MECANISMELE DECIZIONALE ȘI PROCEDURALE ALE REGIMURILOR DE SANCȚIUNI ALE UNIUNII EUROPENE

THE DECISION-MAKING AND PROCEDURAL MECHANISMS OF THE EUROPEAN UNION’S SANCTIONS REGIMES

Andrian OGOR
Universitatea de Stat din Moldova
e-mail: *ogor.andrian93@gmail.com*

CZU 061.1EU:343.24

Rezumat. Articolul analizează regimurile de sancţiuni ale Uniunii Europene ca instrument central al Politicii Externe şi de Securitate Comune, subliniind trecerea lor de la măsură auxiliară la reacţie principală faţă de ameninţările la adresa ordinii internaţionale. Fundamentul juridic este art. 215 TFUE, iar adoptarea urmează o procedură interguvernamentală ce implică SEAE, COPS şi Consiliul, completată de controlul Comisiei şi de jurisprudenţa CJUE (cazurile Kadi). Studiul combină analiză documentară, interpretare sistemică, comparaţie şi studiu de caz, valorificând datele EU Sanctions Map şi literatura recentă (Portela, Giumelli, Eckes). Rezultatele evidenţiază tripla funcţie a sancţiunilor: descurajare, constrângere şi semnal normativ. Măsurile personale, economice şi diplomatice permit flexibilitate, însă eficienţa depinde de implementarea uniformă şi de coordonarea cu partenerii transatlantici. Cazul Rusiei ilustrează capacitatea UE de a mobiliza pachete complexe (îngheţarea activelor, excluderea din SWIFT, embargouri energetice) şi limitele puterii coercitive asupra unui actor revizionist. Principalele provocări sunt legitimitatea, impactul umanitar, evaluarea performanţei şi posibilitatea ocolirii. Articolul conclude că viabilitatea sancţiunilor se sprijină pe coerenţă internă, cooperare externă şi adaptabilitate continuă, menţinând profilul UE de „putere civilă” care condiţionează relaţiile externe de respectarea drepturilor omului şi a dreptului internaţional. În perspectivă, dezvoltarea unor indicatori de impact şi integrarea sancţiunilor cu instrumente diplomatice vor spori eficacitatea UE viitoare. Articolul este elaborat în cadrul implementării proiectului Jean Monnet Chair „EU’s role in the emerging international system” (EUREIS), nr. 101126798.

***Cuvinte cheie**: Uniunea Europeană, sancțiuni, drept internațional, drepturi fundamentale, PESC, Federația Rusă.*

JEL: F51; F52; K33; H56

Abstract. This article examines the European Union’s sanctions regimes as a core instrument of the Common Foreign and Security Policy, highlighting their evolution from a subsidiary measure to the Union’s principal response to threats against the rules-based international order. Grounded in Article 215 TFEU, sanctions are adopted through an intergovernmental procedure involving the EEAS, the Political and Security Committee, and the Council, under the supervisory scrutiny of the Commission and the case law of the CJEU (notably the Kadi judgments). Methodologically, the study combines documentary analysis, systemic interpreta-

tion, comparative assessment, and a case-study approach, drawing on the EU Sanctions Map and recent scholarship (Portela, Giumelli, Eckes). Findings underscore the threefold function of sanctions—deterrence, constraint, and normative signalling. The mix of personal, economic, and diplomatic measures affords flexibility, yet effectiveness depends on uniform implementation across member states and close coordination with transatlantic partners. The Russian case illustrates both the EU's capacity to deploy complex packages—asset freezes, SWIFT exclusions, and energy embargoes—and the limits of coercive power vis-à-vis a revisionist actor. Key challenges include questions of legitimacy, humanitarian impact, performance evaluation, and circumvention. The article concludes that the long-term viability of EU sanctions rests on internal coherence, external cooperation, and continuous adaptability, sustaining the Union's profile as a "civilian power" that conditions external relations on respect for human rights and international law. Looking ahead, developing robust impact indicators and integrating sanctions with diplomatic tools will enhance the EU's future effectiveness. The article has been prepared within the framework of the implementation of the Jean Monnet Chair project "EU's Role in the Emerging International System" (EUREIS), No. 101126798.

***Keywords**: European Union, sanctions, international law, fundamental rights, CFSP, Russian Federation.*

JEL: F51; F52; K33; H56

Introducere. În contextul actual al intensificării amenințărilor la adresa păcii și securității internaționale, Uniunea Europeană (UE) își afirmă tot mai clar rolul de actor global, utilizând o gamă largă de instrumente politico-juridice, pentru promovarea valorilor sale fundamentale. Printre aceste instrumente, sancțiunile internaționale – denumite oficial „*măsuri restrictive*" – ocupă un loc central în cadrul politicii externe și de securitate comune (PESC). Adoptate în mod autonom sau în sprijinul unor rezoluții ale Organizației Națiunilor Unite, sancțiunile UE urmăresc descurajarea, schimbarea comportamentului sau sancționarea actorilor statali ori non-statali care încalcă normele dreptului internațional, comit acte de agresiune, sprijină terorismul sau încalcă grav drepturile omului. Aceste măsuri nu sunt simple gesturi diplomatice, ci acțiuni cu valoare juridică și impact economic, financiar și umanitar considerabil, motiv pentru care procesul de adoptare și implementare este strict reglementat și supravegheat. Importanța sancțiunilor constă nu doar în eficacitatea lor imediată, ci și în capacitatea de a proiecta imaginea Uniunii ca o entitate politico-juridică ce acționează în conformitate cu principiile legalității, proporționalității și responsabilității internaționale. Dincolo de dimensiunea lor tehnică, sancțiunile reflectă o poziționare etico-politică a Uniunii Europene în raport cu ordinea internațională.

Actualitatea temei este confirmată de creșterea numărului de regimuri de sancțiuni instituite de UE în ultimii ani, precum și de amploarea lor – cel mai elocvent exemplu fiind sancțiunile impuse Federației Ruse ca reacție la anexarea ilegală a Crimeii și, mai recent, la agresiunea militară împotriva Ucrainei. În aceste circumstanțe, sancțiunile europene au trecut de la o măsură auxiliară la un instru-

ment principal de răspuns în politica externă. Cu toate acestea, numeroase întrebări rămân deschise: Care este temeiul lor juridic exact? Ce instituții sunt implicate în luarea deciziilor? Cât de eficientă este aplicarea acestor măsuri și ce provocări apar în respectarea drepturilor fundamentale? Prin urmare, analiza procedurilor privind sancțiunile UE este nu doar necesară din punct de vedere teoretic, ci și relevantă din perspectivă practică, întrucât relevă tensiunile dintre obiectivele politice, constrângerile juridice și exigențele morale care conturează acțiunea Uniunii pe plan global. Articolul de față își propune să clarifice aceste aspecte printr-o abordare integrată, axată pe fundamentele legale, mecanismele instituționale și dilemele contemporane ale regimului sancțiunilor europene.

Gradul de investigare a problemei la momentul actual. Regimul sancțiunilor Uniunii Europene constituie, în prezent, unul dintre cele mai prolific analizate subiecte din doctrina europeană, intersectând abordări juridice, politologice și economice. Fundamentul normativ este stabilit în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, care reglementează competențele Consiliului în materie de măsuri restrictive și integrarea acestora în Politica Externă și de Securitate Comună (art. 215 TFUE) [1]. Din perspectivă empirică, platforma oficială EU Sanctions Map oferă o cartografie exhaustivă a tuturor regimurilor aflate în vigoare, facilitând cercetările comparative asupra obiectivelor, domeniilor de aplicare și tipurilor de ținte vizate [2]. Literatura științifică a evoluat semnificativ după 2014, pe fondul intensificării crizelor de securitate: lucrările lui F. Giumelli, F. Hoffmann și A. Książczaková sistematizează determinantii „când, ce, unde și de ce” ale sancțiunilor UE, identificând profile diferite de eficacitate în funcție de combinația instrumentelor coercitive [4]; Christina Eckes abordează tranziția de la sancțiunile antiteroriste la cele orientate împotriva unor state terțe, subliniind tensiunile dintre protecția drepturilor individuale și necesitatea securității colective [5]. Dimensiunea politico-strategică este reliefată de analiza anuală a Înaltului Reprezentant Josep Borrell, care corelează extinderea sancțiunilor cu revenirea războiului pe continentul european [3]. În plan jurisprudențial, cauzele Kadi I și Kadi II au catalizat o discuție amplă asupra standardelor procedurale și a protecției drepturilor fundamentale ale persoanelor sancționate; hotărârea Tribunalului UE din 2010, prin care este anulat Regulamentul de înghețare a fondurilor lui Yassin Abdullah Kadi, reprezintă un reper în echilibrarea imperativelor de securitate cu exigențele statului de drept [6]. În ansamblu, abordările recent publicate evidențiază atât consolidarea cadrului normativ al UE, cât și provocările legate de legitimitate, selectivitate și eficiență, confirmând caracterul multidimensional al cercetării în domeniul sancțiunilor europene.

Materiale utilizate și metode aplicate. Elaborarea prezentului articol s-a bazat pe analiza unui corpus variat de materiale juridice, doctrinare și documente oficiale ale Uniunii Europene. Dintre materialele de bază utilizate se remarcă: Tratatul

privind Uniunea Europeană (TUE), în special articolele relevante pentru Politica Externă și de Securitate Comună (art. 21 și 29), legislația secundară sub forma deciziilor Consiliului referitoare la măsurile restrictive, ghidurile Comisiei Europene privind implementarea sancțiunilor, precum și hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene. *Metoda analizei documentare* a fost aplicată pentru examinarea tratatelor fundamentale ale UE (TUE), a deciziilor Consiliului Uniunii Europene, a ghidurilor Comisiei Europene și a jurisprudenței CJUE, în special cauza Kadi II. *Metoda interpretării sistemice* a fost utilizată pentru înțelegerea relațiilor dintre normele juridice și instituțiile implicate în adoptarea și implementarea sancțiunilor. A permis evidențierea interacțiunii dintre SEAE, Consiliul UE, Comisia Europeană și CJUE. *Metoda comparativă* a fost folosită pentru a identifica diferențele și asemănările între regimurile sancționatorii aplicate de UE în cazul Federației Ruse comparativ cu alte situații internaționale precum Iran, Siria sau Coreea de Nord. *Metoda analizei critice* a fost aplicată pentru a evalua eficiența, legitimitatea și consecințele sancțiunilor asupra ordinii internaționale, dar și asupra drepturilor fundamentale ale indivizilor și entităților vizate. *Metoda studiului de caz*, a fost utilizată pentru a exemplifica prin regimul de sancțiuni aplicat Federației Ruse, analizând măsurile concrete, impactul economic și geopolitic, precum și reacțiile internaționale.

Rezultatele obținute în baza analizelor științifice efectuate. Sancțiunile internaționale au devenit un instrument strategic în arsenalul Uniunii Europene pentru promovarea păcii, securității și valorilor democratice. Fiind parte integrantă a PESC, aceste măsuri restrictive oferă un răspuns non-militar în fața amenințărilor internaționale. Rolul UE nu este doar de actor economic, ci și de promotor al drepturilor fundamentale, al legalității internaționale și al ordinii multilaterale. În acest articol, investigăm fundamentele juridice, mecanismele instituționale, implementarea practică și provocările critice ale sancțiunilor europene.

Adoptarea sancțiunilor în cadrul PESC implică o succesiune clară de etape: inițiativa SEAE, consultarea Comitetului Politic și de Securitate, decizia finală a Consiliului UE. Această structură reflectă caracterul interguvernamental al procesului, dar și nivelul ridicat de coordonare interinstituțională. Măsurile restrictive adoptate de UE includ *sancțiuni personale* (înghețarea activelor, interdicții de călătorie), *sancțiuni economice* (embargouri, restricții comerciale) și *sancțiuni diplomatice*. Această varietate permite o adaptare flexibilă la contextul geopolitic. Curtea de Justiție a UE asigură un mecanism eficient de protecție a drepturilor fundamentale ale persoanelor sancționate, inclusiv dreptul la apărare și accesul la justiție. Hotărârile din cauze precum Kadi II au consolidat transparența și legalitatea măsurilor restrictive [6].

Eficiența sancțiunilor este influențată de nivelul de angajament al statelor membre în aplicarea coerentă a măsurilor. În lipsa unei uniformități, unele sancțiuni pot

fi aplicate selectiv sau cu întârziere. Lipsa unor indicatori standardizați de măsurare a eficienței politice sau economice a sancțiunilor generează dificultăți în monitorizare și ajustare. Efectele indirecte asupra populației civile sunt adesea subestimate. Studiul de caz asupra Rusiei evidențiază riscul ca sancțiunile să fie percepute mai degrabă ca instrumente geopolitice decât ca mecanisme de apărare a valorilor fundamentale, ceea ce poate afecta legitimitatea UE ca actor global normativ.

Implementarea sancțiunilor Uniunii Europene este un proces complex ce presupune cooperarea strânsă între instituțiile europene și statele membre. Deși deciziile privind adoptarea sancțiunilor sunt luate la nivelul Consiliului Uniunii Europene, responsabilitatea punerii în aplicare revine în principal statelor membre, fiecare dintre acestea fiind obligată să transpună măsurile restrictive în dreptul său intern.

Statele membre sunt obligate să asigure aplicarea eficientă a sancțiunilor, prin intermediul autorităților naționale competente, precum unități de conformitate financiară, autorități vamale și organe de urmărire penală. Aceste autorități au sarcina de a îngheța activele, de a bloca tranzacțiile, de a refuza intrarea persoanelor sancționate pe teritoriul național sau de a suspenda contractele comerciale în domenii restricționate.

Comisia Europeană are un rol esențial în supravegherea aplicării uniforme a sancțiunilor în toate statele membre. Aceasta oferă ghiduri interpretative, facilitează schimbul de informații între autoritățile naționale și investighează eventualele cazuri de neconformitate. În cazul în care se constată o aplicare deficitară sau selectivă, Comisia poate iniția proceduri de infringement.

Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) sprijină procesul de monitorizare, în special în ceea ce privește impactul extern al sancțiunilor. SEAE evaluează dacă măsurile restrictive își ating scopul politic și propune ajustări în funcție de evoluțiile internaționale sau de reacțiile statelor terțe vizate. Pentru a asigura eficiența sancțiunilor, Uniunea Europeană menține liste oficiale cu persoanele, entitățile sau regiunile sancționate, actualizate periodic. Deciziile privind includerea sau eliminarea unui nume din aceste liste trebuie să respecte drepturile fundamentale, în special dreptul la apărare, motiv pentru care Consiliul este obligat să notifice și să motiveze individual deciziile luate. De asemenea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene joacă un rol activ în controlul legalității sancțiunilor. Persoanele afectate pot introduce acțiuni în anulare împotriva măsurilor adoptate, ceea ce oferă o garanție suplimentară privind respectarea statului de drept. Prin urmare, implementarea și monitorizarea sancțiunilor europene reflectă nu doar voința politică a Uniunii de a acționa ferm în fața amenințărilor globale, ci și angajamentul său față de legalitate, transparență și protecția drepturilor fundamentale.

Provocări. Sistemul de sancțiuni al Uniunii Europene implică o serie de pași procedurali și reglementări complexe, ce pot face dificilă înțelegerea și aplicarea acestora, mai ales când se aplică sancțiuni țintite (de exemplu, înghețarea activelor). Uneori, sancțiunile pot fi greu de implementat eficient la nivel național, în special când statele membre nu au aceleași politici externe sau interese. Unele sancțiuni pot duce la răspunsuri de retorsiune din partea țărilor vizate, ceea ce poate duce la o intensificare a tensiunilor geopolitice, cum ar fi în cazul sancțiunilor aplicate Rusiei. Evaluarea eficienței sancțiunilor impuse de UE poate fi dificilă, deoarece efectele acestora sunt adesea indirecte și pot afecta și populațiile civile, nu doar elitele politice sau economice vizate. Unele sancțiuni pot fi contestate în instanțele europene sau internaționale, ceea ce poate duce la procese juridice îndelungate și la dificultăți în menținerea unui sistem de sancțiuni coerent.

Limite. Uniunea Europeană nu poate impune sancțiuni în afaceri care depășesc limitele competențelor sale legale sau care implică state sau entități externe care nu sunt membre ale UE. Deși UE acționează ca un bloc unitar, statele membre pot avea viziuni diferite în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor, ceea ce poate slăbi eficiența acestora. În unele cazuri, sancțiunile economice pot afecta și interesele economice ale statelor membre, iar UE trebuie să echilibreze interesele interne și externe. Sancțiunile, cum ar fi înghețarea activelor sau restricțiile de călătorie, pot ridica întrebări privind respectarea drepturilor fundamentale ale individului, mai ales în cazul persoanelor sau entităților care nu sunt direct implicate în activități ilegale.

Studiu de caz: Rusia. Conflictul declanșat de Federația Rusă prin anexarea ilegală a Crimeii în 2014 și, ulterior, prin invazia militară a Ucrainei în februarie 2022 a determinat Uniunea Europeană să adopte cel mai amplu și complex regim de sancțiuni din istoria sa. Acest studiu de caz evidențiază modul în care Uniunea Europeană folosește sancțiunile ca instrument de politică externă, urmărind descurajarea agresiunii, izolarea regimului rus și susținerea Ucrainei.

În urma invaziei din 2022, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, în coordonare cu partenerii internaționali (SUA, Marea Britanie, Canada, Japonia), mai multe pachete succesive de sancțiuni împotriva Rusiei. Acestea includ: 1) *Înghețarea activelor și interdicții de călătorie* pentru mii de persoane, inclusiv oficiali guvernamentali, oligarhi și membri ai familiei președintelui Vladimir Putin; 2) *Excluderea mai multor bănci rusești din sistemul SWIFT,* ceea ce a afectat drastic capacitatea Rusiei de a efectua tranzacții internaționale; 3) *Embargouri comerciale* asupra exporturilor și importurilor de produse-cheie, precum petrolul, cărbunele, oțelul, aurul și tehnologiile de înaltă performanță; 4) *Suspendarea difuzării mai multor canale media rusești* în spațiul european, acuzate de propagandă și dezinformare;

5) *Interzicerea accesului companiilor rusești la piețele de capital europene,* precum și restricționarea serviciilor de audit, consultanță și *cloud computing*.

Impactul acestor măsuri a fost considerabil. Economia rusă a intrat într-o fază de recesiune, iar accesul regimului de la Kremlin la finanțarea externă a fost sever limitat. Totuși, sancțiunile nu au dus la o schimbare imediată de comportament din partea Federației Ruse, ceea ce a generat dezbateri cu privire la eficiența lor pe termen scurt. Uniunea Europeană și-a justificat măsurile prin invocarea încălcării grave a principiilor dreptului internațional, a suveranității și integrității teritoriale a Ucrainei, precum și a drepturilor fundamentale ale populației afectate. În același timp, Consiliul UE a subliniat caracterul *reversibil al sancțiunilor,* condiționat de respectarea de către Rusia a angajamentelor internaționale și retragerea trupelor sale. Acest caz relevă utilizarea sancțiunilor nu doar ca mijloc de pedepsire, ci și ca instrument strategic în construcția unei ordini internaționale bazate pe reguli. Regimul de sancțiuni împotriva Rusiei demonstrează, totodată, capacitatea Uniunii Europene de a acționa coerent și solidar în fața unor amenințări majore la adresa păcii și securității europene.

Concluzii. Analiza mecanismelor decizionale și procedurale ale regimurilor de sancțiuni ale Uniunii Europene confirmă evoluția UE de la un actor economic la un actor politico-juridic capabil să exercite presiune coercitivă în sprijinul ordinii internaționale bazate pe reguli. Ancorate în art. 215 TFUE și implementate printr-un proces interguvernamental riguros – inițiativa SEAE, deliberarea în Comitetul Politic și de Securitate, decizia unanimă a Consiliului – sancțiunile reflectă un echilibru delicat între eficiență politică și conformitate juridică. În paralel, supravegherea constantă a Comisiei Europene și controlul jurisdicțional al CJUE (emblematic prin cauzele Kadi I/II) asigură protecția drepturilor fundamentale, consolidând legitimitatea internă și externă a măsurilor restrictive. Studiul de caz al sancțiunilor impuse Federației Ruse demonstrează capacitatea Uniunii de a mobiliza rapid un instrumentar amplu – de la înghețarea activelor și excluderea din SWIFT până la embargouri sectoriale – într-un cadru de coordonare cu partenerii transatlantici. Totuși, persistența agresiunii ruse evidențiază limitele „puterii de constrângere" a UE atunci când obiectivul urmărește schimbarea comportamentului unui actor revizionist major. În lipsa unor indicatori cantitativi standardizați, evaluarea efectelor politice rămâne fragmentară, iar costurile colaterale asupra populației civile și asupra economiilor statelor membre necesită monitorizare continuă.

Din perspectivă normativă, regimurile de sancțiuni consolidează profilul UE de „*putere civilă*" care condiționează relațiile externe de respectarea drepturilor omului și a principiilor Cartei ONU. Totodată, expansiunea geografică și tematică a acestor măsuri re-înscrie Uniunea într-o competiție de legitimitate cu alte centre de putere, accentuând importanța transparenței decizionale și a fundamentării etico-juridice a

fiecărui pachet sancționator. Dialogul continuu cu instanțele naționale, cu sectorul privat și cu organizațiile societății civile devine, astfel, esențial pentru menținerea sprijinului public și evitarea percepției de instrumentalizare geopolitică.

În consecință, eficacitatea pe termen lung a regimurilor de sancțiuni depinde de trei condiții cumulative: (1) coerența internă, asigurată prin aplicarea uniformă în toate statele membre și prin mecanisme robuste de conformitate; (2) coordonarea externă cu parteneri strategici, pentru a reduce posibilitățile de ocolire și pentru a amplifica impactul economic; și (3) adaptabilitatea, concretizată într-un cadru de evaluare periodică a obiectivelor, a rezultatelor și a efectelor umanitare. Consolidarea acestor dimensiuni va permite Uniunii Europene să mențină sancțiunile ca instrument credibil, legitim și proporțional în promovarea păcii, securității și valorilor democratice la nivel global.

Referințe bibliografice

1. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF [Accesat: 07.05.2025]
2. European Council. *EU Sanctions Map*. Disponibil: https://www.sanctionsmap.eu/#/main [Accesat: 07.05.2025].
3. FONTELLES, Josep Borrell. *The year that war returned to Europe*. EU Foreign Policy in 2022. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. 371 p. Disponibil: https://www.eeas.europa.eu/eeas/hrvp-josep-borrells-book-year-war-returned-europe-eu-foreign-policy-2022_en [Accesat: 08.05.2025]
4. GIUMELLI, F., HOFFMANN, F., & KSIĄŻCZAKOVÁ, A. The when, what, where and why of European Union sanctions. In: *European Security*. 2020. 30(1), pp. 1–23. Disponibil: https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685 [Accesat: 08.05.2025].
5. ECKES, Christina, EU Restrictive Measures Against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions (June 1, 2014). In: *Common Market Law Review*. 2014. Vol. 51, No. 3. Disponibil: https://ssrn.com/abstract=2445316 [Accesat: 07.05.2025].
6. Tribunalul anulează regulamentul privind înghețarea fondurilor domnului Yassin Abdullah Kadi. În: *Tribunalul Uniunii Europene*. Comunicat de presă. Nr. 95/10 Luxemburg, 30 septembrie 2010. Hotărârea în cauza T-85/09 Yassin Abdullah Kadi/Comisia. Disponibil: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-09/cp100095ro.pdf [Accesat: 07.05.2025].