# DREPTURILE OMULUI CA ELEMENT CENTRAL AL POLITICII INTERNE ȘI EXTERNE A UNIUNII EUROPENE: CADRU JURIDIC, INSTRUMENTE DE COOPERARE ȘI REGIMUL GLOBAL DE SANCȚIUNI

## HUMAN RIGHTS AS A CENTRAL ELEMENT OF THE EUROPEAN UNION'S INTERNAL AND EXTERNAL POLICY: LEGAL FRAMEWORK, COOPERATION INSTRUMENTS AND THE GLOBAL HUMAN RIGHTS SANCTIONS REGIME

**Sofia DORUL**
Universitatea de Stat din Moldova
e-mail: dorulsofia88@gmail.com

**CZU: [341.231.14:327]: 061.1EU**

**Rezumat:** Protejarea, promovarea și garantarea drepturilor fiecărei ființe umane constituie un obiectiv fundamental al Uniunii Europene și un element definitoriu al identității sale juridice și politice. Deși Uniunea Europeană nu dispune de o competență generală autonomă în materia drepturilor omului, angajamentul său normativ și instituțional în acest domeniu este incontestabil, fiind reflectat atât în ordinea juridică internă, prin Tratatul privind Uniunea Europeană și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, cât și în acțiunea externă, prin dialoguri bilaterale, cooperare multilaterală, condiționalitate democratică, instrumente financiare și regimul global de sancțiuni în materie de drepturi ale omului. Articolul analizează evoluția protecției drepturilor omului în cadrul Uniunii Europene, fundamentele juridice ale acesteia, rolul Cartei drepturilor fundamentale, relația cu instrumentele internaționale și regionale de protecție a drepturilor omului, precum și mecanismele prin care UE transpune angajamentele sale normative în acțiuni concrete. O atenție distinctă este acordată Planului de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația 2020–2027, Programului tematic „Drepturile Omului și Democrație” din cadrul NDICI–Global Europe și Regimului global de sancțiuni al UE pentru încălcări grave ale drepturilor omului. Studiul demonstrează că UE dispune de o arhitectură politico-juridică avansată, însă eficiența acesteia depinde de coerența aplicării, de voința politică a statelor membre și de capacitatea Uniunii de a evita decalajul dintre valorile proclamate și practica relațiilor internaționale.

**Cuvinte-cheie:** *drepturile omului, Uniunea Europeană, Carta drepturilor fundamentale, democrație, stat de drept, Plan de acțiune, cooperare multilaterală, cooperare bilaterală, sancțiuni.*

**JEL:** K38; K33; F51; F53; F55.

**Abstract:** The protection, promotion and guarantee of the rights of every human being constitute a fundamental objective of the European Union and a defining element of its legal and political identity. Although the European Union does not possess a general autonomo-

us competence in the field of human rights, its normative and institutional commitment in this area is undeniable, being reflected both in its internal legal order, through the Treaty on European Union and the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and in its external action, through bilateral dialogues, multilateral cooperation, democratic conditionality, financial instruments and the Global Human Rights Sanctions Regime. This article analyses the evolution of human rights protection within the European Union, its legal foundations, the role of the Charter of Fundamental Rights, the relationship with international and regional human rights instruments, and the mechanisms through which the EU translates its normative commitments into concrete action. Particular attention is paid to the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027, the Human Rights and Democracy thematic programme under NDICI–Global Europe and the EU Global Human Rights Sanctions Regime. The study argues that the EU has developed an advanced political and legal architecture, yet its effectiveness depends on consistent implementation, the political will of the Member States and the Union's capacity to avoid the gap between proclaimed values and international practice.

**Keywords:** *human rights, European Union, Charter of Fundamental Rights, democracy, rule of law, Action Plan, multilateral cooperation, bilateral cooperation, sanctions.*

**JEL: K38; K33; F51; F53; F55.**

**Introducere.** UE își fundamentează construcția juridică și politică pe un nucleu de valori consacrate expres în art. 2 din TUE: respectarea demnității umane, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și respectarea drepturilor omului, inclusiv ale persoanelor aparținând minorităților [1]. Aceste valori nu reprezintă simple principii declarative, ci criterii de legitimitate internă, repere pentru aderarea noilor state și fundamente ale acțiunii externe a Uniunii. Protecția drepturilor omului constituie, în același timp, un domeniu complex, deoarece Uniunea Europeană nu deține o competență generală autonomă în materia drepturilor omului. Aceasta este ceea ce literatura de specialitate a numit „paradoxul protecției drepturilor omului de către UE”: deși Uniunea nu este un stat și nu dispune de o competență generală în acest domeniu, ea a dezvoltat una dintre cele mai sofisticate arhitecturi juridice și instituționale de protecție a drepturilor fundamentale [3].

Dimensiunea internă a acestei arhitecturi este reprezentată, în primul rând, de Carta drepturilor fundamentale a UE, proclamată la Nisa în anul 2000 și devenită obligatorie juridic prin Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. Potrivit art. 6 alin. (1) TUE, Carta are aceeași valoare juridică precum tratatele [4]. Dimensiunea externă este consacrată prin art. 21 TUE, care stabilește că acțiunea Uniunii pe scena internațională se bazează pe democrație, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului, respectarea demnității umane, egalitate, solidaritate și respectarea principiilor Cartei ONU și ale dreptului internațional [1]. În contextul internațional actual, caracterizat prin războaie, represiune politică, atacuri asupra societății civile, dezinformare, crize umanitare, regres democratic și

încălcări grave ale dreptului internațional umanitar, UE își consolidează tot mai mult instrumentele de acțiune. Sprijinirea societății civile, protecția apărătorilor drepturilor omului, promovarea democrației, sancționarea autorilor încălcărilor grave și cooperarea cu organizațiile internaționale devin componente esențiale ale politicii europene în domeniul drepturilor omului.

Scopul prezentului articol constă în analiza drepturilor omului ca element central al politicii interne și externe a UE. Obiectivele cercetării sunt: examinarea fundamentelor juridice ale protecției drepturilor omului în UE; analiza evoluției Cartei drepturilor fundamentale; evaluarea Planului de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația; explicarea cooperării multilaterale și bilaterale a UE; examinarea Regimului global de sancțiuni în materie de drepturi ale omului; identificarea limitelor și provocărilor actuale.

**Gradul de investigare a problemei.** Protecția drepturilor omului în cadrul UE constituie un domeniu amplu cercetat în literatura juridică, politologică și de relații internaționale. Tema este abordată din perspectiva dreptului constituțional european, a dreptului internațional public, a politicii externe a UE, a condiționalității democratice și a utilizării măsurilor restrictive.

O direcție fundamentală de cercetare privește evoluția protecției drepturilor fundamentale în ordinea juridică a Uniunii. Tratatele fondatoare ale Comunităților Europene nu consacrau inițial un sistem autonom de protecție, integrarea având un caracter predominant economic. Dezvoltarea ulterioară a jurisprudenței Curții de Justiție, valorificarea tradițiilor constituționale comune ale statelor membre și influența Convenției europene a drepturilor omului au contribuit însă la constituirea progresivă a unui sistem european propriu de garantare a drepturilor fundamentale. Un loc central în literatura de specialitate îl ocupă Carta drepturilor fundamentale a UE, care reunește drepturi civile, politice, economice și sociale în șase domenii: Demnitatea, Libertățile, Egalitatea, Solidaritatea, Drepturile cetățenilor și Justiția [4]. Dobândirea aceleiași valori juridice ca tratatele, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, a transformat Carta într-un reper esențial pentru controlul legalității actelor Uniunii și al măsurilor naționale adoptate în domeniul de aplicare a dreptului UE.

O altă direcție examinează raportul dintre ordinea juridică europeană și sistemele internaționale și regionale de protecție. Convenția europeană a drepturilor omului, Pactele internaționale din 1966, Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități și Convenția de la Istanbul reprezintă repere normative importante. Totuși, statutul juridic al UE diferă în raport cu aceste instrumente: Uniunea nu este parte la Pactele internaționale din 1966, este parte la Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități și a aderat la Convenția de la Istanbul în limitele competențelor sale.

Dimensiunea externă a protecției drepturilor omului constituie, de asemenea, un domeniu important de cercetare. Planul de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația pentru perioada 2020–2024, prelungit până în 2027, orientează acțiunea externă către protejarea persoanelor, consolidarea societăților democratice și reziliente, susținerea sistemului global al drepturilor omului, gestionarea implicațiilor noilor tehnologii și intensificarea cooperării internaționale [2].

Literatura analizează tot mai frecvent și Regimul global de sancțiuni al UE în materie de drepturi ale omului, instituit prin Decizia (PESC) 2020/1999 și Regulamentul (UE) 2020/1998 [12]. Acesta permite aplicarea unor măsuri restrictive individualizate împotriva persoanelor și entităților responsabile de încălcări grave, constituind un instrument suplimentar de responsabilizare în cadrul politicii externe europene. În pofida nivelului ridicat de investigare, persistă contradicții între ambiția normativă a Uniunii și aplicarea practică a instrumentelor sale. Eficiența sancțiunilor depinde de consensul politic al statelor membre, dialogurile privind drepturile omului produc rezultate inegale, iar cooperarea cu state terțe poate fi influențată de interese de securitate, migrație sau energie. În acest context, cercetarea urmărește o analiză integrată a cadrului juridic, instituțional și operațional prin care UE protejează și promovează drepturile omului.

**Materiale utilizate și metode aplicate.** Pentru elaborarea articolului au fost utilizate surse juridice primare ale UE, documente strategice, acte normative, documente ale Consiliului UE, ale Comisiei Europene, ale SEAE și ale Parlamentului European, precum și literatură de specialitate consacrată protecției drepturilor omului în UE. *Metoda analizei documentare* a fost aplicată pentru examinarea TUE și TFUE, a Cartei drepturilor fundamentale, a Planului de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația 2020–2027, precum și a documentelor privind Regimul global de sancțiuni al UE. *Metoda juridico-instituțională* a permis analiza competențelor UE în materia drepturilor omului, a statutului juridic al Cartei și a rolului instituțiilor europene în protecția drepturilor fundamentale. *Metoda conceptuală* a fost utilizată pentru interpretarea noțiunilor de *„drepturi fundamentale”, „drepturile omului”, „stat de drept”, „paradox al protecției drepturilor omului de către UE” și „putere normativă europeană”. Metoda comparativă* a fost aplicată pentru examinarea raportului dintre Carta drepturilor fundamentale, Convenția europeană a drepturilor omului și instrumentele ONU în materia drepturilor omului. *Metoda analizei critice* a fost folosită pentru evaluarea limitelor politicii europene, în special în ceea ce privește aplicarea selectivă a sancțiunilor, eficiența dialogurilor bilaterale și tensiunea dintre drepturile omului și interesele geopolitice. *Metoda statistică* a fost utilizată pentru actualizarea datelor privind bugetele programelor europene și numărul persoanelor și entităților sancționate în cadrul Regimului global de sancțiuni în materie de drepturi ale omului.

## Rezultate și discuții.

Analiza efectuată demonstrează că protecția drepturilor omului în UE a evoluat gradual, de la o prezență implicită în jurisprudența Curții de Justiție la o consacrare expresă în tratatele constitutive și în Carta drepturilor fundamentale. Dacă primele Comunități Europene au fost orientate preponderent spre obiective economice, UE contemporană se definește printr-o identitate juridică și politică întemeiată pe valori democratice și drepturi fundamentale.

Carta drepturilor fundamentale reprezintă instrumentul central al dimensiunii interne a protecției drepturilor fundamentale. Ea are aceeași valoare juridică precum tratatele și se aplică instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE, precum și statelor membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii [4]. Această limitare este importantă: Carta nu creează o competență generală a UE în domeniul drepturilor omului și nu se aplică tuturor situațiilor interne din statele membre, ci numai celor care intră în sfera dreptului UE. Art. 52 alin. (3) din Cartă creează o punte juridică între sistemul UE și sistemul Convenției europene a drepturilor omului, stabilind că drepturile corespunzătoare celor garantate de CEDO au același înțeles și aceeași întindere, fără a împiedica dreptul Uniunii să acorde o protecție mai largă [8]. Această soluție confirmă caracterul complementar al celor două sisteme, deși aderarea UE la CEDO rămâne un proces juridic complex și încă nefinalizat.

În dimensiunea externă, Planul de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația 2020–2027 reprezintă documentul strategic de referință. Acesta reflectă trecerea de la o politică declarativă la una mai operațională, orientată spre protecția persoanelor, susținerea societății civile, consolidarea democrației, combaterea discriminării, promovarea egalității de gen, protejarea apărătorilor drepturilor omului și integrarea drepturilor omului în politicile externe ale UE [2].

Un element de actualitate îl reprezintă Programul tematic „*Drepturile Omului și Democrație*” din cadrul NDICI–Global Europe, cu un buget de aproximativ 1,5 miliarde EUR pentru perioada 2021–2027 [6]. Acest program continuă logica fostului Instrument European pentru Democrație și Drepturile Omului și se distinge prin faptul că poate sprijini direct organizațiile societății civile și apărătorii drepturilor omului, inclusiv în contexte în care cooperarea cu guvernele statelor partenere este dificilă.

Cooperarea multilaterală constituie un pilon esențial al politicii UE în domeniul drepturilor omului. Uniunea Europeană își întemeiază acțiunea pe Declarația Universală a Drepturilor Omului, pe pactele internaționale ale ONU, pe convențiile tematice privind eliminarea discriminării, prevenirea torturii, protecția copilului, drepturile persoanelor cu dizabilități și combaterea violenței împotriva femeilor. Deși UE nu este

parte la toate aceste instrumente, statele membre sunt părți la principalele convenții, iar Uniunea preia și promovează standardele lor în politicile interne și externe.

Cooperarea regională se realizează în principal cu Consiliul Europei, OSCE și alte organizații regionale. În raport cu Consiliul Europei, este necesară distincția clară între Consiliul European, Consiliul UE și Consiliul Europei. Ultimul nu este instituție a UE, ci organizație internațională regională distinctă, creată în 1949. Convenția europeană a drepturilor omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului rămân repere esențiale pentru interpretarea drepturilor fundamentale în Europa.

Cooperarea bilaterală este realizată prin dialoguri privind drepturile omului, clauze privind drepturile omului în acordurile comerciale și de cooperare, misiuni de observare electorală, asistență tehnică, finanțări pentru societatea civilă și monitorizare periodică. Dialogurile privind drepturile omului sunt coordonate de SEAE și aprobate politic de Consiliul UE, fiind utilizate pentru evaluarea situației drepturilor omului, formularea recomandărilor și stabilirea unor priorități comune.

Regimul global de sancțiuni al UE în materie de drepturi ale omului reprezintă cel mai important instrument coercitiv recent. Adoptat în decembrie 2020, acesta permite impunerea de interdicții de călătorie, înghețarea activelor și interdicția de a pune fonduri sau resurse economice la dispoziția persoanelor sau entităților sancționate [12]. Regimul vizează încălcări precum genocidul, crimele împotriva umanității, tortura, sclavia, execuțiile extrajudiciare, disparițiile forțate, detențiile arbitrare, violența sexuală și de gen, precum și alte încălcări grave ale drepturilor omului. Eficiența acestui regim depinde de capacitatea UE de a documenta încălcările, de coerența politică a statelor membre și de coordonarea cu partenerii internaționali. Deși sancțiunile nu pot înlocui diplomația, justiția internațională sau sprijinul pentru societatea civilă, ele reprezintă un semnal politic ferm și un mecanism de individualizare a răspunderii.

**Concluzii și recomandări.** În urma analizei efectuate, se constată că Uniunea Europeană a transformat protecția drepturilor omului într-un element central al politicii sale interne și externe. Evoluția de la absența referințelor explicite în tratatele economice inițiale la consacrarea Cartei drepturilor fundamentale și la dezvoltarea unui regim global de sancțiuni demonstrează maturizarea juridică și politică a Uniunii. Carta drepturilor fundamentale constituie temelia protecției interne a drepturilor în ordinea juridică a UE, iar art. 21 TUE oferă baza normativă pentru promovarea drepturilor omului în acțiunea externă. Planul de acțiune 2020–2027, Programul tematic „*Drepturile Omului și Democrație",* dialogurile bilaterale, cooperarea multilaterală și Regimul global de sancțiuni formează împreună o arhitectură complexă de acțiune. Totuși, eficiența acestei arhitecturi depinde de aplicarea coerentă a valorilor europene. UE trebuie să evite selectivitatea în aplicarea sancțiunilor, să consolideze

sprijinul pentru societatea civilă, să asigure o mai bună monitorizare a impactului dialogurilor privind drepturile omului și să coreleze mai ferm politica sa de securitate, migrație și dezvoltare cu standardele drepturilor fundamentale.

Se recomandă: consolidarea mecanismelor de evaluare a eficienței dialogurilor bilaterale privind drepturile omului; sporirea transparenței în aplicarea sancțiunilor; susținerea directă a apărătorilor drepturilor omului; integrarea mai clară a drepturilor omului în politica de extindere și vecinătate; finalizarea procesului de aderare a UE la CEDO; și creșterea capacității UE de a reacționa rapid la încălcările grave ale drepturilor omului.

În concluzie, UE rămâne unul dintre cei mai importanți actori globali în domeniul promovării drepturilor omului. Credibilitatea sa depinde însă de consecvența cu care transformă principiile juridice în acțiuni concrete și de capacitatea sa de a menține echilibrul între valorile proclamate și interesele strategice ale politicii externe.

**Referințe bibliografice**

1. Uniunea Europeană. Tratatul privind Uniunea Europeană, versiune consolidată. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 202, 7.06.2016. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=DA)
2. Consiliul Uniunii Europene. *Concluzii privind alinierea Planului de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația 2020–2024 la cadrul financiar multianual 2021–2027*. Bruxelles, 27 mai 2024. https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2020/11/19/council-approves-conclusions-on-the-eu-action-plan-on-human-rights-and-democracy-2020-2024/
3. ARNARDÓTTIR, O. M., & GUÐMUNDSDÓTTIR, D. (2016). Speaking the same language? Comparing judicial restraint at the ECtHR and the ECJ. In O. M. Arnardóttir & A. Buyse (Eds.), *Shifting centres of gravity in human rights protection: Rethinking relations between the ECHR, EU, and national legal orders* (pp. 161–188). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315651125-10
4. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 202, 7.06.2016. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=DA)
5. Uniunea Europeană. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiune consolidată. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 202, 7.06.2016. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0020.01/DOC_3&format=PDF

6. *Human Rights and Democracy Thematic Programme 2021–2027 under NDICI–Global Europe*. Bruxelles, 2026. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/4cc34cd1-dc34-461b-92a3-4e471fa0609a_en
7. Consiliul Uniunii Europene. *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027*. Bruxelles, 2024. https://eupolcopps.eu/uploads/17259689171835252362.pdf
8. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Roma, 4 noiembrie 1950, cu protocoalele adiționale. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ron
9. Consiliul Uniunii Europene. EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Partner/Third Countries. Bruxelles, 22 februarie 2021. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/human_rights_dialogue_guidelines.pdf
10. Consiliul European. Criteriile de aderare de la Copenhaga. Copenhaga, 1993; completate prin concluziile Consiliului European de la Madrid, 1995. https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html
11. Comisia Europeană. European Neighbourhood Policy. Bruxelles, 2026. https://www.eeas.europa.eu/node/410129_me?s=255
12. Decizia (PESC) 2020/1999 a Consiliului din 7 decembrie 2020 privind măsuri restrictive împotriva încălcărilor grave ale drepturilor omului și a abuzurilor grave împotriva drepturilor omului. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 410I, 7.12.2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A32020D1999
13. Regulamentul (UE) 2020/1998 al Consiliului din 7 decembrie 2020 privind măsuri restrictive împotriva încălcărilor grave ale drepturilor omului și a abuzurilor grave împotriva drepturilor omului. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 410I, 7.12.2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32020R1998
14. Consiliul Uniunii Europene. *Sanctions against human rights violations: EU Global Human Rights Sanctions Regime*. Bruxelles, 2026. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-human-rights-abuses/
15. Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2024/952 al Consiliului din 22 martie 2024 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2020/1998. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L, 2024/952. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202490226
16. Consiliul Uniunii Europene. *Protection and promotion of human rights*. Bruxelles, 2026. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/human-rights/