

**NOTA DE FUNDAMENTARE**  
**la proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului**  
**privind crearea și utilizarea sistemului de blocare și/sau întrerupere controlată a**  
**radiocomunicațiilor în perimetrele instituțiilor penitenciare**

<p style="text-align:center"><b>1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului</b></p> <p>Prin <i>Ordinul ministrului justiției nr. 259/2023</i>, a fost constituit grupul de lucru pentru elaborarea și definitivarea proiectului Regulamentului privind sistemele de blocare și /sau întrerupere controlată a radiocomunicațiilor în perimetrul instituțiilor penitenciare.</p> <p>În componența grupului de lucru au fost incluși reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului de Informații și Securitate, Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (în continuare – ANRCETI), Instituției Publice „Serviciul Național de Management al Frecvențelor Radio”, Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică. De asemenea, în cadrul ședințelor grupului de lucru au participat reprezentanți ai Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării și furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice (SA „Moldtelecom”, I.M. „Orange Moldova” SA, „Moldcell” SA).</p> <p>Drept urmare a ședințelor grupului de lucru și la inițiativa Administrației Naționale a Penitenciarelor (în continuare – ANP), a fost elaborat proiectul <i>Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind crearea și utilizarea sistemului de blocare și/sau întrerupere controlată a radiocomunicațiilor în perimetrele instituțiilor penitenciare</i> (în continuare – Proiectul).</p>
<p style="text-align:center"><b>2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite</b></p>
<p style="text-align:center"><b>2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ</b></p> <p>Proiectul <i>Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind crearea și utilizarea sistemului de blocare și/sau întrerupere controlată a radiocomunicațiilor în perimetrele instituțiilor penitenciare</i> a fost elaborat în scopul implementării art. 221 alin. (1<sup>1</sup>) din <i>Codul de executare nr. 443/2004</i> potrivit căruia:</p> <p style="text-align:center"><i>„(1<sup>1</sup>) În scopul asigurării ordinii și siguranței interioare, prevenirii și curmării încălcărilor de regim sau a infracțiunilor, în instituțiile penitenciare pot fi instalate și utilizate, în conformitate cu prevederile unui regulament aprobat de Guvern, sisteme pentru stoparea comunicării în rețelele de comunicații electronice și mijloace de detectare a obiectelor și substanțelor interzise în penitenciare.”</i></p> <p>Mai mult ca atât, elaborarea și promovarea proiectului reprezintă o prioritate instituțională în ceea ce privește adoptarea actelor normative pentru combaterea fenomenului utilizării neautorizate a dispozitivelor de comunicare la distanță în instituțiile penitenciare, și are drept premisă creșterea siguranței locurilor de deținere, a misiunilor specifice și prevenirea evenimentelor negative.</p>
<p style="text-align:center"><b>2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative</b></p> <p>În conformitate cu prevederile pct. 350 din <i>Statutul executării pedepsei de către condamnați</i>, aprobat prin <i>Hotărârea Guvernului nr. 583/2006</i>:</p> <p style="text-align:center"><i>„350. Deținutul are dreptul la convorbiri telefonice de la telefonul public, din cont propriu. Pentru asigurarea exercitării dreptului la convorbiri telefonice, administrația penitenciarului va asigura instalarea telefoanelor publice în penitenciar în locuri speciale, destinate acestui scop”.</i></p> <p>În temeiul prevederii legale sus-menționate, în perimetrele instituțiilor penitenciare, persoanele private de libertate pot efectua convorbiri telefonice prin utilizarea următoarelor modalități:</p>

a) prin intermediul unui telefon public cu sistem de plată integrat, instalat în unitatea de serviciu sau în alt loc adaptat pentru aceasta;

b) telefon conectat la rețeaua publică de telefonie fixă.

Așadar, se constată faptul că persoanele private de libertate pot menține legătura cu rudele acestora prin intermediul convorbirilor telefonice, legiuitorul reglementând desfășurarea acestor activități de resocializare în instituțiile penitenciare.

Deși, cadrul legislativ și măsurile de implementare actuale asigură un tratament adecvat pentru persoanele private de libertate pentru menținerea legăturilor cu rudele acestora, s-a constatat că unii deținuți ilegal utilizează dispozitive de comunicare la distanță, în special telefoane mobile, lucru ce vine în contradicție cu exigențele ce trebuie aplicate acestora.

În pofida faptului că utilizarea dispozitivelor de comunicare la distanță sunt interzise în penitenciare, introducerea acestora în cadrul penitenciarelor s-a perfecționat de-a lungul timpului. Modul de introducere a acestora este unul divers: prin intermediul pachetelor sau coletelor poștale, disimulate în alimente sau bunuri, aruncarea peste gardurile de protecție externă, etc.

Interesul persoanelor private de libertate în ceea ce privește utilizarea telefoanelor mobile în penitenciare este unul foarte vast. Unele dintre acestea sunt următoarele:

- posibilitatea coordonării grupărilor de criminalitate organizată sub forma continuării activității infracționale;

- organizarea poziției de apărare dintre diverși deținuți, aflați în penitenciare distincte;

- influențarea proceselor aflate pe rolul instanțelor, inclusiv a victimelor, martorilor pe dosare, intimidarea acestora pentru obținerea unei soluții pozitive;

- coordonarea unor potențiale acțiuni represive împotriva administrației penitenciare, dar și a altor organe de aplicare a legii;

- asigurarea impunerii ca lideri neformali în rândul deținuților;

- organizarea proceselor de introducere în penitenciare a obiectelor interzise.

Telefoanele mobile reprezintă cea mai extinsă, dar și cea mai periculoasă formă de introducere de obiecte interzise în penitenciare, deoarece oferă o conexiune simplă a persoanelor private de libertate către activitatea infracțională pe care au avut-o înainte de încarcerare, reducând la nulitate activitățile organelor de investigații și urmărire penală de a limita comunicarea dintre deținuți și complicii acestora, inclusiv cei aflați în libertate.

În realizarea funcțiilor și atribuțiilor legale, ANP a adoptat o serie de măsuri în vederea dotării penitenciarelor cu detectoare mobile de metale, necesare efectuării unui control corespunzător al pachetelor și al persoanelor la intrarea în penitenciare, dotarea actuală fiind cu mult sub necesar. Măsurile dispuse la etapa actuală nu sunt suficiente să limiteze la o scară largă utilizarea dispozitivelor de comunicare la distanță în penitenciare, iar activitățile de regim desfășurate nu pot reduce la minimum necesar utilizarea acestor dispozitive de către deținuți, având în vedere caracterul inventiv și diversificat prin care obiectele interzise sunt introduse în instituțiile de detenție.

În urma evaluării riscului pe care îl prezintă utilizarea telefoanelor mobile, dobândite ilegal de către persoanele private de libertate, s-a conturat necesitatea identificării și implementării unor soluții tehnice, eficiente în combaterea fenomenului utilizării neautorizate a dispozitivelor destinate transmiterii, primirii ori prelucrării imaginilor, inclusiv a telefoanelor mobile în instituțiile penitenciare.

În aceste condiții, concluzionăm că sunt suficiente argumente și motive pentru luarea unor măsuri suplimentare menite să conducă la imposibilitatea utilizării dispozitivelor de comunicare la distanță în cadrul perimetrelor instituțiilor destinate executării pedepselor privative de libertate.

Aceasta capătă o și mai mare relevanță în contextul circumstanțelor actuale ce se referă la arhitectura și uzura fizică a clădirilor instituțiilor penitenciare, gardurilor de protecție (multe dintre ele fiind inadecvate), mijloacelor și dotărilor materiale necesare asigurării unei custodii sigure (puține la număr, depășite moral și multe dintre ele nefuncționale), resurselor

financiare și de personal insuficiente, etc. Anume aceste vulnerabilități sunt utilizate de către deținuți în detrimentul bunei funcționări a instituțiilor penitenciare, iar la moment unica soluție efectivă este cea expusă mai sus.

### **3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse**

#### **3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi**

Proiectul are ca obiect stabilirea măsurilor pentru crearea și utilizarea sistemului destinat blocării și/sau întreruperii controlate a radiocomunicațiilor (în continuare – Sistemul) ce operează în benzi de frecvențe cu categoria de utilizare non-guvernamentală sau partajată în perimetrele instituțiilor penitenciare, în vederea combaterii amenințărilor la adresa ordinii și siguranței publice, aduse de către deținuți prin folosirea neautorizată a dispozitivelor de comunicare la distanță.

Blocarea și/sau întreruperea controlată a radiocomunicațiilor se realizează numai în scopul prevenirii utilizării neautorizate, de către persoanele private de libertate, în perimetrul instituției penitenciare, a dispozitivelor, inclusiv a telefoanelor mobile, destinate transmiterii, primirii ori prelucrării imaginilor, sunetelor și informațiilor, precum și a internetului.

Sistemul reprezintă o combinație de aparate și de dispozitive, destinate blocării și/sau întreruperii controlate a radiocomunicațiilor, a cărui funcționare poate fi monitorizată de la distanță și care se instalează în locuri a căror pază și/sau securitate poate fi asigurată de către personalul instituției penitenciare și care sunt inaccesibile deținuților. În context, subliniem că Sistemul de blocare și/sau întrerupere controlată a radiocomunicațiilor nu constituie un sistem informațional în sensul Legii nr. 467/2003 cu privire la informatizare și resursele informaționale de stat.

Blocarea și/sau întreruperea controlată a radiocomunicațiilor se efectuează în concordanță cu normele sanitare aplicabile de către Agenția Națională de Sănătate Publică (în continuare – ANSP).

Sistemul are următoarele caracteristici generale:

- 1) funcționează strict în perimetrul instituțiilor penitenciare, utilizând benzi de frecvențe radio;
- 2) blochează și/sau întrerupe comunicările dintre deținuți și terțe persoane, efectuate în alte condiții decât cele prevăzute de lege;
- 3) funcționează la cea mai mică putere posibilă din punct de vedere tehnic, strict necesar pentru atingerea scopului prevăzut de Regulament;
- 4) nu depășește limitele impuse de legislația națională în ceea ce privește expunerea populației generale la câmpul electromagnetic;
- 5) nu stochează informațiile referitoare la traficul, localizarea, informațiile necesare pentru identificarea unui abonat sau a unui utilizator, precum și la conținutul comunicațiilor (imagini, sunete și informații);
- 6) nu afectează dispozitivele de comunicație din dotarea instituțiilor penitenciare;
- 7) asigură compatibilitatea electromagnetică cu echipamentele din dotarea instituțiilor penitenciare și din afara perimetrului instituțiilor penitenciare.

Funcționarea sistemului în perimetrele instituțiilor penitenciare, se realizează cu respectarea următoarelor condiții:

- 1) evitarea creării interferențelor prejudiciabile asupra stațiilor, rețelelor și serviciilor de radiocomunicații autorizate din afara perimetrului instituțiilor penitenciare;
- 2) protejarea sănătății publice împotriva câmpurilor electromagnetice.

Înainte de punerea în funcțiune a Sistemului, ANP notifică ANRCETI, furnizorii de rețele publice și de servicii de comunicații electronice accesibile publicului și ANSP, specificând toți parametrii tehnici relevanți.

În vederea punerii în funcțiune a sistemului, precum și a excluderii interferențelor prejudiciabile cauzate rețelelor publice de comunicații electronice furnizate autorizat în

Republica Moldova, Ministerul Justiției (prin intermediul ANP), ANRCETI, ANSP și furnizorii de rețele publice de comunicații electronice vor colabora la necesitate.

Dacă funcționarea Sistemului generează interferențe prejudiciabile asupra stațiilor, rețelelor și serviciilor de radiocomunicații autorizate din afara perimetrului instituțiilor penitenciare, ANP va întreprinde neîntârziat toate măsurile necesare pentru eliminarea acestora, în conformitate cu prescripțiile ANRCETI, sau în urma sesizărilor din partea furnizorilor de rețele și/sau servicii de comunicații electronice accesibile publicului sau a furnizorilor serviciilor de radiocomunicații.

Măsurile pot include diminuarea puterii de emisie, modificarea diagramei de directivitate a antenelor sau a altor caracteristici tehnice, modificarea amplasamentului sau sistarea emisie elementelor Sistemului care au constituit sursa interferențelor respective până la înlăturarea acestora.

Totodată, proiectul prevede și o dispoziție privind suspendarea utilizării acestui sistem. În cazul în care sistemul nu corespunde criteriilor prevăzute de Regulament, instituțiile penitenciare suspendă utilizarea Sistemului până la remedierea neconformităților.

În cazul în care, ca urmare a implementării de către ANP a soluțiilor tehnice prevăzute pentru funcționarea Sistemului, se constată în mod repetat apariția unor cazuri de interferențe prejudiciabile, care afectează calitatea serviciilor furnizate de titularii de drepturi de utilizare a frecvențelor radio, vor fi executate acțiunile necesare în vederea revizuirii condițiilor tehnice de utilizare ale acestuia.

Selectarea instituțiilor penitenciare pentru instalarea sistemului se realizează după evaluarea vulnerabilităților regimului de siguranță, frecvenței descoperirii dispozitivelor de comunicare la distanță, specificul amplasării geografice și al arhitecturii instituției, numărului persoanelor private de libertate deținute și tipul penitenciarelor în care acestea sunt deținute.

Utilizarea echipamentelor de bruiaj în instituțiile penitenciare urmărește un scop legitim de interes public major: prevenirea și combaterea utilizării neautorizate a comunicațiilor electronice de către persoanele aflate în detenție. Această măsură este necesară pentru a împiedica săvârșirea unor noi infracțiuni, inclusiv grave, precum escrocheriile telefonice, intimidarea martorilor sau coordonarea de activități infracționale din interiorul penitenciarelor. Astfel, orice eventual impact asupra semnalului în zonele învecinate este justificat de importanța obiectivului urmărit și se înscrie în limitele principiului proporționalității.

Subliniem că utilizarea echipamentelor de bruiaj nu va avea un caracter arbitrar, ci va fi realizată în mod controlat și autorizat, în conformitate cu prevederile legale privind gestionarea spectrului radio. Echipamentele vor fi supuse avizării de către autoritatea competentă, iar parametrii tehnici vor fi configurați astfel încât să minimizeze interferențele în afara perimetrului instituției penitenciare. Prin urmare, eventualele perturbări ale semnalului vor fi gestionate tehnic și monitorizate în mod constant, iar în caz de necesitate, imediat remediate.

Totodată, atragem atenția că măsurile propuse vizează exclusiv obiective de securitate publică. În ceea ce privește impactul asupra utilizatorilor finali aflați în vecinătatea penitenciarelor, acesta se preconizează a fi unul limitat, atât din punct de vedere geografic, cât și temporal, fiind justificat de necesitatea prevenirii unor riscuri majore la adresa siguranței publice. În plus, există soluții tehnice alternative (precum conectarea la rețele Wi-Fi sau utilizarea altor mijloace de comunicare), iar autoritățile competente vor putea evalua punctual eventualele disfuncționalități.

În concluzie, măsurile prevăzute în proiectul regulamentului sunt în concordanță cu interesul public general, cu normele legale aplicabile și cu principiile unei reglementări echitabile și proporționale, precum și cu obligația statului de a preveni săvârșirea unor noi infracțiuni și de a asigura securitatea în societate.

*Referitor la intrarea în vigoare a actului normativ*

Adițional, prin proiect se propune intrarea în vigoare a actului normativ la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Derogarea de la regula generală instituită prin art. 56 alin. (1) din *Legea 100/2017 cu privire la actele normative* este justificată de necesitatea primordială a sistemului administrației penitenciare din Republica Moldova de a dispune de aceste sisteme pentru a preveni utilizarea ilegală a dispozitivelor de comunicare la distanță de către deținuți.

### ***3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare***

În contextul elaborării și promovării proiectului a fost necesară o reflecție asupra oportunității acestei măsuri în raport cu alte opțiuni posibile. Proiectul propus vizează combaterea unui fenomen real și dovedit – utilizarea ilegală a telefoanelor mobile de către deținuți pentru comiterea de noi infracțiuni sau menținerea legăturilor cu mediul infracțional – însă, pentru asigurarea unui proces decizional justificat, trebuie analizate și opțiuni alternative, inclusiv avantajele și limitele acestora.

1. Întărirea regimului de control fizic asupra accesului telefoanelor mobile în penitenciare, prin sporirea numărului de măsuri, percheziții, utilizarea mai eficientă a scanerelor corporale, detectoarelor de metale, a camerelor de supraveghere și a personalului specializat. Această opțiune are avantajul de a nu necesita intervenții în rețelele de comunicații, fiind mai puțin intruzivă pentru mediul tehnologic din exteriorul penitenciarului. Totuși, această abordare este limitată de natura ingenioasă și dinamică a metodelor prin care telefoanele sunt introduse clandestin (prin intermediul vizitatorilor, coletelor, aruncarea peste gardurile de protecție), iar controlul fizic nu oferă o soluție eficientă pentru dispozitivele deja existente în interior.

2. Crearea unui sistem de monitorizare și detectare pasivă a semnalelor mobile, fără blocarea lor, cu alerte automate atunci când sunt detectate comunicații neautorizate. Această soluție este mai puțin invazivă și poate fi utilă în localizarea rapidă a dispozitivelor ilegale. Cu toate acestea, ea nu previne efectiv utilizarea telefoanelor, ci doar semnalează activitatea acestora, fiind necesară intervenția umană imediată. În plus, în cazul unor penitenciare cu un număr mare de deținuți, monitorizarea continuă poate fi inefficientă și consumatoare de resurse, iar identificarea fizică în practică a acestora este una complexă.

3. Utilizarea de tehnologii de „management al semnalului” (Managed Access Systems – MAS), care permit filtrarea comunicațiilor astfel încât doar dispozitivele autorizate (ale personalului) să aibă acces la rețelele mobile, iar cele neautorizate să fie automat blocate sau redirecționate. Această opțiune este utilizată în unele state și este mai rafinată decât bruiajul clasic, oferind un echilibru între securitate și limitarea interferențelor în afara penitenciarelor. Totuși, implementarea unui astfel de sistem presupune costuri ridicate și colaborare tehnică foarte strânsă cu operatorii de telefonie mobilă, ceea ce poate fi dificil în practică.

4. Soluții legislative și disciplinare mai stricte, inclusiv sancțiuni mai severe pentru introducerea și utilizarea telefoanelor mobile în detenție, precum și responsabilizarea personalului penitenciar prin controale interne riguroase. Deși importantă, această abordare nu poate înlocui măsurile tehnice, ci doar le poate susține. În lipsa unei intervenții tehnice directe, aceste măsuri administrative nu pot preveni faptele, ci doar reacționa ulterior.

5. Măsura propusă în proiect – blocarea și/sau întreruperea controlată a radiocomunicațiilor – rămâne, în acest context, cea mai eficientă soluție tehnică pentru prevenirea și combaterea fenomenului vizat, întrucât oferă un mijloc direct de împiedicare a utilizării telefoanelor mobile de către persoane neautorizate. Ea este capabilă să reducă în mod substanțial riscul ca deținuții să comită noi infracțiuni din detenție și să întrerupă rețelele de coordonare infracțională. Cu toate acestea, eficiența acestei măsuri depinde de modul în care este implementată – proporțional, bine calibrată tehnic și cu mecanisme de control.

În concluzie, proiectul propus reprezintă, în contextul actual, cea mai eficientă și viabilă soluție pentru atingerea obiectivului de securitate în mediul penitenciar, cu condiția ca acesta să fie implementat cu responsabilitate, respectând cadrul legal, drepturile fundamentale

și principiile transparenței. Opțiunile alternative pot avea un rol complementar sau de susținere, dar nu oferă același nivel de eficiență în prevenirea utilizării ilegale a radiocomunicațiilor în rândul deținuților.

#### **4. Analiza impactului de reglementare**

##### **4.1. Impactul asupra sectorului public**

Proiectul are un impact semnificativ asupra sectorului public, întrucât vizează consolidarea securității în cadrul sistemului penitenciar, prevenirea și combaterea activităților infracționale desfășurate cu ajutorul comunicațiilor electronice, precum și modernizarea cadrului normativ și operațional din acest domeniu.

Promovarea proiectului va avea un impact pozitiv asupra sectorului public, deoarece va contribui la diminuarea sau chiar și la eliminarea practicii defectuoase a utilizării ilegale a dispozitivelor de comunicare la distanță, acolo unde acestea sunt interzise prin efectul legii și curmarea inițiativelor ce au ca rezultat organizarea și comiterea unor fapte prejudiciabile sau care cad sub incidența *Codului penal nr. 985/2002*.

Mai mult ca atât, prin implementarea acestui sistem se va reduce numărul infracțiunilor comise de către deținuți cu utilizarea telefoanelor mobile în calitate de mijloc de comunicare ilegală și va contribui esențial la reducerea fenomenului de coordonare a activităților infracționale prin intermediul conexiunilor electronice.

Implementarea unui astfel de sistem va contribui în mod direct la diminuarea cazurilor în care deținuții folosesc ilegal telefoane mobile pentru a coordona activități ilegale, inclusiv escrocherii telefonice, șantaj, trafic de influență sau chiar organizarea unor acțiuni criminale în afara penitenciarului. Această măsură va reduce riscul social generat de activitatea infracțională desfășurată din interiorul locurilor de detenție.

În concluzie, impactul asupra sectorului public vizează eficientizarea activității instituțiilor penitenciare și întărirea securității perimetrelor instituțiilor penitenciare.

##### **4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative**

Implementarea proiectului va genera un impact financiar ce va necesita alocarea de resurse bugetare, în principal pentru achiziția și instalarea Sistemului. Beneficiile pe termen mediu și lung, legate de creșterea securității și prevenirea infracțiunilor cu siguranță justifică aceste costuri.

Costurile aferente punerii în aplicare a acestui act normativ se vor reflecta preponderent în bugetul alocat Administrației Naționale a Penitenciarelor. Nu se anticipează venituri generate direct de noile reglementări. Economii semnificative în cadrul bugetelor actuale, care ar putea fi realocate în scopurile propuse, nu sunt identificate la acest moment, având în vedere caracterul investițional al proiectului. Potențialele economii pe termen lung ar putea proveni din reducerea costurilor asociate cu investigarea și gestionarea incidentelor de securitate cauzate de comunicațiile electronice neautorizate, însă acestea sunt dificil de cuantificat în faza actuală.

Costurile principale vor fi legate de achiziția și instalarea echipamentelor Sistemului. Conform informațiilor disponibile online<sup>1</sup>, prețul unui singur dispozitiv de bruiaj variază între 300 și 600 de dolari SUA (USD).

Pentru o estimare preliminară, având în vedere că Regulamentul prevede instalarea Sistemului în mai multe penitenciare și necesitatea acoperirii unor perimetre extinse, putem estima costurile inițiale:

- **Costul mediu al unui dispozitiv de bruiaj:** Vom considera o medie de 450 USD per dispozitiv, pentru o planificare prudentă.

- **Estimare a numărului de dispozitive per penitenciar:** Numărul exact de dispozitive necesare per instituție penitenciară va depinde de o evaluare aprofundată a vulnerabilității regimului de siguranță, a amplasării geografice, a arhitecturii instituției și a

<sup>1</sup> <https://www.jammermfg.com/400-600-dollars-jammer.html>

numărului de deținuți, conform prevederilor Regulamentului. Pentru scopuri de estimare, putem considera inițial 20 dispozitive, pentru 17 instituții penitenciare.

o **Cost estimat pentru 20 de dispozitive:**

20 dispozitive \* 450 USD/dispozitiv = 9.000 USD

Aceste costuri vor fi reflectate în bugetul ANP, sub forma unei investiții de capital.

De asemenea, la aceste sume se vor adăuga costurile pentru instalare, integrare, mentenanță, instruirea personalului și, posibil, pentru energia electrică necesară funcționării Sistemului.

Costurile estimate pentru implementarea inițială vor trebui să fie prevăzute în bugetul anual al ANP pentru anul bugetar imediat următor adoptării Regulamentului. În acest sens, este necesară o planificare financiară etapizată, corelată cu bugetul anual al instituțiilor implicate, dar și identificarea unor surse alternative de finanțare, cum ar fi atragerea de resurse de la partenerii de dezvoltare, în special pentru dotarea tehnologică a instituțiilor penitenciare. În cazul în care aceste resurse nu sunt disponibile, costurile vor fi acoperite din alocațiile bugetare ale Ministerului Justiției/ANP, cu prioritizarea proiectelor de investiții în securitate.

Implementarea pe termen mediu și lung a Sistemului în mai multe penitenciare va necesita o planificare bugetară multianuală, integrată în cadrul bugetar pe termen mediu.

În concluzie, investițiile în acest domeniu trebuie privite ca măsuri strategice pe termen lung, întrucât beneficiile directe — reducerea infraționalității și creșterea securității instituționale — pot genera economii substanțiale în alte domenii ale sistemului de justiție penală, inclusiv în ceea ce privește măsurile de urmărire penală și intervențiile ulterioare.

#### **4.3. Impactul asupra sectorului privat**

Implementarea proiectului va genera efecte asupra sectorului privat, în special în ceea ce privește operatorii de comunicații electronice, furnizorii de echipamente și servicii tehnice, precum și alte entități economice aflate în proximitatea penitenciarelor.

În primul rând, implementarea sistemului va impune o cooperare tehnică directă între instituțiile statului și furnizorii privați de servicii de comunicații electronice. Operatorii de telefonie mobilă vor fi implicați în procesul de planificare, testare și ajustare a sistemelor de blocare, pentru a preveni perturbarea rețelelor comerciale din vecinătate. Această colaborare poate genera costuri suplimentare pentru operatori, în special dacă vor fi nevoiți să investească în tehnologii de compensare, echipamente de protecție a semnalului în zonele limitrofe sau reconfigurări de rețea. Totodată, se va solicita din partea acestora o adaptare a infrastructurii și un control mai atent al spectrului de frecvențe utilizat, în conformitate cu deciziile autorităților de reglementare.

În același timp, proiectul deschide noi oportunități pentru companiile private din domeniul tehnologiilor de securitate, comunicații și electronică specializată. Achizițiile de sisteme de blocare a semnalului, precum și serviciile de instalare, întreținere, calibrare și monitorizare vor genera cerere de piață, putând duce la dezvoltarea de soluții inovative adaptate mediului penitenciar. Companiile care activează în domeniul sistemelor de bruiaj și filtrare a comunicațiilor ar putea beneficia de contracte publice sau parteneriate cu instituțiile statului, contribuind astfel la dezvoltarea economică și tehnologică.

Pe de altă parte, este important de menționat că anumite afaceri private situate în apropierea penitenciarelor ar putea fi afectate în mod indirect de aceste sisteme, în special în cazul în care acoperirea semnalului mobil este diminuată peste limitele perimetrului penitenciar. De exemplu, restaurante, hoteluri, instituții medicale sau alte companii care se bazează pe servicii de telefonie mobilă pentru relația cu clienții pot raporta disfuncționalități, ceea ce ar putea genera plângeri sau chiar solicitări de despăgubiri în cazuri extreme. Pentru a preveni asemenea situații, este esențial ca implementarea sistemelor să se bazeze pe studii de impact radio și să includă măsuri de limitare a interferențelor în afara spațiilor legal vizate.

În concluzie, impactul asupra sectorului privat este unul mixt: pe de o parte, pot apărea costuri suplimentare și riscuri operaționale pentru operatorii de comunicații și pentru afacerile

din proximitatea penitenciarelor, iar pe de altă parte, se deschid noi oportunități pentru companiile din domeniul tehnologic și de securitate. O implementare bine coordonată, susținută de reglementări clare și o comunicare eficientă între stat și mediul de afaceri, va fi esențială pentru echilibrarea acestor efecte și maximizarea beneficiilor potențiale.

#### **4.4. Impactul social**

Implementarea proiectului va avea un impact social considerabil, întrucât măsura propusă vizează în mod direct combaterea unui fenomen cu implicații profunde asupra siguranței cetățenilor: utilizarea ilegală a telefoanelor mobile de către persoanele private de libertate pentru comiterea de infracțiuni. Din această perspectivă, proiectul contribuie la creșterea încrederii populației în instituțiile statului, în special în sistemul de justiție demonstrând capacitatea autorităților de a răspunde eficient și tehnologic unor amenințări persistente.

Blocarea accesului neautorizat la rețelele de comunicații în mediul penitenciar va duce, în mod direct, la diminuarea cazurilor de escrocherii telefonice, amenințări sau tentative de șantaj, îndreptate împotriva persoanelor vulnerabile din afara penitenciarelor, cum ar fi vârstnici sau persoane mai puțin informate. Prin această măsură, se reduce riscul de victimizare a populației civile și se descurajează implicarea deținuților în activități infracționale coordonate din detenție. Astfel, proiectul aduce un beneficiu concret în ceea ce privește protejarea cetățenilor și consolidarea unui climat de securitate publică.

Totodată, impactul social trebuie analizat și prin prisma respectării drepturilor omului și a normelor de tratament aplicabile persoanelor private de libertate. Este esențial ca aplicarea sistemului de întrerupere a comunicațiilor să nu afecteze dreptul deținuților la menținerea legăturii cu familia, avocatul, organizațiile religioase sau instituțiile abilitate, în condițiile și limitele prevăzute de lege. Comunicarea cu exteriorul, chiar dacă supusă unui regim de control, rămâne un factor important pentru reintegrarea socială a deținuților și pentru prevenirea recidivei. De aceea, măsurile tehnice prevăzute de proiect trebuie să fie însoțite de garanții clare că acestea nu vor conduce la o izolare excesivă sau la limitarea nejustificată a drepturilor fundamentale.

Un alt aspect cu relevanță socială este cel legat de posibila afectare a persoanelor care locuiesc, muncesc sau frecventează zone aflate în imediata apropiere a penitenciarelor. Dacă Sistemul nu este setat corespunzător, există riscul ca acesta să influențeze negativ accesul la comunicații pentru cetățeni neimplicați, ceea ce poate genera nemulțumiri sociale, sesizări din partea societății civile sau chiar litigii. În acest context, o comunicare transparentă din partea autorităților, alături de consultări publice prealabile și mecanisme de feedback, vor fi esențiale pentru acceptarea socială a proiectului.

Pe termen lung, impactul social pozitiv al proiectului va putea fi observat și în diminuarea gradului de recidivă asociat cu menținerea legăturilor infracționale în timpul detenției. Limitarea accesului la mijloacele de comunicare utilizate pentru perpetuarea rețelelor infracționale contribuie la ruperea acestor conexiuni și poate favoriza un proces real de reabilitare. Totodată, prin eliminarea posibilității de implicare în activități ilegale, presiunea exercitată asupra personalului penitenciar scade, ceea ce poate contribui la îmbunătățirea condițiilor de muncă și la creșterea calității actului de supraveghere și reintegrare.

În concluzie, impactul social al proiectului este major și, în esență, pozitiv, contribuind la protejarea populației, reducerea criminalității organizate și consolidarea ordinii publice. Cu toate acestea, pentru ca aceste efecte benefice să fie resimțite pe deplin, este necesară o aplicare responsabilă, echilibrată și atent reglementată, care să evite efectele colaterale nedorite asupra unor categorii de persoane sau asupra comunităților locale. O astfel de abordare va întări legitimitatea intervenției statului și va asigura acceptarea socială a unei măsuri care, deși restrictivă, servește unui interes public evident.

#### **4.5. Impactul asupra mediului**

Implementarea proiectului nu prevede, prin natura sa, un impact major asupra

componentelor esențiale ale mediului natural, întrucât nu implică activități de construcție extinsă, emisii de poluanți în aer, apă sau sol ori intervenții directe asupra ecosistemelor. Cu toate acestea, este necesar să se ia în considerare anumite efecte colaterale posibile, care pot apărea în etapa de implementare și funcționare a sistemelor tehnice utilizate.

Instalarea echipamentelor de bruiaj, a antenelor și a altor dispozitive specializate necesare întreruperii sau blocării comunicațiilor radio presupune, în unele cazuri, amplasarea de infrastructură tehnică pe clădiri existente sau în imediata lor vecinătate. În aceste situații, este important ca lucrările să fie realizate cu respectarea legislației de protecție a mediului, în special dacă instituțiile penitenciare sunt situate în apropierea unor zone naturale protejate, arii urbane cu regim special sau cartiere rezidențiale dense. De asemenea, echipamentele trebuie alese și instalate astfel încât să nu genereze poluare fonică, electromagnetică sau vizuală semnificativă, care să afecteze calitatea vieții locuitorilor din apropiere.

În ceea ce privește câmpurile electromagnetice generate de sistemele de bruiaj, este necesară o monitorizare atentă și continuă a nivelurilor de expunere, în special în zonele adiacente penitenciarelor, pentru a evita depășirea limitelor admise de legislația în vigoare privind protecția sănătății populației și a mediului. Deși tehnologiile moderne permit un control direcționat și limitat al acestor emisii, lipsa unei calibrări corespunzătoare poate duce la perturbarea altor echipamente electronice din zonă sau la creșterea expunerii locuitorilor la radiații neionizante.

În concluzie, deși impactul direct asupra mediului al acestui proiect este redus, implementarea lui implică totuși responsabilități specifice privind protecția mediului înconjurător. Acestea includ gestionarea corectă a echipamentelor electronice, controlul emisiilor electromagnetice, prevenirea poluării fonice și vizuale, precum și respectarea tuturor normelor ecologice în vigoare. Asigurarea unei implementări durabile din punct de vedere ecologic va contribui la menținerea echilibrului dintre obiectivele de securitate publică și protejarea calității mediului, în beneficiul comunităților locale și al societății în ansamblu.

#### **5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE**

Proiectul nu urmărește alinierea legislației naționale la actele UE, motiv pentru care acest compartiment nu este aplicabil.

#### **6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ**

În conformitate cu art. 20 din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, a fost publicat anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului de act normativ, care poate fi accesat la următorul link: <https://www.justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-proiectului-hotararii-guvernului-cu-9>.

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, proiectul ordinului ministrului justiției este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md), compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare* și pe platforma guvernamentală [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md).

Proiectul a fost înregistrat de către Cancelaria de Stat cu **nr. unic 581/MJ/2025**, fiind prezentat în cadrul Ședinței secretarilor generali din 14 iulie 2025.

**În procesul de avizare și consultare publică, au fost recepționate obiecții și propuneri** de la: Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (în comun cu Autoritatea Aeronautică Civilă și ÎS „Moldatsa”), I.M. „Orange Moldova” S.A., Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerul Finanțelor, „Moldcell” S.A., Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică și Ministerul Sănătății.

Avizele autorităților menționate au fost analizate și incluse în sinteza aferentă proiectului dat.

**Au susținut proiectul fără obiecții și propuneri:** Serviciul de Informații și Securitate și Ministerul Apărării.

Proiectul a fost transmis în **avizare repetată** prin scrisoarea nr. 03/7691 din 1 august 2025.

**În procesul de avizare repetată, au fost recepționate obiecții și propuneri** de la: I.M. „Orange Moldova” S.A., Ministerul Afacerilor Interne. Avizele autorităților menționate au fost analizate și incluse în sinteza aferentă proiectului dat.

**Au susținut proiectul fără obiecții și propuneri:** Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerul Sănătății, Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică.

**Nu au prezentat avizele/recomandările:** Ministerul Apărării, Ministerul Finanțelor, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Serviciul Informații și Securitate, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației.

#### **7. Concluziile expertizelor**

Întru respectarea dispozițiilor art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, Ministerul Justiției a recepționat raportul de expertiză anticorupție nr. EHG25/10780 din 06.08.2025 întocmit de Centrul Național Anticorupție.

În raportul de expertiză, Centrul Național Anticorupție a constatat:

- În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) din *Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*.

- Implementarea prevederilor propuse, poate contribui la realizarea interesului public vizat de proiect, fapt ce nu este în detrimentul interesului public general în condițiile considerării riscurilor descrise la compartimentul III al prezentului raport de expertiză.

Toate recomandările din raportul de expertiză anticorupție au fost analizate și înserate în tabelul de sinteză la proiect.

#### **8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent**

Adoptarea proiectului de act normativ nu necesită modificarea sau abrogarea altor acte normative. Proiectul este compatibil cu prevederile actelor legislative și normative care reglementează domeniul în cauză și corespunde exigențelor tehnicii legislative.

#### **9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ**

Implementarea prevederilor proiectului necesită un set complex și etapizat de măsuri legislative, tehnice, instituționale și operaționale, menite să asigure aplicarea efectivă, legală și sigură a acestui mecanism.

O măsură esențială constă în realizarea unei evaluări tehnice și radioelectrice pentru fiecare penitenciar în parte, în vederea determinării soluțiilor tehnologice optime și a zonelor de acoperire controlată, astfel încât să fie evitate interferențele în afara perimetrului legal vizat. Această evaluare trebuie să fie urmată de proiectarea și instalarea efectivă a echipamentelor de bruiaj sau întrerupere, însoțite de testări în condiții reale, pentru a verifica eficiența și siguranța sistemului.

Este de asemenea, necesară instruirea personalului tehnic și operațional din cadrul sistemului penitenciar pentru a asigura operarea corectă și intervenția promptă în cazul disfuncționalităților. Acest proces de instruire va trebui să fie continuu și să includă proceduri clare de raportare, intervenție și cooperare interinstituțională.

**Ministru**

**Veronica MIHAILOV-MORARU**