dosarul nr.3-4039/2024
2-24098936-12-3-04092024

H O T Ă R Î R E
în numele Legii

30 octombrie 2025 mun.*****
Judecătoria ***** (sediul Rîșcani)
Instanţa compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Lupașcu Natalia
Grefier Bradiștean Daniela

examinând cauza de contencios administrativ intentată de Corșicova Arina împotriva Consiliului interinstituțional de supervizare pe lângă Guvernul Republicii Moldova și Cancelariei de Stat RM, privind anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t:

Argumentele și pretențiile reclamantei

La 04 septembrie 2025, Corșicova Arina a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului interinstituțional de supervizare pe lângă Guvernul Republicii Moldova și Cancelariei de Stat RM cu privire la contestarea Deciziei nr. 7 din 01 august 2024 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive ale Uniunii Europene, având în vedere destabilizarea a Republicii Moldova, în privința cet. Corșicova Arina.

În motivarea acțiunii, reclamanta a invocat că prin Decizia nr.7 din 01.08.2024 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive ale Uniunii Europene, avînd în vedere destabilizarea a Republicii Moldova în privința cet.Corșicova Arina s-a dispus blocarea fondurilor și a resurselor economice care aparțin, se află în proprietatea, sunt deținute sau controlate de Corșicova Arina, întîrzierea punerea fondurilor și a resurselor economice la dispoziția petentului, precum și utilizarea fondurilor și a resurselor economice în beneficiul petentului.

Decizia contestată a fost bazată potrivit al.7, 8 art. 11 din Legea nr.25 din 04.03.2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, Ordinul MAI nr. 118-b-l 14 din 05.07.2024 cu privire la alinierea la măsuri restrictive internaționale ale Uniunii Europene, Decizia PECS 2023/891 din 28.04.2024.

La 13.08.2024, pîrîtul a recepționat cererea prealabilă prin care s-a solicitat anularea actului administrativ individual, emis în privința reclamantului.

Prin scrisoarea Nr. 15-81-9314 din 19.08.2024, Cancelaria de stat a refuzat în satisfacerea cererii prealabile, motivînd prin prevederileart.7 alin.(2) din Legea nr.25/2016, precum că, obiectul litigiului vizat nu pot fi obiectul unei contestări cu acțiune în contencios administrativ în condițiile Codului administrativ.

Reclamanta apreciază răspunsul Cancelariei de Stat ca refuzul și eschivarea de la respectarea legislației naționale.

Consideră reclamanta că Decizia vizată este emisă cu încălcarea prevederilor al. 1-3 art.5 din Legea nr.25 din 04.03.2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, având în vedere că petentul nu se încadrează în noțiunea subiectului ai restricțiilor și alin.4 art.5 din aceeași Lege, petentul nu se încadrează cumulativ în condițiile prevăzute pentru dispunerea în aplicare a măsurilor restrictive.

Notează că drepturile fundamentale sunt restrînse prin decizia nr.7 din 01.08.2024, emisă de către Consiliul Interinstituțional de Supervizare, prin care s-a dispus un șir de restricții interne în privința reclamantei în interiorul statului, care s-a bazat pe Decizia (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28.04.2023.

Guvernul a depus cerere-propunere către Consiliul European și înaltul Reprezentant al Uniunii, solicitînd aplicarea față de reclamantă a unor sancțiuni internaționale, folosind argument fără suport probatoriu, pentru că, ulterior, să dispună restricții și în interiorul R. Moldova în baza sancțiunilor dispuse prin Decizia (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28.04.2023, Regulamentului (UE) 2023/888 din 22.02.2024 și Decizia (PESC) 2024/740 a Consiliului din 22.02.2024. Guvernul a inițiat procedura prin solicitarea aplicării sancțiunilor și tot Guvernul, prin intermediul Consiliului interinstituțional de supervizare dispune restricții a drepturilor fundamentale, folosind dispoziția internațională privind aplicarea sancțiunilor față de petent.

Evidențiază că cererea-propunere prin care s-a solicitat aplicarea sancțiunilor internaționale, avînd lipsa unor probe în suportul celor invocate în actul administrativ, poate fî apreciată ca un denunț fals sau ca o petiție-solicitare cu date fără un suport probatoriu, iar prin urmare este încălcat principiul bunei organizare și desfășurare a procedurii administrative în privința petentului.

La rîndul său, Consiliul European și înaltul Reprezentant al Uniunii, avînd încrederea la faptele descriese de către Guvernul RM, a acceptat informația în forma depusă. Or, în condițiile lipsei suportului probatoriu, Guvernul RM a folosit presupuneri și alegații ce nu corespund realității, fapt ce încalcă prevederile art.6 CEDO, art. 10 alin.(2), art. 16 alin.(1), art. 18 alin.(1), art.23 alin.(2), art.24 alin.(2), art.47 alin.(1) (statul garantează respectarea drepturilor fundamentale), art.21 din Constituția Republicii Moldova (prezumția nevinovăției).

Afirmă reclamanta că prin emiterea Deciziei vizate, s-a dispus un șir de restricții economice și politice, fapt ce evidențiază încălcarea al.3 art.9, art.21, al.l art.24, al.3 art.43 din Constituția RM, al.l art.ll, art.14, al.2 art.15 din Cod administrativ și, care poate fi considerat ca drept vătămat prin actul administrative individual.

Cu referire la poziția Cancelariei de stat nr. 15-81-9765 din 30.08.24, reclamantul face trimitere la prevederile al.3, 4 art.7 din Legea nr.25 din 04.03.2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, apreciind Decizia vizată ca act individual administrativ emis în privința petentului prin care se dispune punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale și nu aliniere la măsurile vizate.

Reclamanta își întemeiază acțiunea potrivit lit.a) al.l art. 1 1. ari. 14. al.2 art. 15. art.68, lit.a), e) al.l art.206, lit.a), e) al.l art.224 din CA, art.2 din protocolul 4, art.6

CEDO. articolul 12 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, art.45 din Carta drepturilor fundamentale a UE, al.l art. 18. al.2 art.54 din Constituția Republicii Moldova.

Solicită reclamanta anularea (declararea ca fiind nulă) Deciziei nr.7 din 01.08.2024, privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive ale Uniunii Europene, avînd în vedere destabilizarea a Republicii Moldova în privința cet.Corșicova Arina.

Poziția pârâtului

La 17 septembrie 2024, președintele Consiliului interinstituțional de supervizare pe lângă Guvernul Republicii Moldova și Cancelariei de Stat RM, prim-ministru Dorin Recean a depus referință prin care solicită respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată.

Notează că la 28 aprilie 2023, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia (PESC) 2023/891 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova. La aceeași dată, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul (UE) 2023/888 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova. La 22 februarie 2024, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia (PESC) 2024/740 de modificare a Deciziei (PESC) 2023/891 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova. Potrivit acestei decizii reclamantul a fost inclus în lista persoanelor fizice sau juridice, entitățile sau organismele responsabile de acțiuni sau politici care subminează sau amenință suveranitatea și independența Republicii Moldova sau democrația, statul de drept, stabilitatea sau securitatea în Republica Moldova sau care sprijină sau pun în aplicare astfel de acțiuni sau politici.

La aceiași dată, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2024/739 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2023/888 privind măsuri restrictive, având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova.

La 11 iulie 2024, în Monitorul Oficial nr.299-301/554, a fost publicat Ordinul Ministerului Afacerilor Europene nr.l 18-b-l 14 din 05 iulie 2024 cu privire la alinierea la măsurile restrictive internaționale ale Uniunii Europene. Potrivit acestui ordin, Republica Moldova s-a aliniat la măsurile restrictive internaționale ale Uniunii Europene instituite prin Deciziile (PESC) ale Consiliului Uniunii Europene: nr. 2023/891, nr.2024/740 și nr.2024/1242.

Notează că la 1 august 2024, CIS a adoptat Decizia nr.7 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale ale Uniunii Europne având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova.

La 13 august 2024, reclamanta a înaintat cerere prealabilă către CIS privind anularea Deciziei nr.7 din 1 august 2024 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale ale Uniunii Europene având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova. La 30 august 2024, prin răspunsul la cererea prealabilă nr.15-81-9765, reclamanta a fost informată cu privire la rezultatul examinării cererii sale.

Invocă prevederile art.11 alin.(l) din Legea nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, conform cărora pentru asigurarea cadrului general de cooperare în domeniul introducerii din proprie inițiativă și a punerii în aplicare în Republica

Moldova a măsurilor restrictive internaționale se înființează Consiliul interinstituțional de supervizare. Instituirea CIS, în calitate de organ distinct, implicat în mecanismele de adoptare/aliniere și punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale pe teritoriul Republicii Moldova s-a realizat prin intermediul Legii nr. 339/2023 pentru modificarea Legii nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, urmându-se în acest sens modelul existent deja în cadrul legislației din domeniu în România și anticipându-se că, prin consacrarea acestui organ special se va realiza o impulsionare suplimentară, dar și o viziune mai ordonată/centralizată pe marginea subiectului măsurilor restrictive internaționale ce urmează a se aplica pe teritoriul statului. Anterior acestei legi, atribuțiile de aliniere la măsurile restrictive internaționale erau partajate între:

a) Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (pentru cea mai mare parte din măsurile restrictive instituite prin acte ale Uniunii Europene și ale altor organizații internaționale);
b) Președintele Republicii Moldova, Parlamentul și Guvernul (pentru măsurile restrictive instituite prin acte ale unor state străine dar și, ca excepție, pentru unele măsuri adoptate de Uniunea Europeană și alte organizații internaționale).

În contextul modificărilor operate în Legea nr. 25/2016, toate partajările de atribuții între autoritățile publice implicate în procesul de aliniere la măsurile restrictive internaționale, ce își au originea în acte ale unor actori externi, urmează a fi examinate prin prisma rolului și sarcinilor atribuite CIS.

Consultând Nota Informativă a proiectului Legii nr.339/2023, reținem următoarele aspecte relevante: „Consiliul (CIS - n.a.) va avea următoarele atribuții: a) decide asupra adoptării măsurilor restrictive internaționale de către Republica Moldova din proprie inițiativă și asupra inițiativelor de aliniere la măsurile restrictive internaționale instituite prin deciziile unilaterale ale altor state.”

„Astfel, semnalăm că există o probabilitate sporită că procesul de coordonare și luare de către CIS a deciziilor de aliniere (cel puțin două decizii pe săptămână) va necesita o perioadă mai îndelungată decât 6-7 zile calendaristice din momentul recepționării invitației din partea UE (luând în considerare nivelul mai înalt la care vor fi luate deciziile, precum și necesitatea organizării reuniunilor CIS pentru adoptarea fiecărei decizii de aliniere). în cazul dat, RM nu va putea să informeze la timp partea UE despre alinierea la măsurile restrictive, ceea ce poate cauza o scădere semnificativă a ratei de aliniere a RM la deciziile Consiliului UE privind măsuri restrictive. La rândul său, această scădere ar putea influența negativ dialogul politic cu UE, rata de aliniere la măsuri restrictive fiind un indicator important pentru eficacitatea cooperării RM-UE în domeniul de politica externă, de securitate și apărare.”

„Așadar, luând în considerare că alinierea la măsuri restrictive și punerea în aplicare a acestora pot fi tratate ca două procese separate, se propune următorul model de divizare a responsabilităților:

MAEIE - responsabil pentru gestionarea mecanismului de aliniere la măsurile restrictive internaționale, instituite prin acte ale UE sau ale altor organizații internaționale;

CIS - responsabil pentru gestionarea proceselor descrise în noul art. 7^1 alin. (5) lit. b), c), e), f), g), precum și Ut. a), cu precizarea că CIS rămâne responsabil pentru componenta de aliniere doar în cazul măsurilor restrictive internaționale instituite prin deciziile unilaterale ale altor state, și d), cu mențiunea că această prevedere se referă la măsurile restrictive internaționale adoptate din propria inițiativă și la măsurile restrictive internaționale sensibile care necesită analiza subiectului în cadrul reuniunilor CIS

Cancelaria de Stat - instituția care asigură lucrările de secretariat ale CIS".

''Prin urmare, proiectul (de lege - n.a.) își propune crearea CIS în calitate de structură responsabilă inclusiv pentru asigurarea cadrului de consultare în vederea armonizării activităților autorităților și instituțiilor publice naționale în domeniul punerii în aplicare a măsurilor restrictive internaționale.

Subliniază că CIS va trebui să adopte câte o decizie (după modelul Deciziilor și Regulamentelor UE privind măsuri restrictive) separată privind punerea în aplicare:

a fiecărui regim de sancțiuni instituit prin acte ale UE sau ale altor organizații internaționale la care RM s-a aliniat - în baza ordinului Ministrului AEIE;

a fiecărui regim instituit prin deciziile unilaterale ale altor state la care RM s-a aliniat - în baza deciziei CIS;

În cazul sancțiunilor UE, de exemplu, urmează să funcționeze următoarea logică:

1. Consiliul UE adoptă o decizie de modificare a regimului de sancțiuni existent la care RM s-a aliniat și pentru care CIS a adoptat o decizie privind punerea în aplicare a regimului de respectiv de sancțiuni;
2. MAEIE recepționează invitația de aliniere din partea UE și asigură respectarea procedurilor necesare conform mecanismului existent de aliniere;
3. Ministrul AEIE emite ordinul de aliniere la decizia Consiliului UE din pct. 1;
4. În termen de 30 de zile, CIS, în baza ordinului de aliniere emis de către Ministrul AEIE, adoptă o decizie de modificare a deciziei prin care se reglementează punerea în aplicare a regimului de măsuri restrictive al UE pe teritoriul RM.
5. Decizia CIS intră în vigoare din momentul publicării în Monitorul Oficial.
6. Instituțiile responsabile asigură punerea în aplicare a prevederilor deciziei modificate de CIS"

Corespunzător, art. 10 alin.(2) din Legea nr.25/2016, statuează că decizia privind alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive internaționale din categoria celor prevăzute la art.4 lit.c), e), g), h), i), j) și k), instituite prin acte ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale, se adoptă de către Ministerul Afacerilor Externe după consultarea Prim-ministrului și a autorităților și instituțiilor publice competente sau, în caz de necesitate, după examinarea subiectului în cadrul ședinței CIS.

Reține autoritatea pârâtă că la caz măsurile restrictive în privința reclamantei au fost aplicate prin actele Uniunii Europene, la inițiativa înaltului Reprezentant al UE pentru afaceri externe și politica de securitate.

Potrivit art.3 alin.(l) din Decizia Consiliului Uniunii Europene (PESC) 2023/891 din 28 aprilie 2023 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea unui stat membru sau a înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate

(denumit în continuare „înaltul Reprezentant”), decide cu privire la stabilirea și modificarea listei din anexă”.

În preambulul Decizie (PESC) 2024/740 din 22 februarie 2024 de modificare a Deciziei (PESC) 2023/891 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova, se menționează: ’’Având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolul 29, având în vedere propunerea înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, [...] adoptă prezenta decizie.

Potrivit art.l din Decizia vizată: ’’Anexa la Decizia (PESC) 2023/891 se modifică în conformitate cu anexa la prezenta decizie”. Menționăm că anume la această anexă face referință reclamanta, fiind inclusă în lista persoanelor care au căzut sub acțiunea sancțiunilor UE.

În Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2024/739 al Consiliului din 22 februarie 2024 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2023/888 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova se indică: ”(2) Uniunea rămâne de neclintit în sprijinul acordat Republicii Moldova și pentru reziliența, securitatea, stabilitatea, economia și aprovizionarea cu energie a acestei țări care se confruntă cu activități destabilizatoare desfășurate de actori externi.(3) Având în vedere situația din Republica Moldova, Consiliul consideră că pe lista persoanelor fizice și juridice, entităților și organismelor prevăzută în anexa 1 la Regulamentul (UE) 2023/888 ar trebui să fie adăugate șase persoane și o entitate”.

În preambulul Deciziei (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28 aprilie 2023 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova se menționează: „(12) Sunt necesare acțiuni suplimentare din partea Uniunii pentru punerea în aplicare a anumitor măsuri”.

Potrivit Regulamentului (UE) 2023/888 al Consiliului din 28 aprilie 2023 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova: ”(1) La 28 aprilie 2023, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2023/891, care instituie un cadru pentru măsuri restrictive specifice având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova. Contextul politic și motivele politice pentru instituirea măsurilor restrictive sunt expuse în considerentele deciziei menționate. Decizia menționată prevede o interdicție de călătorie, înghețarea fondurilor și a resurselor economice, precum și interdicția de a pune fonduri și resurse economice la dispoziția persoanelor fizice și juridice, entităților sau organismelor responsabile de acțiuni sau politici care subminează sau amenință suveranitatea și independența Republicii Moldova în conformitate cu dreptul internațional, precum și democrația, statul de drept, stabilitatea sau securitatea în Republica Moldova sau care sprijină sau pun în aplicare astfel de acțiuni sau politici. Persoanele fizice și juridice, entitățile și organismele care fac obiectul măsurilor restrictive sunt enumerate în anexa la Decizia (PESC) 2023/891. (2) Aceste măsuri intră în domeniul de aplicare al tratatului privind funcționarea Uniunii Europene și, în consecință, în special pentru a se asigura aplicarea lor uniformă de către operatorii economici din toate statele membre, este necesară o reglementare la nivelul uniunii pentru punerea lor în aplicare”.

Invocă prevederile art. art.3 alin.(l) din Decizia (PESC) 2023/891 din 28 aprilie 2023 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova Consiliul, conform cărora:''Hotărând în unanimitate la propunerea unui stat membru sau a înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumit în continuare „înaltul Reprezentant"), decide cu privire la stabilirea și modificarea listei din anexă. (2) Consiliul comunică persoanei fizice sau juridice, entității sau organismului vizat decizia menționată la alineatul (1), inclusiv motivele includerii pe listă, fie direct, dacă adresa este cunoscută, fie prin publicarea unui aviz, acordând persoanei, entității sau organismului în cauză posibilitatea de a prezenta observații. (3) în cazul în care se transmit observații sau se prezintă dovezi substanțiale noi, Consiliul reexaminează decizia menționată la alineatul (1) și informează în consecință persoana, entitatea sau organismul în cauză".

Astfel, prin răspunsul la cererea prealabilă nr. 15-81-9765 din 30 august 2024, reclamanta a fost informată că potrivit art. 11 alin.(5) lit.a) din Legea nr.25/2016, CIS decide asupra adoptării măsurilor restrictive internaționale de către Republica Moldova din proprie inițiativă și asupra inițiativelor de aliniere la măsurile restrictive internaționale instituite prin deciziile unilaterale ale altor state ce privesc interdicții de intrare, tranzitare, ședere sau aflare pe teritoriul Republicii Moldova aplicate unor cetățeni străini sau apatrizi, blocarea fondurilor sau a resurselor economice sau aplicarea unor restricții la import, export, tranzit, servicii, de transport sau comunicații pentru anumiți subiecți ai restricțiilor și/sau pentru anumite categorii de bunuri, cu excepția celor prevăzute la art. 13 alin.(2). Subsecvent, art.7 alin.(2) din Legea nr.25/2016 statuează că deciziile de aliniere la măsurile restrictive internaționale adoptate de organele competente potrivit prezentei legi au caracter politic și nu sunt acte administrative în sensul Codului administrativ. Aceste acte nu pot fi obiectul unei contestări cu acțiune în contencios administrativ în condițiile Codului administrativ.

Afirmă că revizuirea deciziei de aliniere la măsurile restrictive internaționale poate fi solicitată de către subiectul restricției doar în condițiile prevederilor art.7 alin.(2) din Legea nr.25/2016 și anume în situația prezentării de către acesta a actelor confirmative ce atestă:

ridicarea măsurilor restrictive internaționale de către subiecții prevăzuți la art.l lit.b) - prin actele Uniunii Europene la care Republica Moldova s-a aliniat și litc) - prin actele și deciziile adoptate de organizațiile internaționale sau de alte state, la care Republica Moldova s-a aliniat sau anularea măsurilor respective de către organele jurisdicționale externe competente să examineze contestările împotriva actelor adoptate de către subiecții prevăzuți la art. 1 lit.b) și c).

Menționează că Decizia CIS nr.7 din 1 august 2024 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale ale Uniunii Europene având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova a fost adoptată cu respectarea competenței materiale, în termenul prevăzut de lege, în vederea ''executării" deciziei Ministerului Afacerilor Externe de aliniere la măsurile restrictive internaționale ale Uniunii Eurepene, expusă în Ordinul nr.ll8-b-114 din 5 iulie 2024 și publicată în Monitorul Oficial la 11 iulie 2024.

Subliniază că Ordinul Ministerului Afacerilor Externe nr. 118-b-114 din 5 iulie 2024: este un act cu caracter politic; este un act investit cu putere juridică este temei juridic pentru adoptarea Deciziei CIS nr.7 din 1 august 2024, poate fi revizuit doar de autoritatea emitentă în condițiile prevederilor art.7 alin.(2) din Legea nr.25/2016.

În acest sens, art.11 alin.(7) din Legea nr.25/2016 prevede că CIS adoptă deciziile de punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale obligatorii pentru Republica Moldova, care reglementează: tipul și conținutul măsurilor restrictive internaționale; mecanismul de implementare a măsurilor restrictive internaționale, cu indicarea autorităților împuternicite cu punerea în aplicare a restricțiilor; lista persoanelor fizice și juridice supuse măsurilor restrictive internaționale; alte prevederi necesare pentru punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale.

Notează că pretențiile reclamantei exced competența materială a CIS care, potrivit cadrului normativ este responsabil doar de revizuirea condiționată a deciziilor proprii asupra adoptării măsurilor restrictive internaționale de către Republica Moldova din proprie inițiativă și asupra inițiativelor de aliniere la măsurile restrictive internaționale instituite prin deciziile unilaterale ale altor state.

Conform art.11 alin.(8) din Legea nr.25/2016, CIS modifică deciziile de punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale, instituite prin acte ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale, precum și prin deciziile unilaterale ale altor state, menționate în alin.(7), prin adoptarea deciziilor de modificare emise în baza ordinului de aliniere emis de către ministrul afacerilor externe, în cazul măsurilor restrictive internaționale instituite prin acte ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale; unei decizii prealabile a Consiliului de aliniere la măsurile restrictive internaționale, în cazul în care acestea au fost instituite prin deciziile unilaterale ale altor state; actelor adoptate de către Președintele Republicii Moldova, Parlament sau Guvern, în conformitate cu competențele legale pe care le deține fiecare și în modul stabilit la art. 12-

Invocă prevederile pct.6 subpct.2 din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului interinstituțional de supervizare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.93/2024, potrivit căruia CIS adoptă și modifică deciziile de punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale obligatorii pentru Republica Moldova, în conformitate cu prevederile art.l 1 alin. (7)-(10) din Legea nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale.

Conform art. 11 alin.(10) din Legea nr.25/2016, în cazul alinierii la măsurile restrictive internaționale instituite prin acte ale Uniunii Europene, ale altor organizații internaționale sau prin deciziile unilaterale ale altor state, Consiliul are la dispoziție 30 de zile pentru a adopta deciziile prevăzute în alin.(7) și (8).

Subsecvent, potrivit art. 18 alin.(4) din Legea nr.25/2016, deciziile de punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale, precum și deciziile de modificare a acestora, adoptate de către CIS în conformitate cu prevederile art. 11 alin.(7)-(9), intră în vigoare la data publicării acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și se publică pe pagina web a autorităților emitente.

Indică faptul că alinierea la măsuri restrictive și punerea în aplicare a acestora urmează a fi tratate ca două procese separate, care implică mecanisme juridice distincte. Astfel, CIS a acționat în limita atribuțiilor funcționale stabilite de Legea nr.25/2016.

Poziția participanților la proces în cadrul ședinței

În ședință de judecată, reprezentantul reclamantei Corșicova Arina, avocatul Cerga Ion a solicitat admiterea acțiunii pe motivele de fapt și de drept invocate.

În ședință de judecată, reprezentantul pârâtului Consiliul interinstituțional de supervizare pe lângă Guvernul Republicii Moldova și Cancelariei de Stat RM, Aliona Medvețcaia a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată pe motivele expuse în referință (f.d.51-54).

Aprecierea instanței de judecată

Cu privire la admisibilitate

La 04 septembrie 2024, Corșicova Arina a depus prezenta acțiune în instanța de judecată.

Conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Potrivit art. 11 alin. (1) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat, b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Din conținutul cererii de chemare în judecată rezultă că reclamanta Corșicova Arina își exprimă dezacordul cu Decizia CIS nr. 7 din 1 august 2024 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive ale Uniunii Europene, având în vedere destabilizarea Republicii Moldova.

Decizia nominalizată, în sensul prevederilor art. 10 și 11 Cod administrativ, reprezintă un act administrativ individual, emanând de la o autoritate publică ca măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unor cazuri individuale, având caracter defavorabil ori, reclamanta pretinde că prin acest act au fost impuse un șir de restricții în privința sa.

În atare condiții, instanța califică acțiunea formulată de către reclamantă ca fiind o acțiune în contestare.

Reclamanta Corșicova Arina este destinatarul deciziei contestate. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim este întrunită, ori prin decizia în cauză reclamantei îi sunt aplicate măsuri coercitive (blocarea fondurilor, limitarea tranzacțiilor etc).

Conform art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 39 alin. (1) Cod administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

La caz, cu referire la cele menționate, instanța reține că reclamanta revendică apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.

Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim este întrunită. Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei ***** (sediul Rîșcani), astfel, cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil până la înaintarea acțiunii în contenciosul administrativ, instanța de judecată reține următoarele.

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Conform art. 19 Cod administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Conform art. 162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; emiterea unui act administrativ individual.

Conform art. 209 alin. (1) lit. a) și alin. (2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia.

Din materialele dosarului rezultă că la 13 august 2024, reclamanta a înaintat o cerere prealabilă, în adresa Consiliului interinstituțional de supervizare pe lângă Guvernul Republicii Moldova și Cancelariei de Stat RM, prin care a solicitat anularea Deciziei nr. 7 din 1 august 2024 (f.d. 1-2 Dosar administrativ).

Prin răspunsul Nr. 15-81-9314 din 19.08.2024, autoritatea publică a respins cererea prealabile, motivînd prin prevederile art.7 alin.(2) din Legea nr.25/2016, ți anume că obiectul litigiului vizat nu pot fi obiectul unei contestări cu acțiune în contencios administrativ în condițiile Codului administrativ. (f.d. 34 dosar administrativ).

Ținând cont de prevederile enunțate, raportate la circumstanțele constatate, instanța de judecată concluzionează asupra respectării de către reclamantă a remediului extrajudiciar și a termenului reglementat de art. 209 al Codului administrativ. Astfel, acțiunea este admisibilă.

Cu privire la netemeinicia acțiunii în contenciosul administrativ

În conformitate cu prevederile art. 20 alin. (1) din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

În vederea exercitării atribuției de verificare a legalității actului administrativ contestat, instanța de judecată, în temeiul principiului cercetării stării de fapt din oficiu, urmează să supună verificării aspectele legalității formale și materiale ale actului administrativ individual defavorabil.

Din materialele cauzei se atestă că prin Decizia (PESC) 2023/891 din 28.04.2023, Uniunea Europeană a aplicată unilateral măsuri restrictive internaționale în privința mai multor persoane printre care și reclamanta Corșicova Arina pentru acțiuni sau politici care subminează sau amenință suveranitatea și independența Republicii Moldova sau democrația, statul de drept, stabilitatea sau securitatea în Republica Moldova sau care sprijină sau pun în aplicare astfel de acțiuni sau politici. (f.d.3-8, dosar administrativ)

În conformitate cu art. 2 din Legea nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaţionale, măsurile restrictive internaționale reprezintă sancţiuni şi alte acţiuni restrictive în privinţa unor guverne ale statelor, entităţilor nestatale sau persoanelor fizice ori juridice, adoptate de Consiliul de Securitate al Organizaţiei Naţiunilor Unite, de Uniunea Europeană, de alte organizaţii internaţionale sau prin decizii unilaterale ale Republicii Moldova ori ale altor state în scopul menţinerii păcii şi securităţii internaţionale, al prevenirii şi combaterii terorismului, al asigurării respectării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, al dezvoltării şi consolidării democraţiei şi statului de drept şi în alte scopuri, în conformitate cu obiectivele comunităţii internaţionale şi cu dreptul internaţional. Același articol stabilește că subiecți ai restricțiilor pot fi state, guverne ale statelor, entităţi nestatale, persoane fizice sau juridice care fac obiectul unor măsuri restrictive internaţionale.

Potrivit art. 10 alin. (1) din același act normativ, alinierea la măsurile restrictive internaţionale instituite prin acte ale Uniunii Europene, acte ale altor organizaţii internaţionale sau prin deciziile unilaterale ale altor state se efectuează prin adoptarea unei decizii de aliniere.

Art. 11 alin. (1) din Legea nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaţionale reglementează că Pentru asigurarea cadrului general de cooperare în domeniul introducerii din proprie inițiativă și a punerii în aplicare în Republica Moldova a măsurilor restrictive internaționale se înființează Consiliul interinstituțional de supervizare (în continuare –*Consiliu*), care este condus de Prim-ministrul Republicii

Moldova și în componența căruia intră, de asemenea, ministrul justiției, ministrul afacerilor externe, ministrul afacerilor interne, ministrul finanțelor, ministrul dezvoltării economice și digitalizării, ministrul infrastructurii și dezvoltării regionale, guvernatorul Băncii Naționale a Moldovei, directorul Serviciului de Informații și Securitate, directorul Serviciului Fiscal de Stat, directorul Serviciului Vamal, directorul Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, șeful Inspectoratului General pentru Migrație, șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și directorul Centrului Național Anticorupție.

Art. 11 alin. (5) lit. a) al Legii 25/2016 în atribuțiile Consiliului interinstituțional de supervizare intră deciderea asupra adoptării măsurilor restrictive internaționale de către Republica Moldova din proprie inițiativă și asupra inițiativelor de aliniere la măsurile restrictive internaționale instituite prin deciziile unilaterale ale altor state.

Și prevederile alineatului (7) și (8) aceluiași articol stabilesc în sarcina CIS și atribuțiile de a adopta deciziile de punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale, precum și de ale modifica/anula prin intermediul altor decizii adoptate.

La 1 august 2024, Consiliul Interinstituțional de Supervizare a adoptat Decizia nr. 7 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive ale Uniunii Europene, inclusiv și în privința reclamantei Corșicova Arina (f.d. 19-33, dosar administrativ).

Potrivit art. 16 alin. (1) din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală.

Ținând cont de faptul că includerea persoanelor în listele de măsuri restrictive este efectuată de Consiliul Uniunii Europene, instanța reține că verificarea respectării dreptului la apărare și a dreptului la un remediu jurisdicțional efectiv în cadrul procedurii de instituire a acestor măsuri intră în competența exclusivă a Consiliului Uniunii Europene.

La acest capitol, instanța reține că anterior aplicării măsurilor restrictive, Consiliul Uniunii Europene a publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene Avizul nr. C/2025/2489, adresat persoanelor vizate de măsurile restrictive prevăzute în Decizia (PESC) 2023/891, astfel cum a fost ulterior modificată prin Decizia (PESC) 2024/740. Prin acest Aviz, persoanele incluse în listele de sancțiuni au fost notificate cu privire la dreptul lor de a solicita Consiliului reexaminarea includerii și de a prezenta elemente probatorii proprii, inclusiv contra-probe în raport cu informațiile transmise de autoritățile naționale.

Din materialele cauzei nu rezultă că reclamanta ar fi utilizat această cale procedurală oferită de legislația și practica Uniunii Europene.

Conform art. 7 alin. (2) din Legea nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaţionale, (...) Revizuirea deciziei de aliniere la măsurile restrictive internaționale poate fi solicitată de către subiectul restricției doar în situația prezentării de către acesta a actelor confirmative ce atestă ridicarea măsurilor restrictive internaționale de către subiecții prevăzuți la art.1 lit. b) și c) sau anularea măsurilor respective de către organele jurisdicționale externe competente să examineze contestările împotriva actelor adoptate de către subiecții prevăzuți la art. 1 lit. b) și c).

În prezenta cauză, instanța constată că reclamanta nu a prezentat niciun înscris care să confirme fie revocarea, fie anularea măsurilor restrictive internaționale aplicate de autoritățile Uniunii Europene.

Potrivit cadrului normativ care reglementează atribuțiile Consiliului Interinstituțional de Supervizare (CIS), această autoritate este învestită cu competența expresă de a decide asupra aplicării și implementării măsurilor restrictive internaționale la nivelul Republicii Moldova. Prin urmare, CIS exercită un rol determinant în coordonarea politicii de securitate și relații externe a statului în materie de sancțiuni internaționale, asigurând alinierea la regimul juridic instituit de organizațiile internaționale sau de partenerii strategici ai Republicii Moldova.

În aceste condiții, adoptarea Deciziei privind preluarea măsurilor restrictive ale Uniunii Europene nu reprezintă o depășire a competențelor ori o încălcare a principiului legalității, ci constituie manifestarea atribuțiilor conferite prin lege CIS, în temeiul art. 10 alin. (5) lit. a) din Legea nr. 25/2016. Exercitarea acestor atribuții este parte integrantă a obligațiilor statului de a se conforma politicilor externe asumate și de a asigura implementarea eficientă a măsurilor restrictive, atunci când există o decizie de aliniere la acestea.

Prin urmare, criticile reclamantei referitoare la pretinsa necompetență a CIS ori la caracterul nelegal al actului contestat se dovedesc neîntemeiate, întrucât activitatea CIS se circumscrie exact limitelor și scopului prevăzut de legislația națională aplicabilă.

În conformitate cu art. 225 alin. (1) Cod administrativ prevede expres că, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ, respectiv nu-i poate impune autorității să decidă asupra alinierii sau să respingă alinierea la anumite măsuri restrictive internaționale aceasta fiind parte integrantă din politica statului și din respectarea obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova.

În raport cu prezenta cauză, opțiunea statului de a se alinia la anumite măsuri restrictive internaționale reprezintă o chestiune de politică externă, integrată în obligațiile internaționale asumate de Republica Moldova și gestionată la nivelul autorităților competente, inclusiv CIS. Instanța nu poate substitui aprecierea autorității publice în ceea ce privește necesitatea, utilitatea sau oportunitatea politică a alinierii la regimul sancțiunilor internaționale, întrucât o astfel de intervenție ar contraveni limitelor controlului judecătoresc stabilite de lege.

Corespunzător, instanța atestă lipsa temeiurilor pentru anularea Deciziei nr. 7 din 01 august 2024 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale ale Uniunii Europene în privința cet. Corșicova Arina, motiv din care va respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art.art. 224-225 din Codul administrativ al Republicii Moldova, art.art. 238-241 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, instanța de judecată

h o t ă r ă ş t e :

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea înaintată de Corșicova Arina împotriva Consiliului interinstituțional de supervizare pe lângă Guvernul Republicii Moldova și Cancelariei de Stat RM privind anularea Deciziei nr. 7 din 01 august 2024 privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale ale Uniunii Europene în privința cet. Corșicova Arina.

Hotărârea este cu drept de atac în ordine de apel în Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunţării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei ***** (sediul Rîșcani).

Preşedintele şedinţei,
judecătorul Lupașcu Natalia