

STUDII

SPORT, AMENZI, LIBERA CIRCULAȚIE A LUCRĂTORILOR  
ȘI CAUZE PENDINTE DE INTERES  
LA CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE

---

DOI: 10.24193/SUBBIur.68(2023).4.5  
Data publicării online: 30.06.2024

---

Cosmin-Flavius COSTAȘ, Septimiu-Ioan PUȚ\*

**Rezumat:** Ca urmare a hotărârii în celebra afacerea *Bosman* (1995), lumea sportului s-a schimbat și a devenit mai incluzivă în ceea ce privește naționalitatea sportivilor. Prin urmare, nu este deloc întâmplător ca echipe de succes, în special în Uniunea Europeană, să includă jucători cu o varietate de naționalități. Dar, în același timp, libera circulație a lucrătorilor și liber profesioniștilor a afectat forța echipelor naționale, din moment ce baza de selecție pentru jucătorii naționali s-a redus semnificativ. Prin urmare, pe de-o parte, legislatorii naționali încearcă să impună cote naționale pentru sporturile de echipă, pentru a securiza o bază națională de selecție. Pe de altă parte, sunt în prim plan contestațiilor judiciare îndreptate împotriva regulilor naționale de selecție a jucătorilor formați pe plan local, în special în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Pornind de la o dezbatere recentă din sportul românesc, autorii urmăresc aceste evoluții și furnizează diferite argumente pentru discuția generală pe aceste teme.

---

\* Cosmin-Flavius COSTAȘ este conferențiar universitar la Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca și avocat în Baroul Arad, poate fi contactat la adresa de e-mail [cosmin.costas@law.ubbcluj.ro](mailto:cosmin.costas@law.ubbcluj.ro), <https://orcid.org/0009-0001-5759-4888>. Septimiu-Ioan PUȚ este lector universitar la Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca și avocat în Baroul Cluj, poate fi contactat la adresa de e-mail [septimiu.put@law.ubbcluj.ro](mailto:septimiu.put@law.ubbcluj.ro), <https://orcid.org/0000-0002-5765-2224>.

**Cuvinte-cheie:** sport, cazul Bosman, libera circulație a lucrătorilor, naționalitate, regula naționalității, sporturi de echipă, echipe naționale

SPORT, FINES, FREE MOVEMENT OF WORKERS  
AND PENDING CASES OF INTEREST  
AT THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

**Abstract:** Following the judgement in the famous *Bosman* case (1995), the world of sports has changed and has become more inclusive in terms of sportsmen's nationality. Therefore, it is not uncommon that successful teams, particularly in the European Union, include players from a variety of nationalities. But, at the same time, the free circulation of workers and professionals has affected the force of national teams, as the base for selection of national players was significantly reduced. So, on one hand, national regulators are trying to impose national quotas for team sports, to secure a national base of selection. On the other hand, court challenges of the existing rules regarding the selection of locally formed players are in the spotlight, particularly before the Court of Justice of the European Union. Starting from a recent debate in Romanian sports, the authors follow these developments and provide various arguments for the general discussion on these topics.

**Keywords:** sports, Bosman case, free circulation of workers, nationality, nationality rule, team sports, national teams

## Cuprins

I.	Cadrul normativ actual.....	157
II.	Scurte observații privind cadrul normativ existent, respectiv specificitatea reglementărilor publice în materia sportului .....	159
III.	Neclaritatea normei și imposibilitatea aplicării ei practice .....	162
IV.	Au implementat federațiile sportive din România dispozițiile art. 6 din Instrucțiunile adoptate prin Ordinul ministrului sportului nr. 500/2022? .....	163
A.	D1. Federația Română de Volei .....	164
B.	D2. Federația Română de Handbal.....	165
C.	D3. Federația Română de Baschet.....	166
D.	D4. Federația Română de Rugby .....	168

E.	D5. Federația Română de Fotbal .....	168
V.	Un principiu ignorat: libertatea de a presta servicii.....	170
VI.	Nationality Rule vs. Home-Grown Players Rule .....	174
A.	Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cauza pendinte C-680/21 .....	176

Lumea sportului din România discută intens, în ultima perioadă, despre amenzi și libertatea de a presta servicii, în contextul impunerii regulii „minim 40% români în echipă”. Deși pe această temă s-a mai scris și anterior<sup>1</sup>, apreciem necesar să revenim asupra temei, punctând reperele principale ale acestei dezbateri. De asemenea, având în vedere că pe rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene se află două cauze de interes pentru dreptul sportului, în conexiune cu aspectele de fond discutate, am socotit necesar să integrăm în dezbateri câteva referințe la acestea.

## I. Cadrul normativ actual

În primul rând, pentru a înțelege sursa problemei, trebuie studiat cadrul juridic intern, reprezentat de următoarele acte normative relevante:

**a)** Instrucțiunile de aplicare ale Ordinului ministrului sportului nr. 500/2022<sup>2</sup> [art. 6, 7]. Aceste instrucțiuni prevăd:

---

<sup>1</sup> Regula „40% români” în sporturile de echipă: *realitate imediată sau utopie?*, articol publicat la data de 11 iulie 2022 pe blogul societății civile de avocați Costaș, Negru & Asociații, online: <https://costas-negru.ro/regula-40-romani-in-sporturile-de-echipa-realitate-imediate-sau-utopie/>, arhivă: <https://perma.cc/G3FB-4V8Q>.

<sup>2</sup> MINISTRUL SPORTULUI, O: 500/23 iun. 2022 privind aprobarea Instrucțiunilor de stabilire a participării sportivilor de performanță români, la nivel de seniori și tineret, într-o pondere de minimum 40% din totalul de sportive participanți la competițiile sportive naționale oficiale, la sporturile de echipă, M.of.:686/8 iul. 2022.

- regula „40% români în echipă” (conform art. 6 din Instrucțiuni, ea se aplică pentru competițiile sportive naționale oficiale de seniori și tineret, iar ponderea se raportează la numărul total de sportivi participanți care pot evolua pe teren pe parcursul unui meci, pentru fiecare echipă;

- stabilirea ponderii urma să se facă de către federațiile sportive naționale, începând cu sezonul competițional 2022 – 2023.

**b)** *Regulamentul de aplicare a Legii nr. 69/2000 (emis în anul 2001)*<sup>3</sup>, care conține dispoziții generale privind supravegherea și controlul exercitate de Ministerul Sportului asupra structurilor sportive persoane juridice de drept public sau privat (art. 33 – 38).

**c)** *Instrucțiunile de aplicare ale Ordinului ministrului sportului nr. 84/2023*<sup>4</sup>, prin care se reglementează o procedură detaliată pentru efectuarea controlului prevăzut de Regulamentul de aplicare a Legii nr. 69/2000 și pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale, în conformitate cu art. 91 din Legea nr. 69/2000.

**d)** *Legea nr. 69/2000*<sup>5</sup>, care reglementează contravenții precum cea prevăzută la art. 88 lit. h) – neaducerea la îndeplinire, la termenele stabilite, a măsurilor dispuse anterior, precum și a solicitărilor legale ale Ministerului Sportului.

---

<sup>3</sup> HG: 884/13 sept. 2001 de punere în aplicare a dispozițiilor Legii educației fizice și sportului nr. 69/2000, M.of.: 578/14 sept. 2001.

<sup>4</sup> MINISTRUL SPORTULUI, O: 84/9 feb. 2023 pentru aprobarea Instrucțiunilor de efectuare a controlului respectării legilor și a celorlalte acte normative din domeniul sportului și de verificare a activităților sportive, a modului de funcționare și administrare a structurilor sportive, în conformitate cu statutele, regulamentele și dispozițiile legale în vigoare și a documentelor utilizate în activitatea de supraveghere și control în domeniul sportului, M.of.: 156/23 feb. 2023.

<sup>5</sup> L: 69/2000 a educației fizice și sportului, M.of.: 200 din 9 mai 2000.

e) *Hotărârea Guvernului nr. 1441/2022*<sup>6</sup>, prin care se actualizează cuantumul amenzilor din Legea nr. 69/2000. Astfel, de exemplu, pentru contravenția de la art. 88 lit. h) din Legea nr. 69/2000 amenda este de la 5.000 la 15.000 lei pentru persoanele fizice și de la 15.000 la 37.500 lei pentru persoanele juridice.

II. Scurte observații privind cadrul normativ existent, respectiv specificitatea reglementărilor publice în materia sportului

Potrivit intențiilor declarate ale ministrului sportului, în acest cadru normativ se intenționează implementarea regulii „40% români în sporturile de echipă”, inclusiv sub constrângerea unor amenzi contravenționale. Acesta este și motivul pentru care, după mai bine de 20 de ani de la emiterea Regulamentului de aplicare a Legii nr. 69/2000, a fost reglementată în detaliu o procedură de control.

În plan normativ, ministrul sportului a enunțat doar o intenție, aceea ca în sporturile de echipă să existe cel puțin 40% sportivi români, dar nu a instituit o regulă, ci a cerut federațiilor sportive naționale să creeze o asemenea regulă. Și este firesc să fie așa întrucât, chiar dacă activitatea sportivă nu se poate desfășura în afara dreptului, aceasta beneficiază de un set de norme specifice, proprii. Cu alte cuvinte, de principiu, autoritatea federativă și puterea normativă a regulii sportive se pot impune persoanelor afiliate, iar nerespectarea acestora este susceptibilă de a fi sancționată<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> HG: 1441/19 noi. 2022 privind actualizarea limitelor amenzilor prevăzute la art. 89 alin. (1) din Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000, M.of.: 1181/9 dec. 2022.

<sup>7</sup> Pentru detalii, S.I. PUȚ, C.F. COSTAȘ, *Dreptul sportului*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 91-93.

Normele juridice care reglementează domeniul sportului trebuie să țină seama de specificitatea mișcării sportive, la fel cum este cazul în relație cu orice domeniu social „de reglementat”. Dacă normele federative au prestat un standard individual/per federației în domeniu<sup>8</sup>, modificările pe palierul normativ superior, ca forță juridică, trebuie să se realizeze treptat, pentru a permite aclimatizarea naturală. Mai mult, modificarea cadrului normativ public – la care cadrul normativ privat este automat racordat – trebuie realizată înainte de debutul competițional, pentru a se evita producerea unor unde sau chiar, mai grav, șocuri în competițiile *pendinte*. Asociațiile și cluburile sportive își elaborează formal sau informal un sport plan, alături de un business plan, de regulă pe termen mediu. Prin urmare, o regulă de tipul „40% români în echipă”, aplicabilă imediat, este bulversantă, indiferent dacă este implementată prin intermediul federațiilor sau ca reper extranormativ sportiv. Afectarea apare atât în plan financiar, cât și în plan sportiv.

Normele juridice care reglementează domeniul sportului trebuie să țină seama de setul axiologic unional primar care privește orice domeniu social comun vizat de politicile unionale, dar și de eventualele norme juridice unionale care reglementează specific domeniul, inclusiv de dreptul jurisprudențial unional. Prin urmare, prima preocupare a legiuitorului pozitiv este una de context, de a fixa corespunzător cadrul juridic în care urmează să intervină și să producă efecte juridice.

Astfel, cu titlu preliminar, vom reține următoarele:

- Dacă federațiile sportive naționale au implementat regula „40% români în echipă”, acestea sunt competente să verifice respectarea regulii și

---

<sup>8</sup> Potrivit competenței și puterii normative, fiecare federație este suverană să-și seteze pe plan național propriile reguli, atâta timp cât acestea nu contrastează cu regulamentele federației europene sau internaționale, respectiv cu normele juridice interne sau unionale.

să aplice sancțiuni pentru nerespectarea ei; în același timp, federațiile sportive naționale răspund juridic pentru legalitatea regulii în discuție.

- Dacă federațiile sportive naționale nu au implementat regula „40% români în echipă”, Ministerul Sportului poate decide sancționarea contravențională a acestora, justificând prin aceea că mișcarea sportivă trebuie să se conformeze regulilor etatice.

Distincția de mai sus este utilă pentru a înțelege că, în lipsa unei reglementări la nivelul federației sportive de specialitate, persoanele fizice și persoanele juridice din domeniul sportului (actanții sportului), altele decât federațiile, nu pot fi sancționate contravențional. La această concluzie se ajunge, de altfel, și prin lectura art. 88 lit. h) din Legea nr. 69/2000: federațiile sportive pot fi sancționate contravențional dacă Ministerul Sportului face dovada că le-a adresat solicitări legale și acestea nu s-au conformat. Chestiunea poate genera o discuție distinctă: este legal – prin raportare la normele juridice europene, de pildă, ca un ministru al sportului să impună federațiilor o restrângere a libertății sportivilor de a presta servicii?

În fine, o notă despre procedura de control instituită prin Instrucțiunile de aplicare din O: 84/2023 poate fi pusă în discuție. Conform art. 17 din *instrucțiuni*, procedura de control presupune, după efectuarea controlului și întocmirea actelor de control (nota de constatare și/sau procesul-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor), o supra-formalitate: prezentarea către ministrul sportului, în vederea avizării, a notei de constatare, împreună cu procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției. În opinia noastră, aceasta este o simplă procedură de informare internă, fără vreun efect juridic asupra actelor de control.

### III. Neclaritatea normei și imposibilitatea aplicării ei practice

După cum arătam și mai sus, ministrul sportului a exprimat, prin Ordinul nr. 500/2022, dorința de a avea mai mulți sportivi români de performanță prezenți în echipele angrenate în competițiile sportive naționale oficiale. „Cartoful fierbinte” a fost pasat însă federațiilor sportive naționale, care ar fi trebuit să implementeze și detalieze condițiile de aplicare.

În primul rând, art. 6 din instrucțiuni este neclar. Sportivii de performanță pot fi în egală măsură amatori și profesioniști [art. 14 alin. (1) L: 69/2000], iar organizarea profesionistă a sportului, sub forma unor ligi profesionale, este mai degrabă excepția în România. Prin urmare, este greu de înțeles căror sportivi ar trebui să li se aplice restricția la care s-a gândit ministrul sportului.

În al doilea rând, așa cum am arătat și anterior, art. 6 din instrucțiuni vorbește despre ponderea de participare care „nu poate fi mai mică de 40% din totalul de sportivi participanți care pot evolua pe teren pe parcursul unui meci, pentru fiecare echipă”. De aici, mai multe întrebări legitime:

- Ponderea privește sportivii care sunt înscriși pe foaia sau raportul de joc (de exemplu, 5 sportivi din efectivul de 12) sau sportivii care trebuie să se afle efectiv pe teren (de exemplu, 2 sportivi din cei 5 ai fiecărei echipe)?

- Sportivii români trebuie să evolueze efectiv în competiție?<sup>9</sup>

- Este obligatorie menținerea sportivilor români pe teren un anumit număr de minute sau pe durata întregului joc, în aceeași pondere de minim 40%?

---

<sup>9</sup> Analiza gramaticală conduce la interpretarea conform căreia este vizată o evoluție virtuală, iar nu una efectivă, fiind urmărită aptitudinea de a fi utilizat în acel joc.



- Cum se interpretează sintagma „care pot evolua pe teren”? De exemplu, dacă o echipă de fotbal poate înscrie pe foaia de joc 18 sportivi, dar maxim 16 pot evolua într-un meci (11 titulari + 5 sportivi care înlocuiesc titularii), procentul de 40% se raportează la 18 (7 sportivi români) sau la 16 (6 sportivi români)?

- Dacă procentul de 40% înseamnă 7,2 sportivi, echipa va trebui să aibă 7 sau 8 sportivi români?

- Sportivii naturalizați sunt considerați sportivi români sau sportivi străini?

Federațiile sportive naționale au sesizat aceste probleme și, ca regulă generală, nu au dat curs solicitării ministrului sportului și nu au implementat regula „40% români în sporturile de echipă”. Unele federații, precum Federația Română de Baschet, au justificat expres poziția adoptată prin lipsa unor detalii semnificative privind reglementarea pe care și-o dorește Ministerul Sportului.

IV. Au implementat federațiile sportive din România dispozițiile art. 6 din Instrucțiunile adoptate prin Ordinul ministrului sportului nr. 500/2022?

Analiza noastră relevă faptul că federațiile sportive naționale au reglementat mai degrabă *reguli restrictive proprii*, chiar dacă acestea au fost dezvoltate și justificate mai recent și prin referire la Instrucțiunile din Ordinul nr. 500/2022. Este cazul Federației Române de Volei, a Federației Române de Handbal și a Federației Române de Baschet. Federația Română de Rugby aplică de asemenea o limitare numărului jucătorilor străini, iar Federația Română de Fotbal aplică un sistem complex de limitări după modelul UEFA.

## **A. D1. Federația Română de Volei**

Federația Română de Volei a instituit unele restricții chiar anterior publicării Ordinului nr. 500/2022. Astfel, art. 43 din Regulamentul de Organizare a Activității Voleibalistice<sup>10</sup> „permite” ca din loturile echipelor să facă parte și un număr de jucători cu altă cetățenie decât cea română, în condițiile stabilite de către Consiliul Director.

Cel mai recent, conform informațiilor disponibile pe pagina *web* a Federației, problema a fost reglementată în urma Adunării Generale din 14 iunie 2022. Vom reține următoarele:

- O echipă participantă la Divizia A1 trebuie să folosească obligatoriu în „formula de joc”, pe toată durata meciului, cel puțin doi jucători formați în România, indiferent de post. „Formația de joc” este formația alcătuită din cei șase jucători aflați în teren și înscriși în foaia de arbitraj la un moment dat plus libero.

- În Divizia A2 este obligatoriu să fie în teren în permanență minimum 4 jucători români incluzând și jucătorul libero.

- Pentru campionatele naționale de Juniori, Cadeți și Speranțe nu se acceptă transferul de sportivi de altă cetățenie decât cea română.

- Există și un obstacol financiar, în sensul în care taxa pentru transferul jucătorilor de altă cetățenie decât cea română este de 1.500 euro/jucător la Divizia A1 și 1.000 euro/jucător la Divizia A2.

---

<sup>10</sup> Regulamentul poate fi găsit pe site-ul Federației, la adresa <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://frvolei.eu/wp-content/uploads/2020/11/2-Regulamentul-de-Organizare-al-Activitatii-Voleibalistice-1.docx&hl=en>

- În plus, în componența conducerii tehnice a unei echipe participante la Divizia A1 trebuie să fie cel puțin un antrenor cu cetățenia română (antrenor principal sau antrenor secund).

- Nerespectarea regulii este sancționată drastic, putând antrena pierderea setului în care nu a fost respectată regula cu 0-25 sau pierderea meciului cu 0-3, chiar de către ambele echipe.

## **B. D2. Federația Română de Handbal**

Conform Regulamentului de desfășurare a Ligii Naționale de Handbal Masculin<sup>11</sup> pentru sezonul competițional 2022 – 2023, art. 4.2, echipele înscrise în Liga Națională au obligația de a avea în teren în timpul jocului, la competițiile organizate de Federația Română de Handbal (campionat, Cupa României, Supercupa României) minimum 40% jucători de cetățenie română, astfel:

- 7 jucători în teren – minimum 3 de cetățenie română;

- 6, 5 sau 4 jucători în teren (ca urmare a eliminărilor) – minimum 2 de cetățenie română.

Jucătorii descalificați pot fi înlocuiți doar cu alți jucători de cetățenie română.

Nerespectarea obligației folosirii în permanență a numărului minim de trei jucători de naționalitate română se sancționează cu penalități

---

<sup>11</sup> Datorită specificului activității sportive, regulamentele sportive sunt cel mai adesea disponibile pe site-urile federațiilor de specialitate. În lipsa unei mențiuni explicite, se va înțelege că referim varianta regulamentului sportiv cunoscută și publicată pe site-ul federației de specialitate.

pecuniare care cresc gradual între 3.000 lei (prima abatere de echipă) și 5.500 (abaterea nr. 25).

În plus, echipele înscrise în Liga Națională au obligația de a avea cel puțin un antrenor român înscris în raportul de joc (art. 4.5).

Reguli identice sunt prevăzute și pentru Liga Națională de Handbal Feminin, pentru sezonul competițional 2022 – 2023.

### **C. D3. Federația Română de Baschet**

Federația Română de Baschet a instituit de mai mulți ani și independent de prevederile Ordinului ministrului sportului nr. 500/2022, restricții proprii care țin și de situația multor baschetbaliști străini care evoluează în competiția internă pentru toate echipele din primul eșalon valoric.

Astfel, potrivit Regulamentului specific pentru Liga Națională de Baschet Masculin 2022 – 2023, publicat pe pagina *web* a federației, fiecare echipă participantă va avea dreptul să transfere și să înregistreze pe L18 (lotul lărgit) maximum 7 jucători străini, dintre care pe L18 (lotul pentru fiecare meci) vor fi înscrși maximum 6 jucători străini (art. VII pct. 26). De asemenea, conform art. VII pct. 26.2, în competițiile naționale poate fi folosit maxim un jucător naturalizat<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A existat o tentativă de a contesta această regulă care limita nejustificat, în opinia cluburilor și a unor jucători aflați în această situație, dreptul jucătorului naturalizat care, odată cu naturalizarea, spera la recunoașterea unui regim juridico-sportiv similar jucătorului român. Tentativa a rămas una cvasi-improprie, fiind solicitată inițial o suspendare a Deciziei nr. 14/2021 a Consiliului Director al FRB în contencios administrativ, chiar dacă ulterior s-a dispus suspendarea provizorie a executării Deciziei nr. 14/2021, pentru că în dos.nr. 22155/300/2021 al Judecătoriei Sectorului 2 București s-a constatat primirea cererii vizând anularea Deciziei nr. 14/2021, element care marchează o renunțare implicită a reclamantilor la acest demers.

Există o regulă specială a „pașaportului de teren”: jucătorii juniori de altă cetățenie care au fost legitimați și au activat în cel puțin trei campionate naționale de juniori (sezoane complete și consecutive) organizate de Federația Română de Baschet obțin drept de joc ca jucători români.

În Liga Națională de Baschet Masculin, în sezonul 2022 – 2023, fiecare echipă trebuie să joace cu cel puțin doi jucători români obligatoriu în teren în primele două sferturi și cu cel puțin un jucător român obligatoriu în teren în ultimele două sferturi (art. VII pct. 29)<sup>13</sup>.

Sanțiunile aplicabile sunt greșeală tehnică la antrenor pentru prima abatere și forfait tehnic pentru a doua abatere. Pierderea jocului cu 2-0 poate fi dictată și după terminarea jocului, iar jocul poate fi pierdut și de ambele echipe, dacă ambele au încălcat regula jucătorilor români.

În plus, conform art. VI pct. 23, echipa poate avea între 2 și 4 antrenori, dintre care cel mult unul poate fi străin.

Reguli similare sunt înscrise și în Regulamentul specific pentru Liga Națională de Baschet Feminin, sezonul competițional 2022 – 2023. Astfel, conform art. VII, în prima fază a competiției și în *play-off* fiecare echipă are dreptul să transfere și să înregistreze în L20 maximum 6 jucătoare străine (cu maximum două non-europene), care vor putea fi înscrise pe L12 la fiecare joc. În faza a doua și *play-out*, fiecare echipă poate folosi în L20 și L12 maximum două jucătoare străine. Regula prezenței jucătoarelor române pe teren și sancțiunile asociate nerespectării regulii sunt identice cu cele din Liga Națională de Baschet Masculin.

---

<sup>13</sup> Conform unei clauze deschise, această regulă se modifică în momentul în care apar normele de aplicare ale Ordinului ministrului sportului cu referire la ponderea jucătorilor români din echipele de seniori și tineret, dar și în cazul în care Ministerul Sportului aduce clarificări la aceste aspecte, cu referiri stricte la fiecare disciplină sportivă, urmând ca toate echipele din Liga Națională de Baschet Masculin să se conformeze.

#### **D. D4. Federația Română de Rugby**

Conform art. 16.9 din Regulamentul de Organizare a Activității Rugbystice, echipele din campionatele SuperLigii și Diviziei Naționale de Seniori vor putea să înscrie în raportul de arbitraj și/sau anunțul oficial un număr de 23 jucători din care, obligatoriu, un număr de 13 jucători de naționalitate română.

#### **E. D5. Federația Română de Fotbal**

Federația Română de Fotbal nu a implementat restricția prevăzută de Ordinul nr. 500/2022. Această federație are însă reglementat un sistem complex de reguli în cuprinsul art. 45 din Regulamentul de Organizare a Activității Fotbalistice decantate pe filonul deschis de normele federative de la nivelul ierarhic superior, european și internațional. Se face astfel distincție între:

- *Jucătorii formați la nivel național* – jucătorii care, indiferent de cetățenie, au figurat ca legitimați și au participat la competiții sportive pentru un club din România timp de minimum 3 ani (consecutivi sau nu) în perioada cuprinsă între 12 – 21 de ani<sup>14</sup>. Sunt considerați formați la nivel național și jucătorii de naționalitate română, indiferent de data legitimării la un club din România și/sau de durata participării la competițiile fotbalistice din

---

<sup>14</sup> Federația Română de Fotbal a extins perioada de juniorat în raport cu standardele promovate de UEFA care viza vârsta cuprinsă între 15 - 21 ani, stabilind o vârstă cuprinsă între 12 – 21 de ani. A se vedea politicile UEFA în acest sens <https://www.uefa.com/insideuefa/protecting-the-game/protection-young-players/>, dar și implementarea realizată prin art. 45 din Regulamentul UEFA. Champions League 2022-2023 <https://documents.uefa.com/r/Regulations-of-the-UEFA-Champions-League-2022/23/Article-45-Player-lists-Online>.

România. „Jucătorii pregătiți la nivel local” sunt definiți de UEFA drept jucători care, indiferent de naționalitate sau vârstă, au fost pregătiți de clubul lor sau de un alt club din asociația națională timp de cel puțin 3 ani, în perioada cuprinsă între 15 și 21 de ani<sup>15</sup>.

- *Jucătorii formați la nivelul clubului* – jucătorii care, indiferent de cetățenie, au fost legitimați și au participat la competiții pentru același club timp de minim 3 ani (consecutivi sau nu) în perioada cuprinsă între 12 – 21 de ani.

- *Jucători UE* – jucătorii cetățeni ai unor state membre ale Uniunii Europene (jucători comunitari).

- *Jucători non-UE* – jucătorii ce au cetățenia unui stat care nu este membru al Uniunii Europene și/sau cu care nu există încheiat un acord privind libera circulație a persoanelor.

Pornind de la această distincție, regulile stabilite de Federația Română de Fotbal sunt următoarele [art. 45 pct. 7 lit. a) – f]):

- Echipele de fotbal feminin au dreptul să folosească maximum 3 jucătoare non-UE în același timp în teren și au obligația să înscrie în raportul de arbitraj la fiecare joc oficial minimum 7 jucătoare formate la nivel național.

- Echipele din Liga 1 au obligația să înscrie în raportul de arbitraj un număr minim de 6 jucători formați la nivel național și să folosească efectiv, pe toată durata jocurilor, un jucător U21 format la nivel național, eligibil pentru echipa națională.

- Echipele din Liga a 2-a au dreptul să folosească maximum 2 jucători non-UE în același timp în teren și sunt obligate să înscrie în raportul de arbitraj la fiecare joc oficial minimum 10 jucători formați la nivel național.

---

<sup>15</sup> Fr. BUY, J-M. MARMAYOU, D. PORACCHIA, F. RIZZO, *Droit du sport*, ediția a III-a, L.G.D.J. Paris, 2012, p. 373.

- Echipele din Liga a 3-a au dreptul să folosească maximum un jucător non-UE în același timp în teren și sunt obligate să înscrie în raportul de arbitraj la fiecare joc oficial minimum 12 jucători formați la nivel național.

- Echipele de juniori participante în competițiile organizate de Federația Română de Fotbal au dreptul să folosească maximum 2 jucători non-UE în același timp în teren și sunt obligate să înscrie în raportul de arbitraj minimum 15 jucători formați la nivel național.

- Echipele din celelalte categorii de seniori sau de juniori participante în competițiile organizate de Federația Română de Fotbal au dreptul să folosească un jucător non-UE în teren și sunt obligate să înscrie în raportul de arbitraj minimum 11 jucători formați la nivel național.

Sanțiunea pentru nerespectarea regulilor privind jucătorii non-UE este pierderea jocurilor prin forfait.

## V. Un principiu ignorat: libertatea de a presta servicii

În cadrul Titlului IV din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene este reglementată liberă circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor. Astfel, conform art. 45 TFUE:

- liberă circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii;
- liberă circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă;
- liberă circulație a lucrătorilor implică, printre altele, dreptul de a accepta ofertele reale de încadrare în muncă și dreptul de ședere într-un stat membru pentru a desfășura o activitate salarizată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor statului respectiv.



Art. 49 TFUE garantează dreptul de stabilire, inclusiv sub aspectul accesului la activitățile independente și a exercitării acestora, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire.

În fine, conform art. 56 TFUE sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor<sup>16</sup>.

Cu alte cuvinte, prin raportare la aceste reguli, restricțiile propuse de ministrul sportului prin Ordinul nr. 500/2022 și restricțiile aplicate în special de Federația Română de Handbal, Federația Română de Volei și Federația Română de Baschet sunt *ab initio* incompatibile cu dreptul european, în ciuda unei compatibilități formale cu dreptul național.

Derogările de la regulă sunt întotdeauna de strictă interpretare. Astfel, de exemplu, art. 45 alin. (3) TFUE permite limitarea libertății de circulație a lucrătorilor, însă doar pentru motive justificate de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică. Or, asemenea motive nu au fost invocate nici de ministrul sportului și nici de federațiile care au reglementat în materie și nu pot fi, în opinia noastră, susținute cu argumente.

---

<sup>16</sup> Pentru detalii și distincții, P. CRAIG, G. de Búrca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ed. a VI-a, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 886-951.

În fapt, la nivel european, problema a fost clarificată neechivoc în anul 1995<sup>17</sup>, în celebra afacere *Bosman*<sup>18</sup>. Curtea de Justiție a stabilit în acest context că dreptul comunitar se aplică în materie de sport, cu excepția situațiilor particulare. Este sancționabilă orice limitare a numărului de jucători din Comunitate pe care o echipă de club poate să-i alinieze. Regulamentele federațiilor naționale de fotbal și ale UEFA care limitau numărul de fotbaliști profesioniști străini să participe la competițiile organizate sub egida lor constituiau o discriminare bazată pe naționalitate, contrară dreptului unional. Prin această hotărâre, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a demonstrat în cele din urmă că sportul profesionist este o activitate economică supusă reglementării la nivel european, la fel ca orice altă afacere derulată pe teritoriul Uniunii, atunci când sportivul este „profesionist” sau „semiprofesionist”.

Odată cu hotărârea din afacerea *Bosman*, organismele sportive au fost nevoite să-și recunoască statutul de entități vizate de normele dreptului

---

<sup>17</sup> Așa cum am precizat cu o altă ocazie, încă de la momentul pronunțării hotărârii în cauza *Walrave și Koch* din 1974, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a deschis discuția referitoare la faptul că, principal, activitatea sportivă, privită ca activitate economică, trebuie să respecte principiile europene concretizate în cele patru libertăți fundamentale: libera circulație a persoanelor, mărfurilor, capitalurilor și serviciilor. În plus, sportul trebuie să se conformeze inclusiv normelor Uniunii Europene în materie de concurență. A se vedea S.I. PUȚ, C.F. COSTAȘ, op.cit., p. 163.

<sup>18</sup> CJUE, hotărârea din 15 decembrie 1995, cauza C-415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL vs. Jean-Marc Bosman, Royal Club Liégeois SA vs. Jean-Marc Bosman și alții și Union des Associations Européennes de Football (UEFA) vs. Jean-Marc Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463. Pentru un comentariu mai vast, cu repere doctrinare și jurisprudențiale, a se vedea: S. DELEANU, G. FÁBIÁN, C.F. COSTAȘ, B. IONIȚĂ, *Curtea de Justiție Europeană. Hotărâri comentate*, Ed. Wolters Kluwer România, București, 2007, p. 269-284. De asemenea, a se vedea S.I. PUȚ, C.F. COSTAȘ, *Dreptul sportului*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 97-99.

european în ceea ce privește dezideratul Uniunii Europene de a asigura o piață liberă (comună) și tratament nediscriminatoriu pentru toți operatorii economici. Mai precis:

- au fost reformate regulile de transfer, astfel încât fotbaliștii profesioniști, intrați în ultimele șase luni de contract, pot semna în mod valabil un contract cu un alt club; în aceste condiții, la expirarea contractului, sportivul devine liber de contract și se poate transfera fără ca noul club să plătească vreo indemnizație de transfer;

- au fost eliminate, cât privește jucătorii provenind din statele membre ale Uniunii Europene, clauzele de naționalitate; în consecință, în prezent, un club de fotbal (și în general orice club sportiv) poate alinia oricâți jucători profesioniști provenind din Uniunea Europeană dorește<sup>19</sup>.

Ulterior, prin jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, au fost repudiate și alte clauze de naționalitate. Curtea a apreciat astfel că regulamentul Federației Germane de Handbal care limita numărul de jucători care nu erau resortisanți ai unor state membre din Uniune sau din Asociația Europeană a Liberului Schimb (la acea vreme compusă din Elveția, Islanda, Liechtenstein și Norvegia) era contrară regulii nediscriminării în materia libertății de circulație a lucrătorilor prevăzută de art. 39 pg. (2) TCE și

---

<sup>19</sup> S. DELEANU, G. FÁBIÁN, C.F. COSTAȘ, B. IONIȚĂ, op.cit., p. 282. În fapt, ca urmare a negocierilor purtate între Comisia Europeană și președinții FIFA și UEFA, la 6 iulie 2001 a fost adoptat de Comitetul Executiv al FIFA un nou sistem de transfer internațional al jucătorilor (sistem de plată a unor indemnizații de formare pentru transferul jucătorilor cu vârsta de până la 23 ani; mecanisme de solidaritate pentru redistribuirea sumelor către cluburile amatoare care asigură formarea și educația jucătorilor; limitarea perioadelor de transfer din fiecare sezon competițional; perioade contractuale de minimum un an și maximum 5 ani; instituirea unei instanțe de arbitraj pentru soluționarea diferendelor referitoare la transferuri ș.a.m.d.).

asumată de Comunitate prin Acordul de Asociere cu Slovacia (acord semnat la Luxemburg pe 4 octombrie 1993)<sup>20</sup>.

În același sens, în afacerea *Simutenkov*<sup>21</sup>, Curtea a reținut că art. 23 parag. (1) din Acordul de Asociere cu Federația Rusă poate fi legal invocat de cetățenii ruși angajați în mod legal într-un stat membru al Uniunii Europene. Regula tratamentului egal menționată de această prevedere stabilește astfel o obligație precisă care poate fi invocată de un particular cu scopul înlăturării unei dispoziții discriminatorii susceptibile de a-i fi aplicate (*in concreto*, regulile federației spaniole de fotbal care limitau numărul fotbaliștilor extra-comunitari care puteau fi folosiți într-un meci la trei pentru *Primera Division* și la doi pentru *Segunda Division*)<sup>22</sup>.

Prin urmare, estimarea noastră este aceea că orice cetățean al unui alt stat membru al Uniunii Europene care va contesta o restricție de tipul celor gândite de ministrul sportului prin Ordinul nr. 500/2022 sau implementate de unele federații sportive va obține satisfacție judiciară, ca urmare a aplicării prioritare a dreptului european.

## VI. Nationality Rule vs. Home-Grown Players Rule

Ne apare ca evident faptul că, indiferent de motivele invocate (de exemplu, necesitatea de a avea sportivi români de performanță care să ajute

---

<sup>20</sup> CJUE., hotărârea din 8 mai 2003, *Deutscher Handballbund eV vs. Maros Kolpak*, ECLI:EU:C:2003:255.

<sup>21</sup> CJUE (Marea Cameră), Hotărârea din 12 aprilie 2005, *Igor Simutenkov vs. Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol*, ECLI:EU:C:2005:213.

<sup>22</sup> Pentru toate aceste aspecte, a se vedea S.I. PUȚ, C.F. COSTAȘ, op.cit., p. 166-170.

echipele naționale să se califice și să obțină rezultate bune în competițiile internaționale pe echipe), calea abordată este greșită<sup>23</sup>.

Astfel, în contextul actual, în care România este o țară membră a Uniunii Europene, cu toate obligațiile asumate, o regulă a naționalității nu poate supraviețui. Tocmai de aceea, regula „40% români în sporturile de echipă” s-a născut, în opinia noastră, moartă. Ministrul sportului și federațiile sportive naționale care au reglementat în sensul Ordinului nr. 500/2022 își asumă deci toate riscurile aferente.

În schimb, trebuie observat că la nivel european a fost dezvoltată, în loc de *Nationality Rule*, o așa-numită *Home-Grown Players Rule*. Avem de a face cu o schimbare de paradigmă care nu doar că nuanțează ideea restrictivă și selectivă de „naționalitate”, dar urmărește valorizarea unui concept durabil care să nu interfereze și să nu bruiască exigențele impuse de asigurarea celor 4 libertăți la nivel unional. Se urmărește în contextul actual creșterea și promovarea jucătorilor care provin de la academia clubului care îi utilizează sau cel puțin de la alte academii ale altor cluburi din același stat.

Astfel, în 2005, UEFA a propus aplicarea regulii 4 + 4: cu începere din sezonul competițional 2008 – 2009 fiecărui club i s-a cerut să aibă, în lotul de 25, patru jucători antrenați de club și patru jucători antrenați de alte cluburi din cadrul aceleiași asociații naționale.

---

<sup>23</sup> Discuția este una mai largă, pentru că o regulă a naționalității precum cea impusă prin Ordinul nr. 500/2022 nu garantează, nici imediat, nici *a la longue* succesul echipelor naționale, dar ar putea genera imediat o scădere a performanțelor sportive ale echipelor de club, precum și o diminuare a atracției spectatorilor/telespectatorilor pentru competițiile în care jucătorii români (mai slab pregătiți, sens în care nici nu au fost preferați de antrenori până la implementarea acestei reguli) ar înlocui jucătorii străini consacrați.

În 2008, FIFA a propus regula 6 + 5: o echipă de club trebuie să înceapă un meci cu minimum 6 jucători care ar fi eligibili pentru echipa națională a țării din care provine clubul.

La nivelul Comisiei Europene și Parlamentului European, în cadrul unor dezbateri din anul 2008, reglementarea UEFA a fost susținută, în timp ce soluția propusă de FIFA a fost considerată direct discriminatorie.

Trebuie observat că reguli ale federațiilor sportive naționale care impun prezența unui număr minim de jucători crescuți de club în lotul unei echipe (*home-grown players rule*) există. De exemplu, în campionatul profesionist de fotbal englez (*Premier League*) o asemenea regulă se aplică din 2015: cel puțin 8 jucători din lotul de 25 trebuie să fie crescuți de club, indiferent de vârstă sau naționalitate. În caz contrar, numărul de jucători din prima echipă se reduce (de exemplu, în sezonul 2021 - 2022, Liverpool a avut o listă A cu doar 24 de jucători, dintre care 7 crescuți de club). Pentru ca un jucător să fie considerat „crescut de club” este necesar ca el să se fi antrenat cel puțin trei sezoane la un club profesionist din Anglia sau Țara Galilor înainte de împlinirea vârstei de 21 de ani.

Reguli similare detaliate, după cum am arătat, aplică în prezent și Federația Română de Fotbal.

#### **A. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cauza pendinte C-680/21**

Trebuie reținut însă că și această regulă (*home-grown players rule*) este pusă în prezent în discuție la nivelul Uniunii Europene, în afacerea C-680/21, *UL, SA Royal Antwerp Football Club c. Union royale belge des sociétés de football association ASBL, intervenientă: Union des associations européennes de football (UEFA)*.

Astfel, la 2 februarie 2005, Comitetul executiv al UEFA a adoptat norme care impun cluburilor de fotbal profesionist care participă la competițiile intercluburi ale UEFA să înscrie un număr maxim de 25 de jucători pe lista de joc, printre care va trebui să figureze un număr minim de JFL (jucători formați la nivel local). Acești jucători sunt definiți de UEFA ca fiind jucători care, indiferent de cetățenia lor, au fost formați de clubul lor sau de un alt club din cadrul aceleiași asociații naționale timp de cel puțin trei ani, între vârstele de 15 și 21 de ani. La 21 aprilie 2005, regula numită a „JFL” a fost aprobată de cele 52 de asociații membre ale UEFA, inclusiv URBSFA, cu ocazia Congresului de la Tallinn. După cum am arătat, începând cu sezonul 2008/2009, Regulamentul UEFA prevede că echipele angajate în una dintre competițiile sale trebuie să înscrie minimum 8 jucători formați pe plan local pe o listă de maximum 25 de jucători. Dintre acești 8 jucători, cel puțin 4 trebuie să fi fost formați de clubul în cauză.

La 13 februarie 2020, UL a introdus în fața *Cour Belge d'Arbitrage pour le Sport* (Curtea Belgiană de Arbitraj pentru Sport, Belgia) o acțiune având ca obiect printre altele constatarea nelegalității normelor privind JFL instituite de UEFA și de URBSFA pentru motivul că încalcă art. 45 TFUE, precum și acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat lui UL.

Prin ordonanța din 15 octombrie 2021, *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles* a adresat Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) Art. 101 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune planului referitor la „JFL” adoptat la 2 februarie 2005 de Comitetul executiv al UEFA, aprobat de cele 52 de asociații membre ale UEFA la Congresul de la Tallinn la 21 aprilie 2005 și pus în aplicare prin regulamente adoptate atât de UEFA, cât și de federațiile membre ale acesteia?

2) Articolele 45 și 101 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării normelor privind înscrierea și alinierea pe foaia de meci a jucătorilor formați pe plan local, standardizate de articolele P335.11 și P.1422 din Regulamentul federal al URBSFA și reluate la articolul B4.1[12] din titlul 4 și la articolul B6.109 din titlul 6 din noul Regulament al URBSFA?”

UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, guvernele belgian, elen, polonez, portughez, român și suedez, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, guvernele polonez, român și suedez, precum și Comisia au participat la ședința care a avut loc la 15 noiembrie 2022.

La data de 9 martie 2023, Avocatul General Maciej Szpunar și-a prezentat concluziile în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, acestea fiind acelea că art. 45 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune aplicării unor norme privind jucătorii formați pe plan local, astfel cum au fost adoptate de Uniunea Asociațiilor Europene de Fotbal (UEFA) și de *Union royale belge des sociétés de football association* (URBSFA), potrivit cărora, pentru a participa la competițiile vizate, cluburile trebuie să înscrie pe o listă un număr minim de 8 jucători formați pe plan local dintr-un număr maxim de 25 de jucători, în măsura în care astfel de jucători formați pe plan local pot proveni de la un alt club din cadrul asociației naționale de fotbal vizate.

Avocatul General apreciază că exigența formării unui anumit număr de jucători pe plan local este justificată, în considerarea unor obiective legitime precum încurajarea recrutării și formării tinerilor jucători sau menținerea unui echilibru între cluburi, păstrând o anumită egalitate a șanselor și incertitudinea rezultatelor. Însă, în același timp, el apreciază că o asemenea restricție nu are un caracter adecvat. Astfel, dacă un club dintr-o ligă națională majoră poate „cumpăra” până la jumătate din JFL, obiectivul de a încuraja acest club să formeze tineri jucători ar fi compromis (pg. 68 din



Concluzii). Prin urmare, deși consideră că cerința de a include pe o listă un număr predefinit de JFL este justificată, Avocatul General nu vede care este raționamentul – din perspectiva formării – care stă la baza extinderii definiției JFL la jucătorii din afara unui anumit club, dar din interiorul ligii naționale vizate.

În concluzie, Avocatul General propune Curții de Justiție să rețină că dispozițiile atacate nu sunt coerente și, prin urmare, nu sunt adecvate pentru atingerea obiectivelor de formare a tinerilor jucători și de îmbunătățire a echilibrului competitiv al echipelor, în măsura în care printre JFL care trebuie să apară pe o listă, se pot număra jucători care nu provin de la clubul în cauză. Aceasta înseamnă că dispozițiile URBSFA nu sunt adecvate în ansamblu, în timp ce cele ale UEFA sunt doar parțial adecvate.

În opinia noastră, în măsura în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene va valida aceste concluzii, într-un câmp de probabilitate reală, regulile europene și naționale vor trebui imediat modificate. Cele mai puțin afectate vor fi cluburile care dispun de mijloace financiare însemnate și nu le folosesc pentru creșterea tinerilor jucători, ci preferă să achiziționeze tot ceea ce este mai bun pe piață de la celelalte cluburi care cresc tineri jucători. Din dorința de a atinge rapid performanța sportivă și veniturile aferente din competiție și din afara competiției, în sportul european al ultimilor ani, multe cluburi sportive importante au preferat modelul transferurilor costisitoare pe bandă rulantă, în detrimentul promovării tinerelor talente locale, sub mirajul marii performanțe europene care a continuat să rămână o iluzie.

### **Nota redacției:**

*După evaluarea și acceptarea materialului de către redacție, a fost publicată hotărârea CJUE în Cauza C-680/21 Royal Antwerp Football Club, ECLI:EU:C:2023:1010, care poate fi consultată aici: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-680/21&language=RO>.*