



Către: Alexandr ESAULENCO
Directorul Serviciului de Informații și Securitate

Copie: Sergiu RAILEAN
Ministrul Economiei și Infrastructurii

Nr. 123 din 23 octombrie 2020

Ref.: Comentariile sectorului privat asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 241/2007 privind comunicațiile electronice (interzicerea utilizării cartelelor preplătite pentru servicii de comunicații mobile)

Stimate domnule Esaulenco,

Asociația Patronală „Camera de Comerț Americană din Moldova”, Asociația Națională a Companiilor din Domeniul TIC, Asociația Investitorilor Străini și Asociația Businessului European, care reprezintă mediul de afaceri din Republica Moldova, transmit comentariile comune asupra proiectului de lege pentru modificarea legii nr. 241/2007 privind comunicațiile electronice, expus spre consultări publice¹.

Mediul de afaceri nu susține respectiva inițiativă în redacția actuală.

În primul rând, având în vedere că numărul actual de utilizatori prepaid depășește 2 milioane, 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. Această sarcină este și mai dificilă în situația actuală în care operatorii sunt obligați să respecte măsurile de sănătate publică aplicabile unităților de comerț în legătură cu pandemia COVID-19. Mai mult ca atât, implementarea acestei obligații ar putea genera un risc major de răspândire a acestei infecții. Prin urmare, multe persoane vor rămâne fără conexiune și fără capacitatea de a comunica, în special în localitățile rurale în care nu există puncte de vânzări ale operatorilor.

În al doilea rând, cartelele preplătite sunt vândute de un număr foarte mare de comercianți, mai mare decât al celor care se ocupă de vânzarea abonamentelor. Tocmai pentru fluidizarea comerțului cu cartele s-a ajuns la folosirea unor alți distribuitori, pe lângă cei care încheie abonamente. Prin această obligație vor fi create riscuri semnificative pentru scurgerea sau pierderea datelor personale (și pericole ulterioare, cum ar fi sustragerea identității). De asemenea, vor fi create premise pentru apariția unei „piețe negre” a cartelelor SIM.

Cheltuielile mari legate de asigurarea practică a obligației de înregistrare ar putea fi eventual reflectate în tarifele percepute de la utilizatori, care se vor scumpi.

De remarcat că 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.

Comentariile detaliate ale mediului de afaceri asupra proiectului de lege sunt expuse în scrisoarea nr. 112 din 6 octombrie 2020, anexată la prezentul document.

Vă mulțumim pentru colaborare și vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice informații suplimentare.

¹ <https://sis.md/ro/content/conducerea>

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

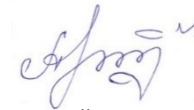
A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”



Ana Groza

Director Executiv

Asociația Investitorilor Străini



Marina Bzovii

Director Executiv

Asociația Națională a Companiilor din Domeniul
TIC



Mariana Rufa

Director Executiv

Asociația Businessului European





Către: Ion CHICU
Prim-ministrul Republicii Moldova

Către: Sergiu RAILEAN
Ministrul Economiei și Infrastructurii

Către: Roman CAZAN
Președinte
Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător

Nr. 112 din 6 octombrie 2020

Ref.: Observațiile sectorului privat asupra documentului de Analiză a Impactului de Reglementare și proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 241/2007 privind comunicațiile electronice (interzicerea utilizării cartelelor preplătite pentru servicii de comunicații mobile)

Stimate domnule Chicu,
Stimate domnule Railean,
Stimate domnule Cazan,

Asociația Patronală „Camera de Comerț Americană din Moldova”, Asociația Națională a Companiilor din Domeniul TIC, Asociația Investitorilor Străini și Asociația Businessului European, care reprezintă mediul de afaceri din Republica Moldova, transmit observațiile comune asupra documentului de Analiză a Impactului de Reglementare și proiectului de lege pentru modificarea legii nr. 241/2007 privind comunicațiile electronice.

Respectiva scrisoare este înaintată în contextul prezentării proiectului de lege spre avizare Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

Prin intermediul proiectului se urmăresc următoarele **obiective**:

- (i) diminuarea cu 50% a numărului abonaților serviciilor de comunicații electronice depersonalizați în termen de 1 an și eliminarea completă a acestora în decurs de 2 ani;
- (ii) diminuarea cu 40% a numărului apelurilor abuzive non-urgente, false, efectuate de la numere de cartele preplătite depersonalizate în termen de 1 an și eliminarea acestora în decurs de 2 ani;
- (iii) diminuarea cu 40% a cauzelor penale săvârșite cu ajutorul serviciilor electronice depersonalizate și eliminarea acestora în termen de 2 ani.

Autorii leagă direct aceste obiective de **problema** creșterii continue a numărului persoanelor ce utilizează comunicațiile electronice în baza cartelelor preplătite depersonalizate, fapt care împiedică identificarea de către organele de drept a infractorilor în cadrul desfășurării activităților speciale de investigație și urmărire penală, în special a infracțiunilor informatice, infracțiunilor în domeniul telecomunicațiilor, precum și a infracțiunilor cu caracter terorist sau extremist.

Obiectivele urmărite urmează a fi atinse printr-o intervenție legislativă asupra art. 64 din Legea comunicațiilor electronice și **reglementarea obligației utilizatorilor finali, la achiziționarea serviciilor furnizate în baza cartelelor preplătite, de a încheia un contract în formă scrisă care va conține cel puțin informații privind identificarea abonatului și categoria serviciilor care se achiziționează.**

Mediul de afaceri nu susține respectiva inițiativă în redacția actuală, având în vedere următoarele:

1. Măsurile prevăzute în proiect nu vor soluționa în opinia noastră problemele enunțate;

2. Asemenea măsuri ar constitui o interferență disproporționată asupra dreptului la viața privată, creând premise pentru încălcarea masivă a dreptului la protecția datelor cu caracter personal, precum și pot descuraja cetățenii să își exercite libertatea de expresie;
3. Asemenea restricții pot avea un impact economic și social negativ disproporționat.

În sprijinul afirmațiilor de mai sus, prezentăm două studii internaționale și mai multe articole, în care au fost analizate presupusele beneficii și efectele negative ale unei asemenea reglementări, precum și ineficacitatea măsurii pentru atingerea obiectivelor propuse:

- Raportul GSMA „The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users”, White Paper – November 2013¹;
- 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 2006²;
- Articole semnate de Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki (APADOR-CH)³, etc.

1. Problema identificată și ineficacitatea măsurilor propuse

În documentul de Analiză a Impactului de Reglementare autorii invocă faptul că existența posibilității de achiziționare anonimă a serviciilor de comunicații mobile oferă posibilitatea comiterii faptelor ilicite cu minimizarea riscului de a fi identificat și atras la răspundere în termeni legali.

Ne exprimăm rezervele în legătură cu presupunerea că, pentru comiterea infracțiunilor, infractorii vor utiliza cartele preplătite înregistrate în nume propriu.

De exemplu, aceștia ar putea:

- (i) utiliza cartele SIM furate, înregistrate pe numele unor persoane terțe;
- (ii) utiliza cartele SIM înregistrate pe numele unor persoane terțe, fără știrea acestora (inclusiv pe bază de acte de identitate furate sau copii de acte de identitate utilizate neautorizat);
- (iii) utiliza cartele SIM, înregistrate pe numele unor persoane vulnerabile, inclusiv contra plată (persoane în etate, persoane cu dizabilități, persoane fără domiciliu, persoane cu venituri scăzute, etc.);
- (iv) utiliza cartele SIM emise de operatori din state terțe, în care nu există obligația de înregistrare a utilizatorilor, și utilizate în roaming în Republica Moldova;
Astfel, va apărea o „piață neagră” a cartelelor SIM. 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.
- (v) utiliza servicii alternative, cum ar fi OTT (Viber, WhatsApp, Telegram, Skype, etc.) prin intermediul rețelelor Wi-Fi publice și private, inclusiv prin spargerea conturilor private, și alte mijloace de comunicare (inclusiv telefoanele publice cu plată, multiplayer-urile consolelor de jocuri⁴).

De asemenea, în ipoteza în care înregistrarea noilor utilizatori prepaid va fi efectuată la punctele de vânzare care aparțin distribuitorilor operatorului (de exemplu chioșcuri sau alimentare), în special, în regiuni, există riscuri că înregistrările vor fi de o calitate neadecvată sau vor fi intenționat distorsionate, cu introducerea datelor inexistente sau folosirea neautorizată a identității altor persoane, inclusiv înregistrate anterior.

¹https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013_WhitePaper_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf.

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

³ 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-neconstitucional/>.

⁴ Cazul atacului terorist comis la aeroportul din Bruxelles.

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. Pentru motive similare, unele state, care au introdus asemenea obligație, au anulat-o ulterior (de exemplu, Mexic). În ultimii ani, au fost 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 reglementare⁶.

De fapt, mediului de afaceri nu îi este cunoscut un studiu public care să examineze clar legătura între neînregistrarea utilizatorilor prepaid și un risc mai mare a activităților criminale sau teroriste.

În acest context, merită de menționat că în baza Legii comunicațiilor electronice și a Instrucțiunii privind modul de organizare și îndeplinire a măsurilor operative 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.

În documentul de Analiză a Impactului de Reglementare autorii invocă de asemenea **problema creșterii continue a numărului persoanelor ce utilizează comunicațiile electronice în baza cartelelor preplătite depersonalizate.**

Respectiva afirmație, în opinia noastră, vine în contradicție cu datele din Anuarul Statistic „Dezvoltarea comunicațiilor electronice în Republica Moldova, în anul 2019”, elaborat de către ANRCETI⁷.

Din conținutul Tabelului nr. 2 „Structura pieței în funcție de venituri înregistrate pe piața cu amănuntul în baza de abonamente și cartele preplătite” și Tabelului nr. 6 „Structura pieței în funcție de tipul utilizatorilor – pe baza cartelelor preplătite și abonamente (prepaid/postpaid)”, se poate observa clar că atât numărul utilizatorilor cartelelor prepaid, cât și veniturile generate de la acești utilizatori sunt **într-o descreștere continuă**. Potrivit acestui raport, în ultimii 4 ani numărul acestor utilizatori a scăzut cu aproape jumătate de milion, iar cota lor din numărul total de utilizatori a scăzut cu 10% (până la 65%).

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>): „Pondere 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 terț 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.**”

⁶ 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, Ucraina și Belarus, 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).

⁷ https://www.anrceti.md/files/filefield/Anuar%20Statistic%202019_22aprilie_2020.pdf

Tabel nr. 2 Structura pieței în funcție de venituri înregistrate pe piața cu amănuntul în baza de abonamente și cartele preplătite (mii, lei)

	2015	2016	2017	2018	2019
Venit înregistrat din vânzările în bază de abonamente (postpaid)					
S.A "Moldcell"	502 332,9	563 421,9	636 668,2	640 323,8	638 916,4
S.A. "Moldtelecom"	31 636,7	32 635,5	36 315,4	121 666,3	129 558,1
S.A. "Orange Moldova"	817 849,7	903 762,0	1 035 128,3	1 158 544,8	1 265 925,4
Total, venit înregistrat din vânzările în bază de abonamente (postpaid)	1 351 819,3	1 499 819,4	1 708 111,9	1 920 534,9	2 034 399,9
	59,5%	63,3%	67,4%	71,9%	74,1%
Venit înregistrat din vânzările de cartele preplătite (prepaid)					
S.A "Moldcell"	198 806,0	197 051,0	177 017,6	188 821,3	197 066,5
S.A. "Moldtelecom"	5 922,6	6 593,5	9 229,7	14 531,9	21 744,5
S.A. "Orange Moldova"	717 305,1	667 715,6	639 698,5	545 672,8	492 130,9
Total, venit înregistrat din vânzările de cartele preplătite (prepay)	922 033,8	871 360,1	825 945,8	749 026,0	710 941,9
	40,5%	36,77%	32,6%	28,1%	25,9%
Total	2 273 853,1	2 371 179,4	2 534 057,7	2 669 560,9	2 745 341,8

Tabel nr. 6. Structura pieței în funcție de tipul utilizatorilor – pe baza cartelelor preplătite și abonamente (prepaid/postpaid)

	2015	2016	2017	2018	2019
Utilizatori pe baza de cartele preplătite (prepaid)					
S.A "Moldcell"	1 200 092	1 201 527	1 160 998	1 098 981	1 028 896
S.A. "Moldtelecom"	205 704	232 381	247 628	247 484	254 105
S.A. "Orange Moldova"	1 913 910	1 888 397	1 816 484	1 680 422	1 612 413
Total, utilizatori pe baza de cartele preplătite (prepaid)	3 319 706	3 322 305	3 255 110	3 026 887	2 895 414
	75,2%	73,6%	71,0%	68,1%	65,2%
Utilizatori pe baza de abonamente (postpaid)					
S.A "Moldcell"	381 518	390 890	408 480	423 532	464 265
S.A. "Moldtelecom"	115 382	118 349	127 679	137 235	153 169
S.A. "Orange Moldova"	596 145	679 420	782 406	858 857	925 583
Total, utilizatori pe baza de abonamente (postpaid)	1 093 045	1 188 659	1 318 565	1 419 624	1 543 017
	24,8%	26,4%	29,0%	31,9%	34,8%
Total, utilizatori	4 412 751	4 510 964	4 543 675	4 446 511	4 438 431

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 Watson⁸, 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 viață

⁸<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5F16EA6201F15DF35D438E9908708F6A?text=&docid=186492&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5308751>.

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 multe cartele preplătite pe care, în realitate, nu le-au cumpărat și care au fost folosite, pe numele lor, la nu se știe care scopuri. 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.

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 și triplarea numărului utilizatorilor cu contract 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 infraționalității. Astfel, reieșind din faptul că încheierea contractului nu poate garanta autenticitatea identității utilizatorului și luând în considerare evoluția tehnologiilor, identificarea utilizatorilor cu cartele preplătite poate avea loc și prin alte metode, cum ar fi: completarea unor formulare de identificare sau introducerea datelor de identitate de către utilizator în aplicații special create de furnizorul de comunicații.

3. Problemele care necesită a fi luate în considerație

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 permiterii 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 2013⁹.

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

- I. Conform raportului ANRCETI pentru anul 2019, în Republica Moldova există 2 895 414 utilizatori pe bază de cartele preplătite (inclusiv **2 009 329 activi**, potrivit AIR), ceea ce reprezintă circa 65,2% din numărul total de utilizatori. Având în vedere numărul actual de utilizatori prepaid, **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. **Un obstacol suplimentar și un risc de sănătate major îl reprezintă și situația epidemiologică actuală din țară legată de pandemia COVID-19.**
- II. Propunerile de modificari legislative nu trebuie să interzică în nici un caz utilizarea serviciilor în baza cartelelor preplătite, fiindcă această interdicție 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 să achite o plată lunară precum este în cazul abonamentului), 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 net 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. În documentul de Analiză a Impactului de Reglementare autorii menționează că **în ultimii 2 ani au fost vândute circa 2,5 milioane cartele prepaid noi**, numărul de utilizatori activi fiind de 2 009 329. Prin urmare, rotația acestor utilizatori este foarte mare (adică un 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 din regiunile rurale, 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. 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 semnare a contractului, 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.

⁹ Pag. 20, https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2013_WhitePaper_MandatoryRegistrationofPrepaidSIM-Users.pdf.

- 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, creând 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 anul 2019 a constituit 165,5%, inclusiv 134,8% 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 anul 2019, venitul înregistrat pe piața cu amănuntul din vânzările de cartele preplătite reprezenta o pondere de 25,9%.
- 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 încheiere a contractului 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. Respectiv, considerăm că ar fi binevenit ca autoritățile interesate în acest subiect să aibă un dialog cu furnizorii de comunicații pentru a găsi soluții alternative care nu ar crea perturbări majore pe piața prestării serviciilor de telefonie mobilă.

4. Altele

- I. Deși în Analiza Impactului de Reglementare autorii menționează drept obiectiv diminuarea cu 50% a numărului abonaților serviciilor de comunicații electronice depersonalizați în termen de 1 an și eliminarea completă a acestora în decurs de 2 ani, **proiectul de lege propriu-zis nu face nicio referință la termenul de înregistrare a utilizatorilor cartelelor preplătite existenți.** În lipsa unui asemenea termen, obligația de furniza serviciile respective numai pe bază de contract scris cu identificarea utilizatorului ar intra în vigoare instantaneu, odată cu intrarea în vigoare a legii.
- II. Proiectul în cauză propune nu doar înregistrarea obligatorie a utilizatorilor de servicii de comunicații electronice, dar și obligația de a furniza asemenea servicii numai în bază de contract scris cu utilizatorul (adică nu se permite de facto furnizarea de servicii în baza cartelelor preplătite). Această schimbare, care are un caracter pur comercial, nu are nimic comun cu obiectivul combaterii

criminalității și, în Analiza Impactului de Reglementare și nota informativă, nu este argumentată cu nimic. De remarcat că, chiar și în acele țări europene unde există obligația de înregistrare a utilizatorilor, nu se impune obligația de a semna contract scris cu utilizatorii, fiind permisă furnizarea serviciilor în baza cartelelor preplătite.

III. Proiectul de lege contravine prevederilor Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații.


5. Concluzii

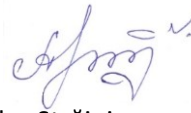
În opinia noastră, documentul de analiză a impactului de reglementare nu corespunde cerințelor și rigorilor Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, nu este reflectat impactul și nu este argumentată oportunitatea intervenției, ținând cont inclusiv de următoarele obiectii de bază:

- În calitate de document de politici care condiționează intervenția statului autorii indică pct. 2.4 al Planului de acțiuni privind implementarea Programului național de securitate cibernetică pentru anii 2016-2020, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 811/2015.
Respectivul punct din planul de acțiuni prevede efectuarea unui **studiu cu privire la modificarea legislației în domeniul comunicațiilor electronice în vederea eliminării sau diminuării numărului abonaților serviciilor comunicațiilor electronice depersonalizați.**
Respectivul studiu complex nu a fost prezentat membrilor Grupului de lucru.
- În AIR nu au fost identificate opțiuni alternative de soluționare a problemei și nu au fost explicate motivele de ce acestea nu au fost luate în considerare;
- În AIR nu au fost descrise costurile de conformare ce vor fi suportate de către agenții economici și utilizatorii finali (a se vedea punctul 3 din prezenta scrisoare);
- În AIR nu au fost descrise riscurile iminente care pot duce la eșecul intervenției (a se vedea punctul 1 din prezenta scrisoare).


Avem ferma convingere că obiectivele de reglementare ale politicilor publice pot fi atinse printr-un dialog deschis cu toate părțile implicate. Vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice informații suplimentare.

Cu respect,

Mila Malairău
Director Executiv 
A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”

Ana Groza
Director Executiv 
Asociația Investitorilor Străini

Marina Bzovii
Director Executiv 
Asociația Națională a Companiilor din Domeniul TIC

Mariana Rufa
Director Executiv 
Asociația Businessului European