



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 245g/2025

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 6 alin. (1) pct. 1)
lit. e) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nr. 25
din 4 martie 2016

(persoanele asociate unui subiect al restricțiilor internaționale (nr. 2))

CHIȘINĂU

2 aprilie 2026

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA, *judecători*,
cu participarea nei Iulia Vartic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 27 noiembrie 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 2 aprilie 2026, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 6 alin. (1) pct. 1) lit. e) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, ridicată de dl Valentin Zubic, reclamant în dosarul nr. 3-1020/2024, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dna judecătoare Irina Maxim de la Judecătoria Chișinău, pe baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 25 ianuarie 2024, printr-un ordin al Serviciului de Informații și Securitate, dl Valentin Zubic a fost inclus în Lista persoanelor în privința cărora există probe și informații documentate că sunt asociate unui subiect al restricțiilor internaționale (Vladimir Plahotniuc), pe baza articolului 6 alin. (1) pct. 1) lit. e) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale.

4. Ulterior, dl Valentin Zubic a chemat în judecată Serviciul de Informații și Securitate pentru anularea ordinului, în partea includerii sale în această listă.

5. Printr-o încheiere din 26 noiembrie 2025, Judecătoria Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate de către reclamant și a sesizat Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 20

Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 21

Prezumția nevinovăției

„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 26

Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale.

(3) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

(4) Amestecul în activitatea persoanelor care exercită apărarea în limitele prevăzute se pedepsește prin lege.”

Articolul 28

Viața intimă, familială și privată

„Statul respectă și ocrotește viața intimă, familială și privată.”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

(4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

(5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

(6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restriângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 127 Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(4) Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.”

7. Prevederile relevante ale Legii privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nr. 25 din 4 martie 2016 sunt următoarele:

Articolul 6 Persoanele asociate subiectului restricțiilor

„(1) Prin derogare de la prevederile art. 5, în vederea asigurării implementării eficiente a măsurilor restrictive internaționale pe teritoriul Republicii Moldova, cu referire la fiecare subiect al restricțiilor se întocmește o listă a persoanelor în privința cărora există probe, informații documentate că sunt asociate cu subiectul restricțiilor. Din această categorie de persoane fac parte:

1) orice persoană fizică în privința căreia există probe, informații documentate că:

[...]

e) este sau a fost în ultimii zece ani administrator sau gestionar efectiv al unei persoane juridice al cărei beneficiar efectiv a fost/este una dintre persoanele fizice sau juridice subiect al restricțiilor;

[...]”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

8. Autorul consideră că Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale utilizează termeni vagi, cum ar fi cele de beneficiar efectiv, gestionar efectiv, asociere, informații documentate, autoritate cu competențe incidente, fără a le defini în mod clar. De asemenea, autorul susține că norma contestată nu precizează nivelul de implicare necesar pentru a fi calificat drept „administrator” sau „gestionar efectiv”, tipul și standardul „informațiilor documentate” necesare pentru a concluziona existența unei asocieri. Această lipsă de claritate generează imprevizibilitate.

9. Mai mult, autorul sesizării susține că prevederea contestată instituie o măsură restrictivă care depășește sfera unor măsuri administrative preventive și constituie o limitare a exercițiului dreptului de proprietate al persoanei vizate. În opinia sa, prevederea contestată are repercusiuni asupra libertății sale economice și reputației personale. Efectele includerii în lista persoanelor asociate subiecților restricțiilor a condus la blocarea accesului la bunurile sale și la unele servicii financiare.

10. De asemenea, autorul susține că norma contestată este aplicabilă de o manieră automată și nu impune evaluarea gradului de implicare a persoanei în activitatea societății, a eventualelor fapte ilicite sau a existenței unui risc concret și actual. Mai mult, autorul afirmă că, potrivit normei contestate, simpla exercitare a funcției în ultimii 10 ani este suficientă pentru includerea unei persoane în listă, indiferent de existența unor raporturi reale cu beneficiarul efectiv sancționat sau a unor acțiuni ilicite. Astfel, durata excesivă împreună cu imposibilitatea unei reevaluări a situației face ca măsura în discuție să fie disproporționată.

11. Totodată, autorul susține că măsura contestată nu poate fi supusă unui control judiciar efectiv. În acest sens, autorul consideră că efectele măsurii contestate sunt comparabile cu cele ale unor măsuri asiguratorii penale. Astfel, severitatea acestei sancțiuni califică măsura în discuție drept una penală. Prin urmare, autorul afirmă că măsura are un caracter punitiv în sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și impune aplicabilitatea articolului 6 din Convenție. Totuși, procedura prealabilă în fața Serviciului de Informații și Securitate este una formală, fără ca persoanei să-i fie comunicate probele care au fundamentat concluzia privind asocierea cu persoana inclusă în listă.

12. Mai mult, articolul 6 alin. (3)¹) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale exclude exercitarea dreptului de a fi audiat și a dreptului de a prezenta probe, afectând garanțiile procedurale ale persoanei vizate de măsura contestată. Astfel, dreptul său la apărare este redus la posibilitatea formală de a sesiza instanța, fără a cunoaște acuzațiile sau suspiciunile care fundamentează măsura restrictivă și fără a avea accesul la probe.

13. Autorul mai susține că instanța nu are acces efectiv la materialele Serviciului de Informații și Securitate, deseori secretizate, și nici nu poate verifica temeinicia suspiciunilor, ci doar legalitatea formală a ordinului. Această competență redusă a instanței de contencios administrativ conduce la un control judiciar pur formal, fără acces la informațiile relevante și fără posibilitatea reală de contestare, contrar exigențelor articolelor 6 și 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

14. În fine, autorul susține că prevederea contestată este contrară articolelor 1 alin. (3), 20, 21, 23, 26, 54 și 127 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

15. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele.

16. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în această cauză a unor prevederi din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, ține de competența *ratione materiae* a Curții.

17. Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este formulată de un subiect căruia i s-a acordat acest drept, fiind ridicată de o parte la un proces de judecată.

18. Obiectul excepției îl constituie articolul 6 alin. (1) pct. 1) lit. e) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive. Potrivit acestei prevederi, cu referire la fiecare subiect al restricțiilor, se întocmește o listă a persoanelor în

privința căreia există probe sau informații documentate că este sau a fost în ultimii zece ani administrator sau gestionar efectiv al unei persoane juridice al cărei beneficiar efectiv a fost/este una dintre persoanele fizice sau juridice subiect al restricțiilor. Curtea menționează că această prevedere a mai făcut obiectul controlului de constituționalitate, însă din perspectiva altor critici de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 131 din 17 septembrie 2025). De principiu, această situație nu reprezintă un impediment pentru un nou control de constituționalitate al prevederilor contestate, din perspectiva unor critici noi (a se vedea DCC nr. 85 din 25 iulie 2024, § 15).

19. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză care are ca obiect anularea ordinului Serviciului de Informații și Securitate prin care a fost elaborată și adoptată lista persoanelor asociate subiecților restricțiilor internaționale. Curtea admite că dispoziția contestată ar putea fi aplicată la soluționarea cauzei în fond.

20. Autorul sesizării și-a bazat excepția de neconstituționalitate pe articolele 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 20 (*accesul liber la justiție*), 21 (*prezumția de nevinovăție*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 26 (*dreptul la apărare*), 28 (*viața intimă, familială și privată*), 46 (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 127 (*proprietatea*) din Constituție.

21. Curtea notează că articolul 1 alin. (3) din Constituție are un caracter general, constituie un imperativ care stă la baza oricăror reglementări, nu poate constitui un reper separat, ci trebuie coroborat cu alte prevederi din Constituție, care trebuie să fie aplicabile (a se vedea DCC nr. 26 din 2 aprilie 2024, § 23). Curtea precizează că și articolele 23 și 54 din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Doar în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței abstracte în drepturile fundamentale garantate de Constituție Curtea poate pune în operă prevederile acestor articole (a se vedea DCC nr. 26 din 13 februarie 2025, §24).

22. Cu referire la incidența articolelor 20 și 26 din Constituție, autorul critică atât caracterul formal al procedurii prealabile din fața Serviciului de Informații și Securitate, cât și competența limitată a instanței de contencios administrativ la examinarea legalității ordinului prin care persoana este inclusă în lista persoanelor asociate subiectului restricțiilor. De asemenea, autorul susține că nu-și poate formula o apărare efectivă pentru că nu are acces la documentele secrete.

23. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a analizat în jurisprudența sa măsurile restrictive adoptate de Consiliul Uniunii Europene în cadrul politicii sale externe și de securitate comună împotriva unor persoane fizice și juridice. La examinarea acestor măsuri, Curtea de Justiție a susținut în mod constant că, pe baza drepturilor fundamentale care fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii Europene, persoanele vizate trebuie să fie informate, *inter alia*, în mod suficient cu privire la motivele care stau la baza deciziilor care le afectează. Acest fapt urmărește asigurarea posibilității de a-și apăra în mod eficient drepturile și de a lua o decizie în cunoștință de cauză cu privire la oportunitatea de a introduce o acțiune în justiție, precum și de a permite un control judiciar cuprinzător al legalității deciziei. Deși Consiliul Uniunii Europene dispune de o marjă discreționară pentru a stabili dacă sunt îndeplinite

criteriile legale pe care se bazează măsurile restrictive, tribunalele Uniunii Europene trebuie să asigure „controlul, în principiu, controlul deplin, al legalității tuturor actelor UE”, *Galina Evgenyevna Pumpyanskaya v. Consiliul Uniunii Europene*, cazul T-272/22, § 28). De asemenea, Curtea Europeană are în vedere această abordare în jurisprudența sa referitoare la sancțiuni („măsurile restrictive”) (a se vedea *M.S.L., TOV v. Ucraina*, 16 octombrie 2025, §§ 59-60).

24. În acest sens, Curtea observă că, potrivit articolului 6 alin. (1) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, cu referire la fiecare subiect al restricțiilor se întocmește o listă a persoanelor în privința cărora există probe și informații documentate că sunt asociate cu subiectul restricțiilor. Mai mult, alin. (2) al aceluiași articol stabilește că includerea unei persoane în lista persoanelor asociate subiectului restituțiilor trebuie însoțită de o bază justificativă care include, cel puțin, indicarea categoriei concrete de subiecți din lista prevăzută la alin. (1), precum și probele și informațiile documentate care atestă argumentarea atribuirii persoanei în categoria respectivă.

25. Ordinul prin care se include sau se exclude o persoană din listă se comunică destinatarului conform prevederilor Codului administrativ și poate fi contestat potrivit procedurii de contencios administrativ doar după parcurgerea procedurii prealabile (a se vedea articolul 6 alin. (3) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale). Așadar, Curtea notează că atât procedura prealabilă, cât și cea de contencios administrativ din fața instanței se desfășoară pe o bază generală. Derogarea pe care o permite articolul 6 alin. (3¹) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale vizează etapa inițierii procedurii administrative și nu afectează, în vreun fel, posibilitatea contestării actului administrativ.

26. Cu referire la pretinsa lipsă de acces la materialele Serviciului de Informații și Securitate pentru că acestea sunt deseori secretizate, Curtea reține că articolul 222 din Codul administrativ îi permite instanței de judecată să pună în balanță interesele privind securitatea națională cu interesele participantului la proces de a avea acces la dosar. Astfel, atunci când este în discuție dreptul de acces la dosar, iar, în virtutea legii, pentru protejarea secretului de stat trebuie respectat caracterul secret al documentelor, instanței de judecată îi revine sarcina de a evalua în ce măsură participanților la proces li se va acorda accesul la dosar (a se vedea DCC nr. 17 din 9 februarie 2021, § 22).

27. Faptul că un participant la proces afirmă caracterul secret al documentelor, al dosarelor administrative sau al informațiilor ori dacă instanța de judecată este de această părere nu poate determina inaplicabilitatea dreptului de acces la dosar, deoarece, în fiecare caz particular, instanța de judecată va decide, prin încheiere, în ce măsură participanților la proces li se va acorda accesul la dosar. Mai mult, încheierea prin care se acordă/refuză accesul la dosar este susceptibilă de recurs, iar contestarea cu recurs a unei încheieri judecătorești prin care se acordă/refuză accesul la dosar are caracter suspensiv (a se vedea DCC nr. 17 din 9 februarie 2021, §§ 21 și 22).

28. În jurisprudența constantă a Curții Europene s-a stabilit că, chiar și atunci când un organ administrativ care soluționează litigii privind „drepturi și obligații cu caracter civil” nu respectă sub anumite aspecte articolul 6 § 1, nu se poate reține o încălcare a Convenției dacă procedura desfășurată în fața acestui organ este supusă ulterior controlului de către un organ jurisdicțional

cu competență deplină, care oferă garanțiile articolului 6 § 1 (a se vedea *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalia* [MC], 6 noiembrie 2018, § 132).

29. Prin urmare, chiar dacă persoana inclusă în lista persoanelor asociate subiectului restricțiilor nu a participat la procedura administrativă, Curtea notează că prevederea contestată nu restrânge competența instanței de judecată de a exercita un control de jurisdicție deplină al circumstanțelor cazului și nici nu blochează accesul la dosar. Astfel, Curtea nu constată incidența articolelor 20 și 26 din Constituție.

30. Cu referire la incidența articolului 21 din Constituție, Curtea observă că criticile care susțin că includerea în lista persoanelor asociate subiectului restricțiilor ar încălca prezumția nevinovăției și principiul responsabilității individuale au fost examinate în Decizia nr. 131 din 17 septembrie 2025. Analizând natura juridică a acestor măsuri, Curtea a constatat că ele nu au un caracter punitiv, nu echivalează cu o sancțiune sau cu o constatare a vinovăției, dar reprezintă metode de evaluare și de prevenție a riscurilor de securitate. Așadar, includerea în lista persoanelor asociate subiectului restricțiilor nu echivalează cu o acuzație în materie penală (§ 57). Astfel, Curtea consideră că aceste considerente rămân valabile și nu constată incidența articolului 21 din Constituție.

31. Referitor la pretinsa încălcare a dreptului de proprietate și a reputației personale, autorul sesizării afirmă că includerea sa în lista persoanelor asociate subiectului restricțiilor a condus la aplicarea de note privind restricționarea efectuării operațiunilor tehnologice de transcriere a dreptului de proprietate pentru două vehicule înregistrate pe numele său și la blocarea accesului la bunurile sale și la unele servicii financiare.

32. În acest context, Curtea observă că persoana care este asociată subiectului restricției conform articolului 6 alin. (1) pct. 1) lit. e) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nu este echivalată cu subiectul restricției. Totuși, pentru evitarea unor tentative de eludare a măsurilor restrictive internaționale care ar implica și o participare a acestora, cu referire la activitățile și tranzacțiile în care aceste persoane sunt parte, entitățile raportoare prevăzute la articolul 4 din Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului întreprind măsuri de precauție sporită privind clienții prevăzute la articolul 8 din legea menționată (articolului 6 alin. (4) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale).

33. Totuși, având în vedere obiectul sesizării, Curtea reține că articolul 6 alin. (1) pct. 1) lit. e) din Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nu reglementează măsuri care să facă incident dreptul de proprietate. Aceeași concluzie este valabilă și în raport cu dreptul la reputație, invocat de autorul sesizării.

34. Prin urmare, pe baza celor menționate mai sus, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alineatele (2) și (3) lit. f), (4) lit. d), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

DECIZIE DE INADMISIBILITATE A SESIZĂRII NR. 245G/2025

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 6 alin. (1) pct. 1) lit. e) din Legea nr. 25 din 4 martie 2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, ridicată de dl Valentin Zubic, reclamant în dosarul nr. 3-1020/2024, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 2 aprilie 2026

DCC nr. 62

Dosarul nr. 245g/2025