

Data 06.07.2026

Domnului Igor GROSU,
Președinte al Parlamentului
Parlamentul Republicii Moldova

Dlui Lilian CARP,
Comisia pentru securitate națională,
apărare și ordine publică

Dnei Victoria BELOUS,
Comisia Economie, Buget și Finanțe

Ref.: Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (prevenirea escrocheriilor telefonice și a fraudelor prin comunicații electronice)

Stimați Domni Președinți,
Stimată Doamnă Președintă,

În numele Confederației Naționale a Patronatului, al Asociației Naționale a Companiilor din sectorul TIC (ATIC), al Camerei Americane de Comerț din Moldova (AmCham), al Asociației Businessului European (EBA Moldova) și al Asociației Investitorilor Străini (FIA Moldova) dorim să Vă adresăm cele mai înalte considerațiuni.

Asociațiile semnatare își exprimă aprecierea pentru preocuparea constantă a Parlamentului de a identifica și combate fraudele comise prin intermediul comunicațiilor electronice, un fenomen care afectează atât cetățenii, cât și încrederea în serviciile digitale și în ecosistemul de comunicații.

În contextul examinării proiectului de lege în prima lectură, asociațiile semnatare reiterează observațiile și propunerile formulate anterior și consideră că proiectul necesită revizuirea unor prevederi esențiale înainte de a fi supus votului în lectura a doua. Deși obiectivul declarat este legitim, soluțiile propuse sunt, în mai multe puncte, disproporționate, dificil sau imposibil de implementat tehnic, insuficient fundamentate printr-o analiză de impact și susceptibile să producă efecte economice și sociale negative semnificative, fără a atinge în mod eficient scopul urmărit.

1. Sumarul principalelor obiecții

În esență, proiectul prezintă următoarele lacune majore:

1. **Obligații excesive pentru furnizorii de comunicații electronice**, prin transformarea acestora în actori responsabili pentru fenomene infracționale care, în fapt, depășesc controlul lor direct.

2. **Introducerea unei obligații generale de înregistrare a utilizatorilor de cartele preplătite**, deși această măsură nu vizează principala cauză a fraudei telefonice și riscă să producă efecte disproporționate asupra consumatorilor și pieței.
3. **Termene de implementare nerealiste**, incompatibile cu complexitatea tehnică a măsurilor și cu amploarea operațiunilor necesare.
4. **Sancțiuni excesive și răspundere extinsă nejustificat**, fără a ține cont de caracterul personal al răspunderii contravenționale.
5. **Lipsa unei analize serioase de impact reglementar**, care să evalueze fezabilitatea tehnică, costurile, riscurile sociale și efectele asupra accesului la servicii.
6. **Riscul de efecte contrare scopului urmărit**, inclusiv migrarea fraudei către canale mai greu de urmărit, precum cartelele din alte jurisdicții, serviciile OTT sau mecanismele de phishing asociate noilor obligații.

În aceste condiții, considerăm necesară revizuirea prevederilor menționate și operarea amendamentelor necesare înainte de adoptarea proiectului în lectura a doua.

2. Analiza detaliată a obiecțiilor

2.1. Proiectul pornește de la o premisă incorectă privind cauzele reale ale fraudei

Fenomenul fraudelor telefonice nu este determinat, în principal, de existența cartelelor preplătite anonime, ci de capacitatea infractorilor de a **falsifica identitatea apelantului** și de a exploata canale de rutare care nu permit verificarea în timp real a originii reale a apelului.

Dacă anonimatul cartelelor preplătite ar fi reprezentat, în sine, un instrument de protecție pentru infractori, atunci recurgerea la falsificarea numărului apelant nu ar mai fi necesară. În realitate, tocmai utilizarea mecanismului de substituie a numărului apelant împiedică identificarea numărului real de origine și, prin urmare, face imposibilă stabilirea apartenenței acestuia la o anumită cartelă preplătită anonimă din Republica Moldova.

În aceste situații, simpla obligație de a identifica utilizatorii de cartele preplătite nu rezolvă cauza principală a fraudei. Mai mult, poate crea doar o **sarcină administrativă masivă**, fără un beneficiu real proporțional.

2.2. Obligația de blocare a apelurilor cu „origine neverificată” este formulată imprecis și depășește posibilitățile tehnice reale

Textul proiectului obligă furnizorii să blocheze apelurile cu origine neverificată, însă această noțiune este problematică.

În mod obiectiv:

- **originea apelurilor internaționale de intrare** nu poate fi verificată în timp real de un furnizor din Republica Moldova cu operatorii din alte state;
- **apelurile din roaming** pot fi doar analizate prin indicatori de localizare și comportament, nu printr-o verificare absolută a autenticității numărului;
- **apelurile OTT** nu sunt, în general, controlabile în sensul impus de proiect.

Prin urmare, sintagma propusă este prea largă, ambiguu formulată și riscă să impună o obligație imposibil de executat. O abordare mai realistă ar fi utilizarea noțiunii de **„apel suspect”**, definit prin criterii tehnice obiective și prin indicii de substituie neautorizată a identificatorului liniei apelante, stabiliți de autoritatea de reglementare în dialog cu industria și cu organele de drept.

2.3. Obligația de a identifica și bloca aplicații, servicii sau sisteme care permit CLI spoofing este disproporționată

Proiectul prevede că furnizorii trebuie să identifice și să prevină utilizarea echipamentelor, aplicațiilor, serviciilor, sistemelor tehnice și soluțiilor de rutare care permit generarea, tranzitarea și terminarea apelurilor cu substituirea numărului apelant.

Această abordare ridică probleme serioase:

- **tehnic, este nerealist** să se pretindă operatorului identificarea și blocarea tuturor soluțiilor care pot fi utilizate abuziv;
- în cazul aplicațiilor și serviciilor online, o astfel de obligație ar echivala cu o formă de **monitorizare generală** a conținutului și serviciilor de internet, incompatibilă cu principiile consacrate privind responsabilitatea intermediarilor;
- furnizorii de acces sau de comunicații nu pot fi transformați în organisme de supraveghere activă a mediului online.

Mai adecvat ar fi ca răspunderea să rămână concentrată asupra:

- persoanelor care utilizează asemenea instrumente în scop fraudulos;
- celor care le pun la dispoziție;
- celor care le administrează sau operează;
- și să se păstreze obligații de cooperare rezonabile pentru furnizori, fără a le impune o sarcină de control imposibilă.

2.4. Termenele de implementare sunt nerealiste

Termenul de implementare propus pentru măsurile tehnice și organizatorice este mult prea scurt în raport cu:

- complexitatea cerințelor;
- necesitatea de aprobare a specificațiilor de către autoritatea competentă;
- adaptarea sistemelor de rețea;
- testarea interoperabilității;
- instruirea personalului;
- ajustarea proceselor de distribuție și relații cu clienții;
- coordonarea cu partenerii comerciali.

În practică, astfel de măsuri nu se pot implementa în câteva luni fără riscuri majore de disfuncționalitate. O reglementare eficientă trebuie să prevadă termene realiste, etapizate și proporționale cu amploarea schimbării.

2.5. Obligația generală de înregistrare a utilizatorilor de cartele preplătite este disproporționată și inefficientă

Aceasta este, poate, cea mai problematică parte a proiectului.

În forma propusă, se creează o obligație care:

- afectează nu doar activarea și furnizarea serviciilor, ci și **vânzarea și distribuirea** cartelelor preplătite;
- impune în fapt identificarea la momentul comercializării, ceea ce reduce drastic canalele legitime de distribuție;
- pune o presiune disproporționată asupra punctelor de vânzare terțe (chioșcuri, oficii poștale, stații PECO, supermarketuri, alimentare, baruri, etc., prin care sunt comercializate majoritatea absolută a cartelelor preplătite), care nu sunt pregătite să opereze asemenea procese;
- ridică serioase probleme de protecție a datelor cu caracter personal și de securitate informațională;
- riscă să afecteze în special populația din mediul rural, persoanele cu venituri reduse, pensionarii, minorii și diaspora.

Mai mult, experiența internațională arată că o astfel de măsură nu este, în sine, o soluție universală și nu este adoptată peste tot unde există riscuri de fraudă sau de securitate.

Astfel, state importante precum Statele Unite ale Americii, Regatul Unit, Israel, Coreea de Sud, statele baltice, România, precum și alte state membre ale Uniunii Europene, deși se confruntă cu provocări serioase în materia securității, nu au instituit o obligație generală de identificare a utilizatorilor de cartele preplătite. Totodată, Comisia Europeană a respins solicitările unor state membre de a introduce o asemenea cerință la nivelul întregii Uniuni, constatând că eficiența acestei măsuri la nivel național nu a fost demonstrată în mod convingător.

În același timp, exemplul Finlandei, frecvent invocat ca reper în combaterea fraudelor asociate falsificării numărului apelant, arată că o abordare eficientă poate fi construită pe **schimbul de date de localizare în timp real între operatori**, fără eliminarea posibilității utilizării anonime a cartelelor preplătite. Soluții similare au fost adoptate sau sunt analizate și în alte jurisdicții, inclusiv în Regatul Unit și în statele baltice, ceea ce confirmă că accentul se pune, în mod prioritar, pe măsuri tehnice țintite și proporționale, nu pe impunerea unei identificări generale a utilizatorilor de cartele preplătite.

În plus, măsura propusă poate fi relativ ușor eludată prin utilizarea cartelelor anonime emise în alte jurisdicții, inclusiv a cartelelor eSIM procurate online, ori prin înregistrarea acestora pe numele unor terțe persoane, inclusiv persoane vulnerabile. În asemenea condiții, obligația de identificare ar avea un efect limitat, întrucât este puțin probabil ca persoanele care comit infracțiuni să utilizeze cartele emise în Republica Moldova și înregistrate pe numele lor propriu.

Mai mult, în ipoteza în care infractorii ar recurge la cartele anonime emise în alte jurisdicții, identificarea acestora de către organele de drept ar deveni semnificativ mai dificilă. În lipsa accesului la date esențiale privind achiziția, activarea și utilizarea acestor cartele, măsura ar putea, în practică, să îngreuneze activitatea de investigație, fără a produce beneficiile scontate în materia prevenirii fraudei.

Furnizorii monitorizează în mod constant comportamentul propriilor cartele preplătite, în scopul identificării timpurii a riscurilor de fraudă și a eventualelor activități frauduloase, precum și al blocării prompte a acestora. Ponderea cartelelor identificate ca fiind implicate în orice tip de fraudă și ulterior blocate reprezintă o fracțiune infimă din totalul cartelelor preplătite activate, iar majoritatea acestor cazuri vizează terminarea neautorizată a traficului internațional de intrare, situație care nu produce un prejudiciu financiar utilizatorilor finali.

Această proporție redusă confirmă că riscul invocat nu are o amploare care să justifice măsuri excesive ori disproporționate, precum identificarea, în regim de urgență, a tuturor utilizatorilor

de cartele preplătite. O asemenea abordare ar fi cu atât mai dificil de susținut cu cât, dacă s-ar adopta logica prevenirii absolute a oricărei utilizări potențial abuzive, ar trebui puse în discuție inclusiv restricționarea serviciilor OTT sau instituirea unui acces la internet exclusiv pe bază de liste albe, soluții care ar fi evident inacceptabile într-un stat democratic și într-o piață deschisă a comunicațiilor.

Prin urmare, o obligație generală de identificare a tuturor utilizatorilor de cartele preplătite poate produce un raport cost-beneficiu nefavorabil, fără a elimina real fenomenul fraudelor.

2.6. Termenul de 2 luni pentru identificarea utilizatorilor existenți este imposibil de realizat fără perturbări majore

Dacă se insistă pe identificarea utilizatorilor, inclusiv a celor existenți, un termen de 2 luni (dar de fapt, o lună, deoarece în prima lună ARCOM trebuie să aprobe cerințele tehnice necesare) pentru înregistrarea unui volum foarte mare de utilizatori activi (1,6 milioane sau 45% din numărul total de utilizatori activi) este, în practică, nerealist. Nicio țară din lume care a impus asemenea obligație nu a stabilit un asemenea termen scurt.

Majoritatea absolută a cartelelor preplătite sunt comercializate nu direct de furnizori, dar prin rețele de distribuție gestionate de terțe persoane, care cuprind mii de unități comerciale (magazine partenere, chioșcuri, oficii poștale, stații PECO, supermarketuri, alimentare, baruri, etc.).

Aceste puncte de vânzări nu sunt echipate cu echipamente, produse de program și personal necesar pentru efectuarea procesului de personalizare și nu se cunoaște care dintre rețele ar avea posibilitatea și ar fi dispus să efectueze asemenea personalizare (ținând cont de natura activității lor și calificarea personalului) și în ce condiții. O provocare aparte ar fi asigurarea protecției datelor cu caracter personal colectate în punctele de vânzări gestionate de persoanele terțe, ținând cont de faptul că echipamentele și produsele de program folosite de acestea pot să nu corespundă cerințelor de securitate informațională (echipamente învechite, produse de program piratate sau ieșite din uz, lipsa aplicațiilor antivirus, etc.).

Dezvoltarea tuturor instrumentelor și proceselor necesare pentru personalizare și implementarea acestora în rețelele de distribuție ar fi o sarcină foarte complexă, care necesită o perioadă de timp îndelungată și investiții și cheltuieli semnificative.

Numărul limitat de puncte de vânzări în care poate fi efectuată comercializarea/identificarea și distribuirea lor geografică neuniformă pe teritoriul țării ar afecta grav accesibilitatea serviciilor de telefonie mobilă pentru populație, în special în zonele rurale, și ar putea avea impact semnificativ pe vânzările de servicii de telefonie mobilă.

Astfel, o asemenea măsură ar putea conduce la:

- suspendarea în masă a serviciilor;
- aglomerarea punctelor de deservire;
- blocaje în rețele și în sistemele de distribuție și de suport;
- pierderi economice semnificative. Acestea ar submina puternic viabilitatea financiară a furnizorilor, periclitând îndeplinirea planurilor și obligațiilor lor investiționale și având capacitatea să provoace creșterea drastică a tarifelor pentru utilizatori;
- riscuri sociale considerabile pentru utilizatorii vulnerabili. S-ar produce un șoc economic și social major, în care sute de mii de cetățeni ar rămâne brusc fără acces la servicii și fără posibilitatea de a le restabili în termen util. Un astfel de regim ar putea

conduce la scăderea accesului la comunicații, amplificarea excluziunii sociale și scăderea standardelor de trai pentru segmente vulnerabile ale populației.

Mai ales în zonele rurale sau în localitățile unde distribuția este realizată prin rețele terțe, capacitatea de preluare a unui asemenea volum într-un interval atât de scurt este limitată. O reglementare responsabilă ar trebui să prevadă, dacă s-ar menține o asemenea direcție, un termen substanțial mai lung și o implementare etapizată.

În cazul în care se insistă asupra instituirii obligației de identificare, aceasta ar trebui să fie limitată exclusiv la **cartelele activate după expirarea termenului de intrare în vigoare stabilit de lege**, termen care, în mod rezonabil, **nu ar trebui să fie mai mic de 12 luni**, așa cum prevede proiectul propus de Guvern.

2.7. Răspunderea necondiționată a furnizorilor pentru acțiunile distribuitorilor este excesivă

Proiectul transferă către furnizor o răspundere aproape absolută pentru respectarea obligațiilor de către distribuitori, agenți și alți intermediari.

Această soluție contravine principiului caracterului personal al răspunderii contravenționale și este inechitabilă, întrucât furnizorul nu poate controla în mod permanent și absolut conduita fiecărui intermediar. O abordare corectă ar trebui să țină cont de:

- existența măsurilor tehnice și organizatorice implementate de furnizor;
- instruirea și contractarea adecvată a partenerilor;
- mecanismele de audit și control rezonabile;
- răspunderea directă a intermediarului care a încălcat obligația.

2.8. Regimul sancționator este excesiv

Amenzile propuse, împreună cu posibilitatea privării de dreptul de a comercializa cartele preplătite, sunt prea severe în raport cu:

- caracterul nou al obligației;
- dificultatea obiectivă de implementare;
- impactul economic și social potențial;
- lipsa unei perioade de tranziție rezonabile.

Un regim sancționator echilibrat trebuie să urmărească conformarea, nu destabilizarea operatorilor și a canalelor de distribuție. În lipsa unei faze de testare, de tranziție și de corectare, sancțiunile draconice pot avea efecte contrare.

2.9. Proiectul nu este suficient fundamentat prin analiză de impact

Orice reglementare de această amploare ar trebui să se bazeze pe:

- evaluarea riscurilor reale;
- date statistice solide;
- analiza alternativelor;
- estimarea costurilor de implementare;
- analiza impactului asupra consumatorilor, pieței și securității datelor;

- consultare efectivă cu actorii relevanți.

În lipsa unei astfel de analize, există riscul ca Parlamentul să adopte o lege care nu rezolvă problema declarată și produce, în schimb, efecte secundare semnificative.

3. Considerații comparative

Din perspectiva comparată, experiența internațională arată că statele care au dorit să combată fraudele telefonice au mers, în principal, pe o combinație de măsuri precum:

- identificarea tehnică a apelurilor suspecte;
- schimb de date între operatori;
- blocarea apelurilor abuzive;
- cooperare operațională cu autoritățile;
- reglementări punctuale și graduale, nu obligații generale și imediate pentru întreg sistemul de distribuție.

Această abordare este mai eficientă decât impunerea unor obligații generalizate privind identificarea tuturor utilizatorilor de cartele preplătite.

Având în vedere că proiectul a fost adoptat în prima lectură și urmează a fi examinat în lectura a doua, considerăm că această etapă oferă oportunitatea ajustării prevederilor care ridică dificultăți de implementare și a valorificării expertizei tehnice a sectorului comunicațiilor electronice.

4. Concluzie

În lumina celor expuse, considerăm că proiectul necesită revizuirea unor prevederi esențiale înainte de adoptarea sa în lectura a doua.

În primul rând, furnizorii de comunicații electronice mobile sunt deja implicați activ în prevenirea și combaterea fraudelor financiare comise prin intermediul comunicațiilor electronice. O prezentare detaliată a măsurilor deja implementate, precum și a celor aflate în curs de realizare, a fost recent transmisă comisiilor parlamentare de profil, ceea ce demonstrează că sectorul acționează deja în mod responsabil și consecvent în direcția combaterii acestui fenomen.

În al doilea rând, măsurile de blocare a apelurilor cu falsificarea numărului apelant, care puteau fi implementate în mod autonom de către furnizorii de comunicații electronice mobile, au fost deja instituite prin HCA nr. 46/17.11.2025 a ARCOM și au fost puse în aplicare. Prin urmare, proiectul de lege vine să repete, într-o formă diferită, obligații deja existente, fără a aduce un plus real de eficiență.

În al treilea rând, măsurile privind blocarea apelurilor cu falsificarea numărului apelant, care presupun schimbul de date de localizare în timp real între furnizori, au fost deja convenite între operatori, sub coordonarea ARCOM, și se află în curs de implementare. Astfel, și această componentă esențială a problematicii este deja abordată prin mecanisme sectoriale adecvate, fără a fi necesară intervenția legislativă suplimentară propusă.

În al patrulea rând, proiectul de lege elaborat de MAI pentru completarea cu articolul 125¹ a Legii comunicațiilor electronice nr. 72/2025, prin care se introduce obligația de înregistrare a utilizatorilor noi de servicii preplătite, a fost deja aprobat de Guvern și se află în examinare în Parlament. În aceste condiții, includerea unei reglementări paralele sau suprapuse în proiectul

analizat ar genera dublarea obligațiilor, incoerență normativă și riscul unor dispoziții contradictorii.

În consecință, considerăm că inițiativa legislativă supusă examinării este inutilă și nejustificată, întrucât problemele invocate sunt deja tratate prin măsuri concrete, aflate fie în vigoare, fie în curs avansat de implementare sau de examinare legislativă separată. Adoptarea proiectului în forma actuală ar crea suprapuneri normative și ar impune obligații suplimentare fără valoare adăugată reală.

Obiectivul combaterii fraudelor telefonice este legitim și împărtășit de toți actorii responsabili din sector. Cu toate acestea, mijloacele propuse de proiect sunt insuficient calibrate, excesive, tehnic dificile sau imposibil de aplicat și riscă să producă efecte economice și sociale negative importante, fără a reduce în mod semnificativ fraudele vizate.

Reiterăm deschiderea noastră pentru un dialog instituțional real, bazat pe date, pe analiză de impact și pe soluții proporționale, eficiente și sustenabile. Suntem pregătiți să contribuim în continuare la identificarea unor măsuri care să protejeze cetățenii și să sprijine organele de drept, fără a crea sarcini disproporționate pentru furnizori și fără a afecta accesul populației la servicii esențiale de comunicații.

În aceste condiții, solicităm respectuos examinarea observațiilor și propunerilor formulate în prezentul aviz la elaborarea amendamentelor pentru lectura a doua și organizarea, unei ședințe de lucru tehnice cu participarea reprezentanților Parlamentului, autorităților competente și ai sectorului telecom, pentru discutarea aspectelor tehnice și juridice identificate.

În numele comunității de afaceri:

CNPM

ATIC

EBA Moldova

AmCham Moldova

FIA Moldova

