoane³.
- d. Cartelele preplătite sunt vândute de un număr foarte mare de comercianți (chioscuri, alimentare, PECO, supermarketuri, oficii postale, etc.), mai mare decât al celor care se preocupă de vânzarea abonamentelor, și niciun furnizor nu va putea garanta veridicitatea informației cu privire la identitatea utilizatorului.
- e. SUA, Israel, Marea Britanie, Canada, Noua Zeelandă, Coreea de Sud și o mare parte din statele UE (România, Țările Baltice, Finlanda, Suedia, Olanda, Islanda, Irlanda, Portugalia, Republica Cehă, Slovenia, Croația, Bosnia)⁴ au examinat și, în urma unui proces de consultare, au respins politica care impune înregistrarea.
- f. Țările în care au fost implementată măsura respectivă nu diferă cu nimic de țările în care asemenea măsură nu a fost implementată sub aspectul combaterii criminalității. Mai multe țări europene în care a fost implementată asemenea măsură (Franța, Germania, Spania, Belgia) s-au confruntat cu atacuri teroriste, care nu au putut fi prevenite de asemenea reglementare.
- g. 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 Europene⁵;
- h. Există metode mai puțin intruzive pentru atingerea obiectivelor propuse.

¹ Raportul GSMA "Digital Identity Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021" - [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.pdf).

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ 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>. Contrar celor declarate de MAI, nici Directiva 2006/24/CE, nici CtEDO nu au stabilit că înregistrarea utilizatorilor prepaid ar fi necesară, adecvată și proporționată în cadrul unei societăți democratice pentru scopurile specifice ordinii publice.

2. Costurile economice și sociale semnificative legate de implementarea măsurilor respective în raport cu câștigurile marginale pretinse de autori:

- a. Atingerea obiectivelor extrem de ambițioase, stabilite în proiectul Strategiei de Transformare Digitală pentru anii 2023-2030, va fi serios afectată prin introducerea înregistrării obligatorii a utilizatorilor cartelelor preplătite. Aplicarea unei asemenea măsuri, dimpotrivă, poate conduce la excluderea digitală, socială și financiară a părții vulnerabile a populației:
 - i. Profilul utilizatorilor prepaid cuprinde, în special, persoanele cu venituri mici, persoane în etate, tineri, șomeri. O mare parte din acești utilizatori locuiesc în sate, unde nu există puncte de vânzări ale operatorilor. Ca urmare, aceștia vor trebui să meargă la un centru raional pentru a se înregistra ca utilizator. Rotația acestor utilizatori este foarte mare (un utilizator își schimbă cartela cel puțin o dată la doi ani, de fiecare dată el va fi nevoit să vină la punctul de vânzare al operatorului pentru a se înregistra).
 - ii. 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. Conform studiului efectuat de GSMA în 7 țări cu venituri mici și medii pe cap de locuitor în care sunt aplicate asemenea măsuri, circa 17% din locuitorii acestor țări nu dispun de un act de identitate valabil, cu care să poată procura o cartelă preplătită.
 - iii. În Moldova, există peste 3,3 milioane de cartele preplătite, din care circa 80% sunt active⁶. 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. În ipoteza impunerii obligației de înregistrare, există riscul suspendării serviciului pentru o mare parte din respectivii abonați.
 - iv. Vor exista foarte mulți 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.
 - v. Obligația de înregistrare ar cere cheltuieli mari legate de asigurarea logisticii acestui proces. Aceste costuri suplimentare vor fi eventual reflectate în tarifele mai mari percepute de la utilizatori, ceea ce va face serviciile mai puțin accesibile pentru păturile vulnerabile. Pe de altă parte, costurile mai mari ale distribuției și cererea redusă pentru cartele preplătite va face ca distribuitorii să refuze să mai comercializeze asemenea cartele în majoritatea localităților rurale.
 - vi. Reducerea cererii pentru servicii de telefonie mobilă în zonele rurale va face și mai nerentabile investițiile în dezvoltarea rețelelor în aceste zone.
 - vii. Respectiva situație de fapt va conduce la o scădere bruscă și considerabilă a accesului populației la serviciile de comunicații electronice, creând un impediment serios în asigurarea serviciului universal, și va provoca reducerea standardelor de trai ale populației și excluderea socială a acesteia.
- b. Reducerea cererii pentru servicii de telefonie mobilă va avea un impact puternic asupra veniturilor operatorilor (circa 20% din care vin din vânzările de cartele preplătite), reducând

⁶ [Rapoarte statistice trimestriale | ANRCETI](#)

semnificativ capacitatea lor investițională. Implicit, vor scădea și contribuțiile operatorilor la buget.

- c. Prin aceste măsuri vor fi create riscuri semnificative pentru scurgerea sau pierderea datelor personale (și pericole ulterioare, cum ar fi sustragerea identității). Cartelele preplătite sunt vândute de un număr foarte mare de comercianți (chioscuri, alimentare, PECO, supermarketuri, oficii postale, etc.), mai mare decât al celor care se preocupă de vânzarea abonamentelor. Posibilitatea de a asigura efectiv securitatea și confidențialitatea acestor date este vădit limitată⁷. Proiectul în cauză ar putea fi perceput de populație ca pe o tentativă de instituire a unei supravegheri generale de tip "Big Brother".
 - d. Fenomenul terminației neautorizate a traficului internațional, reclamat de MAI și Moldtelecom, produce daune mărimea cărora deseori nu permite nici măcar pornirea urmării penale. În orice caz, acest fenomen este cauzat de diferența actuală enormă între tarifele de terminație a apelurilor internaționale și cele naționale și va dispărea în general odată cu implementarea acordurilor de reducere a tarifelor de roaming.
3. Proiectul în cauză nu este însoțit de un document de analiză a impactului de reglementare, care să reflecte impactul și să argumenteze oportunitatea intervenției.

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, iar obiectivele urmărite de autori pot fi atinse prin alte metode mai puțin intruzive.

Din motivele expuse mai sus și argumentele pertinente, solicităm respectuos și sperăm că Guvernul nu va da curs inițiativei în cauză. Pentru mai multe detalii și argumente, suntem la dispoziția Domniei Voastre.

Cu o deosebită considerație,



Ana Groza

Director executiv

⁷ 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.