

CZU 316.3/.4:341.231.14

DOI <https://doi.org/10.52388/2345-1971.2025.1.08>

FREEDOM OF MOVEMENT IN EUROPE DURING THE COVID-19 PANDEMIC: A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Mihai DOLTU

Doctorand, Universitatea de Studii Europene din Moldova,

Chișinău, Republica Moldova

e-mail: mihai_doltu@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0005-3541-6887>

The article analyzes how the COVID-19 pandemic has affected freedom of movement in the European Union, highlighting the tension between protecting public health and respecting fundamental rights. It presents the legal bases that allow such restrictions—Directive 2004/38/EC, the Schengen Borders Code, and the Charter of Fundamental Rights—as well as the role of European coordination instruments, including the digital COVID certificate established by Regulation 2021/953. The article distinguishes between internal restrictions (lockdown, quarantine, travel restrictions) and cross-border restrictions (controls, entry bans, testing, and quarantine), showing their impact on the Schengen Area. Recent case law is also analyzed, in particular Case C-128/22 Nordic Info, which confirms the legality of restrictions proportionate to the scale of the health crisis. The situations in Romania and the Republic of Moldova are then compared, highlighting legislative and institutional differences, but also common vulnerabilities regarding the need for a clear, proportionate, and legally controllable framework.

Keywords: freedom of movement, European Union, COVID-19, legal restrictions, digital certificate, proportionality, fundamental rights.

LIBERTATEA DE MIȘCARE ÎN EUROPA ÎN TIMPUL PANDEMIEI DE COVID-19: O PERSPECTIVĂ COMPARATIVĂ

Articolul analizează modul în care pandemia de COVID-19 a afectat libertatea de circulație în Uniunea Europeană, subliniind tensiunea dintre protejarea sănătății publice și respectarea drepturilor fundamentale. Sunt prezentate temeiurile juridice care permit asemenea restricții – Directiva 2004/38/CE, Codul Frontierelor Schengen și Carta Drepturilor Fundamentale, precum și rolul instrumentelor europene de coordonare, inclusiv certificatul digital COVID instituit prin Regulamentul 2021/953. Articolul distinge între restricțiile interne (lockdown, carantină, limitări de deplasare) și cele transfrontaliere (controale, interdicții de intrare, testare și carantină), indicând impactul acestora asupra Spațiului Schengen. Este analizată și jurisprudența recentă, în special cauza C-128/22 Nordic Info, care confirmă legalitatea restricțiilor proporționale cu amploarea crizei sanitare. Sunt comparate, apoi, situațiile din România și Republica Moldova, fapt care evidențiază diferențe legislative și instituționale, dar și vulnerabilități comune privind necesitatea unui cadru clar, proporțional și controlabil juridic.

Cuvinte-cheie: libertatea de circulație, Uniunea Europeană, COVID-19, restricții juridice, certificatul digital, proporționalitate, drepturi fundamentale.

LA LIBERTÉ DE CIRCULATION EN EUROPE PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19: UNE PERSPECTIVE COMPARATIVE

Cet article analyse la manière dont la pandémie de COVID-19 a affecté la liberté de circulation dans l'Union européenne, en soulignant la tension entre la protection de la santé publique et le respect des droits fondamentaux. Il présente les bases juridiques qui permettent de telles restrictions – la directive 2004/38/CE, le code frontières Schengen et la charte des droits fondamentaux – ainsi que le

rôle des instruments européens de coordination, notamment le certificat numérique COVID institué par le règlement 2021/953. L'article fait la distinction entre les restrictions internes (confinement, quarantaine, restrictions de déplacement) et les restrictions transfrontalières (contrôles, interdictions d'entrée, tests et quarantaine), en montrant leur impact sur l'espace Schengen. La jurisprudence récente est également analysée, en particulier l'affaire C-128/22 Nordic Info, qui confirme la légalité des restrictions proportionnées à l'ampleur de la crise sanitaire. Les situations en Roumanie et en République de Moldova sont ensuite comparées, ce qui met en évidence des différences législatives et institutionnelles, mais aussi des vulnérabilités communes concernant la nécessité d'un cadre clair, proportionné et juridiquement contrôlable.

Mots-clés: liberté de circulation, Union européenne, COVID-19, restrictions juridiques, certificat numérique, proportionnalité, droits fondamentaux.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В ЕВРОПЕ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В статье анализируется влияние пандемии COVID-19 на свободу передвижения в Европейском союзе, подчеркивается противоречие между защитой общественного здоровья и соблюдением основных прав. Представлены правовые основания, позволяющие вводить такие ограничения – Директива 2004/38/ЕС, Шенгенский пограничный кодекс и Хартия основных прав, а также роль европейских инструментов координации, включая цифровой сертификат COVID, введенный Регламентом 2021/953. В статье проводится различие между внутренними ограничениями (локдаун, карантин, ограничения на передвижение) и трансграничными ограничениями (контроль, запреты на въезд, тестирование и карантин), показывая их влияние на Шенгенскую зону. Также анализируется недавняя судебная практика, в частности дело C-128/22 Nordic Info, которое подтверждает законность ограничений, соразмерных масштабам кризиса. Затем сравниваются ситуации в Румынии и Республике Молдова, что выявляет законодательные и институциональные различия, а также общие уязвимости в отношении необходимости четкой, соразмерной и контролируемой юридической базы.

Ключевые слова: свобода передвижения, Европейский союз, COVID-19, правовые ограничения, цифровой сертификат, пропорциональность, основные права.

Introducere

Dreptul la liberă circulație a persoanelor reprezintă un pilon fundamental al Uniunii Europene, consfințit încă din Tratatul de la Maastricht și detaliat ulterior prin directive și regulamente specifice [1]. Eliminarea controalelor la frontierele interne ale spațiului Schengen a creat un spațiu european fără granițe interne, facilitând mobilitatea fără restricții a cetățenilor UE [2]. Cu toate acestea, pandemia de COVID-19, izbucnită în 2020, a exercitat o presiune fără precedent asupra acestei libertăți fundamentale. În contextul crizei sanitare, statele membre au fost nevoite să impună temporar restricții severe de circulație, atât pe plan intern (în interiorul fiecărui stat), cât și transfrontalier (atât la frontierele dintre

statele membre ale UE, cât și la granițele externe ale Uniunii). Aceste măsuri excepționale au reprezentat o mare provocare din punct de vedere juridic: cum pot guvernele să protejeze sănătatea publică fără a aduce atingere, în mod disproporționat, drepturilor fundamentale? Care este cadrul legal ce permite restrângerea libertății de mișcare și ce garanții există împotriva abuzurilor?

Prezentul articol își propune să ofere o analiză a modului în care dreptul la liberă circulație a fost afectat în perioada 2020–2022, în timpul pandemiei de Covid-19, în Uniunea Europeană. Sunt evidențiate principalele măsuri legislative adoptate la nivel european precum și jurisprudența relevantă, atât a Curții de Justiție a UE, cât și a instanțelor naționale. Ne referim,

de asemenea, și la realizarea unei comparații între situația din România și Republica Moldova pentru a ilustra mai bine modul în care libertatea de mișcare a fost afectată la nivel de stat de măsurile impuse pentru combaterea pandemiei. Analiza se concentrează pe temeiurile juridice ale restricțiilor, condițiile de proporționalitate și impactul asupra drepturilor fundamentale, fiind structurată pe trei direcții majore: cadrul legal aplicabil, diferențele dintre restricțiile interne și cele transfrontaliere, și studiile de caz naționale.

Temeiuri juridice pentru restrângerea liberei circulații la nivelul UE

Tratatele Uniunii Europene garantează cetățenilor dreptul de a circula și de a-și stabili reședința liber pe teritoriul statelor membre [3]. Acest drept este detaliat prin Directiva 2004/38/CE, care stabilește condițiile exercitării sale, precum și posibilitățile legale de limitare a acestuia. În situații excepționale, libertatea de mișcare poate fi restrânsă din motive de ordine publică, securitate publică sau sănătate publică, însă numai cu respectarea strictă a principiilor de nediscriminare și proporționalitate. Astfel, articolele 27 și 29 din Directiva 2004/38/CE permit statelor membre să restricționeze intrarea sau șederea cetățenilor UE din rațiuni de sănătate publică. Totuși, aceste măsuri nu pot fi arbitrare: ele trebuie să se bazeze pe criterii clare și precise și să fie strict necesare pentru atingerea scopului de protejare a sănătății publice [4].

În completare, Codul Frontierelor Schengen (Regulamentul 2016/399) prevede posibilitatea reintroducerii controalelor la frontierele interne în circumstanțe excepționale care amenință ordinea publică sau securitatea internă (art. 25), precum și în situații neprevăzute care impun acțiuni imediate (art. 28). În practică, pandemia de COVID-19 a dus la activarea acestor dispoziții, deși riscul prezent a fost unul sanitar, iar nu unul de securitate în

sensul tradițional [5]. Atât Uniunea Europeană, cât și statele membre au avut obligația de a se asigura că orice restricții de circulație impuse respectă Carta Drepturilor Fundamentale a UE — care interzice discriminarea pe criteriul cetățeniei și garantează libertatea de circulație prin articolul 45 — precum și Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În acest sens, articolul 2 din Protocolul 4 al CEDO consacră libertatea de mișcare, permițând totuși derogări limitate în situații de urgență [6].

Măsuri legislative adoptate la nivelul Uniunii Europene în contextul pandemiei de COVID-19

În absența unei competențe directe a Uniunii Europene în domeniul sănătății publice pentru impunerea de măsuri coercitive, reacția UE la criza provocată de pandemia COVID-19 s-a concentrat pe coordonarea și sprijinirea acțiunilor statelor membre. Încă de la începutul crizei, Comisia Europeană a emis orientări pentru a preveni haosul la frontiere. Astfel, la 16 martie 2020, Comisia a publicat Orientări privind măsurile de gestionare a frontierelor în vederea protejării sănătății și asigurării disponibilității mărfurilor și serviciilor esențiale. Documentul îndemna statele membre să permită tranzitul neîngrădit al bunurilor — așa-numitele „culoare verzi” — pentru transportul de marfă și să faciliteze trecerea lucrătorilor esențiali, inclusiv a personalului medical și a muncitorilor sezonieri transfrontalieri [7]. Totodată, la propunerea Comisiei, statele membre ale UE au convenit asupra restricționării temporare a călătoriilor neesențiale dinspre țări terțe. Începând cu 17 martie 2020, accesul cetățenilor non-UE în spațiul european a fost de facto suspendat, cu excepția rezidenților, a persoanelor care efectuau deplasări esențiale și a altor categorii speciale. Ulterior, la 30 iunie 2020, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Recomandarea (UE) 2020/912, care stabilea criteriile pentru

relaxarea graduală a restricțiilor de călătorie externe. Recomandarea includea o listă de țări terțe considerate „sigure” pe baza situației epidemiologice, către care statele membre puteau redeschide frontierele [8]. Această listă a fost actualizată periodic pe întreaga durată a pandemiei.

În paralel cu restricțiile impuse la granițele externe, Uniunea Europeană a avut în vedere și măsuri privind limitarea circulației interne pentru a preveni răspândirea virusului. Pentru a susține un răspuns unitar al statelor membre la această criză, Consiliul Uniunii Europene a emis o serie de recomandări-cadru menite să armonizeze abordările acestora. Cea mai importantă dintre acestea a fost Recomandarea (UE) 2020/1475 a Consiliului din 13 octombrie 2020, referitoare la „o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19”, adoptată la inițiativa Comisiei Europene. Documentul a stabilit criteriile comune care trebuiau utilizate de statele membre atunci când impuneau restricții de călătorie în interiorul UE, precum rata de incidență la 14 zile, rata de testare și rata de pozitivitate. Totodată, a fost introdus un sistem de coduri de culori (verde, portocaliu, roșu, roșu închis), utilizat pe harta săptămânală a ECDC, pentru a reflecta situația epidemiologică din fiecare regiune europeană. Recomandarea solicita statelor membre să aplice măsuri proporționale în funcție de nivelul de risc indicat de aceste coduri — de exemplu, testare sau carantină pentru persoanele care călătoresc din zone roșii — și să ofere informații clare și actualizate în timp util cu privire la orice restricții noi. Deși nu a avut caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, Recomandarea 2020/1475 a jucat un rol important în prevenirea fragmentării complete a Spațiului Schengen și în oferirea unui minim de coerență și previzibilitate pentru cetățeni și agenții comerciali [9]. Pe măsură ce pandemia a evoluat și au fost introduse vaccinurile,

această recomandare a fost amendată și actualizată în mai multe rânduri: Recomandarea (UE) 2021/119 (ianuarie 2021), Recomandarea (UE) 2021/961 (iunie 2021) și Recomandarea (UE) 2022/107 (ianuarie 2022). Modificările au inclus, printre altele: stabilirea unor praguri pentru validitatea testelor de COVID-19 (precum recunoașterea testelor antigenice rapide), exceptarea de la restricții a persoanelor vaccinate sau vindecate, precum și o schimbare de paradigmă — de la criteriul zonei de proveniență la criteriul statutului individual. Astfel, începând cu 2022, accentul s-a mutat pe situația de vaccinare a fiecărui călător, mai degrabă decât pe gradul de risc al țării din care provenea [10].

În ceea ce privește instrumentele legislative cu caracter obligatoriu, cea mai semnificativă intervenție a fost adoptarea Regulamentului (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului. Acesta a intrat în vigoare la 1 iulie 2021 și a instituit cadrul legal pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatului digital UE COVID-19, interoperabil în toate statele membre ale Uniunii. Scopul declarat al acestui certificat a fost acela de a facilita libera circulație în timpul pandemiei, oferind într-un format unitar dovada uneia dintre următoarele situații medicale a posesorului: vaccinare completă, rezultat negativ la un test COVID-19 sau trecerea recentă prin boală și vindecarea. Mecanismul era conceput astfel încât deținătorii certificatului să beneficieze, la călătorie, de aceleași drepturi ca cetățenii statului membru de destinație aflați într-o situație similară (vaccinați, testați sau vindecați), evitând astfel impunerea de măsuri suplimentare, precum carantina sau testarea repetată. Regulamentul impunea statelor membre să nu introducă restricții suplimentare de circulație pentru persoanele care prezentau certificatul, decât în cazuri excepționale, justificate de nevoia protecției sănătății publice. Aceste restricții trebuiau să fie necesare, proporționale și notificate în

prealabil Comisiei Europene — de exemplu, în situația apariției unei noi variante de virus cu risc crescut [11]. Certificatul digital al UE referitor la COVID-19 a fost considerat un succes major, fiind implementat de toate statele membre și recunoscut și de numeroase țări terțe, prin decizii de echivalare. Până la mijlocul anului 2022, au fost emise peste 2,3 miliarde de certificate la nivelul Uniunii, contribuind semnificativ la reluarea călătoriilor și la revitalizarea industriei turistice, grav afectate de pandemie. Pe măsură ce situația epidemiologică s-a îmbunătățit, cerința prezentării certificatului a fost eliminată treptat, majoritatea statelor renunțând la această obligativitate în prima jumătate a anului 2022. Ulterior, valabilitatea Regulamentului 2021/953 nu a mai fost prelungită după data de 30 iunie 2023 [12].

Nu în ultimul rând, instituțiile Uniunii Europene au intervenit pentru a monitoriza și corecta eventualele derapaje ale statelor membre în aplicarea restricțiilor de circulație. Astfel, Parlamentul European a adoptat, la 19 iunie 2020, o rezoluție privind situația Schengen post-COVID, în care și-a exprimat îngrijorarea față de măsurile necoordonate care riscau să afecteze integritatea Spațiului Schengen, solicitând revenirea la normalitate cât mai curând posibil [13]. La rândul său, Comisia Europeană a lansat platforma online Re-open EU, destinată să ofere cetățenilor informații actualizate despre condițiile de călătorie în fiecare stat membru și despre restricțiile în vigoare, contribuind astfel la o mai bună informare și transparență [14]. În concluzie, răspunsul UE s-a bazat în principal pe instrumente de tip „soft law” — precum recomandările și orientările — și pe crearea unui cadru comun (certificatul digital COVID), însă implementarea practică a fost lăsată la discreția statelor membre, ceea ce a generat riscul unor abordări divergente și a subminat parțial coerența răspunsului european.

Restricții de circulație internă (înrațională)

În fața primului val pandemic din 2020, majoritatea țărilor europene au adoptat măsuri de izolare internă fără precedent în istoria recentă. Aceste lockdown-uri au presupus restrângerea severă a libertății de mișcare pe teritoriul național: populației i s-a impus să rămână la domiciliu, cu excepția unor motive esențiale, precum procurarea alimentelor sau medicamentelor, accesarea serviciilor medicale ori deplasarea la locul de muncă — acolo unde telemunca nu era posibilă. Numeroase state au introdus interdicții de circulație pe timp de noapte și au dispus închiderea temporară a spațiilor publice, a unităților de învățământ, restaurantelor, instituțiilor culturale etc. Aceste măsuri au fost justificate de necesitatea distanțării sociale, pentru a limita contactul între oameni și a încetini răspândirea virusului. Intensitatea și durata restricțiilor interne au variat semnificativ de la un stat la altul și au fost adesea ajustate în funcție de evoluția indicatorilor epidemiologici și de valurile pandemice. Aceste măsuri au intrat sub incidența standardelor legale privind restrângerea drepturilor fundamentale: ele trebuiau să fie adoptate în baza unei legi, motivate de un obiectiv legitim (precum protejarea dreptului la viață și la sănătate al populației) și supuse reevaluării periodice, pentru a nu fi prelungite mai mult decât era necesar [15].

În unele cazuri, reglementările au fost chiar mai stricte, vizând anumite categorii de populație sau intervale orare. De exemplu, în Republica Moldova, în 2020, persoanelor de peste 63 de ani le-a fost interzis să iasă din casă sau să se afle în spații publice fără necesitate stringentă, având în vedere vulnerabilitatea crescută a acestei categorii [16]. Pe durata carantinei, numeroase state au solicitat cetățenilor să completeze formulare sau declarații pe proprie răspundere pentru a justifica părăsirea domiciliului, asigurând ast-

fel că deplasările se limitau la scopuri strict esențiale [17].

Restricții de circulație transfrontaliere

Concomitent cu impunerea lockdown-urilor interne, statele europene au introdus restricții drastice la punctele de frontieră. În spațiul Schengen — unde, în mod normal, controalele la frontierele interne fuseseră eliminate — multe state membre au decis reintroducea temporară a controalelor și, în unele cazuri, închiderea completă a granițelor față de statele vecine. În martie 2020, Europa a fost martora unor scene fără precedent: frontiere interne blocate și cozi kilometrice de vehicule, din Danemarca și Polonia până în Slovacia și România, pe fondul măsurilor unilaterale adoptate de guverne pentru a „sigila” granițele și a limita răspândirea virusului. State precum Germania, Cehia, Ungaria și altele au interzis inițial intrarea cetățenilor străini sau au impus carantină obligatorie călătorilor veniți din așa-numitele „zone roșii”. În unele cazuri, chiar și ieșirea din țară a fost restricționată. Un exemplu notoriu este Belgia, care în perioada 2020–2021 a interzis rezidenților săi călătoriile neesențiale către orice țară clasificată drept „roșie” — adică majoritatea destinațiilor turistice. La frontierele externe ale Uniunii Europene, statele membre au convenit asupra unei restricții colective: cetățenilor din afara UE le-a fost interzis accesul pentru turism sau vizite, timp de mai multe luni, fiind permise doar fluxurile esențiale — repatrieri, transport de marfă, personal diplomatic sau umanitar etc. Abia în vara anului 2020, odată cu scăderea numărului de cazuri, s-a trecut la o abordare mai nuanțată, prin elaborarea unor liste „pozitive” de țări terțe considerate cu risc epidemiologic scăzut [18].

Un instrument comun utilizat pentru gestionarea fluxurilor transfrontaliere în timpul pandemiei a fost impunerea obligației de carantină sau testare la sosire. De exemplu, Re-

publica Moldova a instituit obligația ca toate persoanele care intrau în țară să respecte un regim de autoizolare de 14 zile, cu anumite excepții. În mod similar, România, alături de cele mai multe state membre ale UE, a aplicat carantină obligatorie pentru călătorii veniți din regiuni grav afectate, exceptând persoanele vaccinate începând din vara anului 2021. Aceste măsuri au reprezentat tot o restrângere a libertății de circulație, însă una condiționată: libertatea putea fi redobândită mai rapid dacă persoana demonstra, prin test sau certificat, că nu prezenta risc de contagiune.

Măsurile impuse la frontierele interne au ridicat însă o chestiune juridică aparte: nu toate formele de verificare echivalau cu reintroducerea oficială a controlului de frontieră. Unele state au încercat să evite procedura prevăzută de Codul Schengen — care impune notificare prealabilă și limite stricte de timp — susținând că verificările efectuate (precum controlul certificatului COVID sau al motivului călătoriei) erau doar controale de poliție în interiorul teritoriului național, și nu controale de frontieră în sens formal. Această distincție a fost clarificată ulterior de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Cauza C-128/22 Nordic Info, pronunțată în decembrie 2023. Curtea a statuat că un stat membru poate, pentru a combate o pandemie, să interzică temporar călătoriile neesențiale către/de la alte state membre clasificate ca zone de mare risc și să impună testare și carantină la intrare. Totuși, astfel de măsuri trebuie să fie reglementate prin legi cu aplicabilitate generală, să indice motivele care le justifică, să conțină reguli clare, precise și previzibile, să fie nediscriminatorii și supuse posibilității de contestare juridică. Mai mult, orice restricție de acest tip trebuie să respecte principiul proporționalității: să fie adecvată scopului urmărit (protecția sănătății publice), limitată la ceea ce este strict necesar și echilibrată în raport cu gravitatea ingerinței asupra drepturilor fundamentale. Cu alte cuvinte,

CJUE a confirmat că libertatea de circulație poate fi temporar restrânsă pentru motive de sănătate publică, dar a impus statelor membre un standard juridic exigent: măsurile nu pot fi arbitrare sau excesive, ci trebuie calibrate cu atenție și însoțite de garanții procedurale, precum accesul la justiție [19].

Comparație între România și Republica Moldova privind restrângerea libertății de mișcare în timpul pandemiei de COVID-19

Atât România, cât și Republica Moldova au adoptat măsuri excepționale pentru a combate pandemia de COVID-19, cu implicații directe asupra libertății de circulație, drept fundamental garantat constituțional în ambele state (art. 25 din Constituția României, respectiv art. 27 din Constituția Republicii Moldova).

În România, cadrul legal s-a fundamentat inițial pe OUG nr. 1/1999, în baza căreia președintele a decretat starea de urgență (Decretul nr. 195/2020), iar Ministerul Afacerilor Interne a emis ordonanțe militare cu forță obligatorie. Aceste acte au impus restricții severe: interdicții de deplasare, carantină zonală, suspendarea transporturilor și închiderea granițelor. După încheierea stării de urgență (mai 2020), s-a trecut la o stare de alertă reglementată de Legea nr. 55/2020, care a constituit baza legală pentru continuarea restricțiilor prin hotărâri guvernamentale. Legea a integrat cerințele constituționale privind legalitatea, proporționalitatea și caracterul nediscriminatoriu al măsurilor (art. 53 din Constituție). Totodată, România a implementat Regulamentul UE 2021/953, utilizând certificatul digital COVID și în politica internă, ceea ce a ridicat întrebări privind discriminarea indirectă a persoanelor nevaccinate.

În Republica Moldova, Parlamentul a declarat starea de urgență prin Hotărârea nr. 55/2020, activând Legea nr. 212/2004, care conferă Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE) autoritatea de a emite dispoziții restric-

tive. Acestea au inclus suspendarea circulației internaționale și interne, carantină în localități, interdicții pentru persoanele în vârstă. După expirarea stării de urgență, regimul a continuat sub forma stării de urgență în sănătate publică, gestionată de CNESP (Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică), fără intervenția legislativului. Deși acest regim a permis menținerea restricțiilor, el a fost mai puțin transparent și cu o mai slabă bază legală primară decât Legea 55/2020 din România.

Un element distinctiv în Republica Moldova a fost folosirea politică a regimului excepțional – CCM a declarat neconstituțională o stare de urgență instituită în martie 2021, apreciind că avea un scop politic (împiedicarea dizolvării Parlamentului), nu unul sanitar. În România, controlul de constituționalitate a vizat mai ales aspecte de formă și competență (ex. neconstituționalitatea unor hotărâri de Guvern pentru lipsa bazei legale adecvate), dar fără a se pronunța asupra certificatului verde.

Ambele state au urmat traiectorii similare – instituirea stării de urgență, urmată de regimuri prelungite de alertă – cu măsuri restrictive justificate de protejarea sănătății publice. România a operat într-un cadru legislativ mai formalizat, cu accent pe respectarea cerințelor constituționale privind restrângerea drepturilor, în timp ce Moldova a avut un cadru mai flexibil, dar mai vulnerabil la instrumentalizări politice. În ambele cazuri, controlul juridic (CCR, CCM, instanțe administrative) și intervenția instituțiilor independente (Avocatul Poporului, ONG-uri) au avut un rol esențial în asigurarea proporționalității și legalității restricțiilor.

Concluzii

Perioada 2020–2022 a reprezentat un test de rezistență fără precedent pentru principiul liberei circulații în Europa. Pentru prima dată de la instituirea sa, această libertate a fost restrânsă simultan în aproape toate statele UE,

într-o măsură drastică, de o criză sanitară globală. Analiza măsurilor la nivelul UE arată un efort susținut de coordonare: Uniunea a recurs la recomandări comune, hărți epidemiologice, certificate digitale, într-un cadru juridic care însă i-a lăsat pe prim-plan actorii naționali. Lipsa competenței directe a UE în gestionarea stărilor de urgență și caracterul inegal al reacțiilor inițiale au făcut ca, cel puțin în prima fază, răspunsul să fie fragmentat și dominat de soluții ad-hoc ale statelor. Cu timpul, s-au făcut pași către armonizare și redeschidere: certificatul verde UE este emblematic pentru modul în care dreptul UE s-a adaptat în context de criză pentru a reconcilia sănătatea publică cu libertatea de mișcare. Pe plan jurisprudențial, Curtea de Justiție a UE a avut ocazia abia ulterior să se pronunțe, confirmând în esență că restricțiile de călătorie pot fi compatibile cu dreptul UE dacă respectă criteriile stricte de legalitate, claritate și proporționalitate. Această validare ex post subliniază că, în ochii dreptului european, libera circulație nu este absolută, dar orice abatere de la ea suportă un control riguros. Comparând situația internă vs. cea transfrontalieră, se remarcă faptul că restricțiile intrastatale (lockdown, carantină locală) au fost în general mai severe pentru indivizi decât cele transfrontaliere, care au afectat mai mult relațiile între state și mobilitatea internațională. Ambele tipuri au implicat însă același echilibru delicat între două imperative: protejarea sănătății publice și respectarea drepturilor fundamentale. Atât în România, cât și în Republica Moldova, autoritățile au invocat explicit dreptul la ocrotirea sănătății ca temei pentru limitarea temporară a altor drepturi. S-a născut astfel un dialog juridic și societal despre ierarhia valorilor: este viața și sănătatea „mai importantă” decât libertatea de mișcare? Consensul emergent a fost acela că nu se pune problema unei ierarhii absolute, ci a unui just echilibru: pe termen scurt, libertatea de mișcare a trebuit să cedeze pasul pentru

a salva vieți, însă tocmai pentru a proteja pe termen lung și substanța libertății. Instituțiile democratice – Parlamentele, guvernele, curțile constituționale – au fost chemate să se asigure că acest echilibru este respectat. În România, CCR a trasat limite importante: nu pot fi sancționați abuziv cetățenii fără o bază legală clară, nu pot fi privați de libertate (prin carantină) fără garanții legale și control judiciar. În Moldova, Curtea Constituțională a împiedicat folosirea nejustificată a stării de urgență în scopuri politice, reafirmând că orice derogare de la normalitate trebuie să fie autentic dictată de necesitate. Un element comun ambelor țări a fost elaborarea unor măsuri legislative speciale pentru combaterea pandemiei, precum Legea 55/2020 în România, hotărârile CSE/CNESP în Moldova – destinate să confere un cadru legal previzibil intervențiilor de sănătate publică. Astfel de acte au integrat în chiar textul lor principii precum temporaritatea, proporționalitatea și nediscriminarea măsurilor. Ele vor rămâne probabil un reper legislativ pentru viitoare situații de criză. Pe planul drepturilor omului, pandemia a evidențiat importanța mecanismelor de monitorizare: ONG-urile, avocații poporului, instanțele au acționat ca gardieni pentru a semnală unde restricțiile devin excesive. S-a discutat despre impactul inegal al restricțiilor asupra diferitelor categorii socio-economice (ex. lockdown-ul i-a afectat mai grav pe cei din spații locative mici, pe cei fără venituri stabile etc.), subliniind că și în aplicarea uniformă pot exista consecințe discriminatorii de facto, ce trebuie avute în vedere.

Privind retrospectiv, se poate concluziona că dreptul la libera circulație a suferit o restrângere substanțială, dar temporară, în numele unui interes public major. Acest sacrificiu a fost considerat de majoritatea societății legitim, cu condiția ca măsurile să fie strict necesare și să nu devină permanente. Revenirea la normalitate, graduală în 2021–2022

și aproape completă în 2023, a confirmat caracterul temporar. Pentru viitor, lecțiile acestei perioade s-au materializat deja în propuneri de reformă: la nivelul UE se discută revizuirea Codului Frontierelor Schengen pentru a introduce motive de sănătate publică și proceduri mai clare de coordonare în situații de criză. Totodată, conceptul de “Uniune a Sănătății” a prins contur, cu consolidarea agențiilor precum ECDC și crearea HERA (Autoritatea pentru pregătire și răspuns în caz de urgență sanitară). Analiza restricțiilor asupra libertății de mișcare în pandemie demonstrează reziliența dar și adaptabilitatea ordinii juridice: reguli considerate intangibile (ca libera circulație) au putut fi temporar suspendate, însă dreptul a impus condiții și a vegheat ca această suspendare să nu devină arbitrară sau permanentă. Proportionalitatea s-a dovedit un criteriu de bază în evaluarea tuturor acestor măsuri. Iar colaborarea internațională – atât între statele UE, cât și cu țări terțe precum Republica Moldova – a fost esențială pentru a atenua impactul negativ asupra drepturilor individuale. În ultimă instanță, deși pandemia a constrâns libertatea de mișcare, răspunsul legal și instituțional a urmărit să se asigure că, odată pericolul trecut, această libertate va renaște neștirbită, reafirmându-se ca parte integrantă a normalității europene.

Referințe bibliografice

1. Libera circulație în UE în timpul pandemiei de COVID-19, raport special al Curții de Conturi Europene, 2022, disponibil la https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_13/SR_free-movement-phase-I_RO.pdf, accesat la 17.06.2024.
2. Ministerul afacerilor Externe, Spațiul Schengen, disponibil la <https://www.mae.ro/node/35903>, accesat la 15.06.2024.
3. Tratatul privind funcționarea uniunii Europene, 2012, art. 21, disponibil la https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bfa3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF, accesat la 17.06.2024.
4. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02004L0038-20110616>, accesat la 12.06.2024.
5. Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=celex%3A32016R0399>, accesat la 10.06.2024.
6. Protocolul nr. 4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, recunoscând anumite drepturi și libertăți, altele decât cele care figurează deja în convenție și în primul Protocol adițional la convenție, disponibil la <https://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2018/11/Protocolul-nr-4.pdf>, accesat la 17.06.2024.
7. Orientări privind măsurile de gestionare a frontierelor în vederea protejării sănătății și a asigurării disponibilității mărfurilor și serviciilor esențiale (2020/C 86 I/01), disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:086I:FULL&from=EN>, accesat la 17.06.2024.
8. Recomandarea (UE) 2020/912 a Consiliului privind restricția temporară asupra călătoriilor neesențiale către UE și posibila eliminare a acestei restricții, disponibilă la <https://op.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/51b4077f-73aa-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-ro>, accesat la 17.06.2024.
9. Recomandarea (UE) nr. 1475/2020 a Consiliului din 13 octombrie 2020 privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19 (text cu relevanță pentru SEE), disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:02020H1475-20220201>, accesat la 10.06.2024.
10. DELHOMME, Vincent N. The Legality of Covid-19 Travel Restrictions in an ‘Area without Internal Frontiers’. În: *European Constitutional Law Review*, Volume 20, Issue 2, June 2024, pp. 307 – 328.

11. Regulamentul (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2021 privind cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19 (Text cu relevanță pentru SEE), disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32021R0953>, accesat la 15.06.2024.

12. EU Digital COVID Certificate, disponibil la https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en, accesat la 15.06.2024.

13. Rezoluția Parlamentului European referitoare la situația din spațiul Schengen în urma epidemiei de COVID-19, disponibil la [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2020/2640\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2020/2640(RSP)), accesat la 17.06.2024.

14. Re-open EU – a website making travelling easier, disponibil la <https://ec.europa.eu/>

newsroom/council.europa.eu/council-pressroom/items/680510/en, accesat la 17.06.2024.

15. BORKOWSKI, P. et al. Lockdowned: Everyday mobility changes in response to COVID-19. În: *Journal of Transport Geography*, Vol. 90, January 2021.

16. Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 3 din 23 martie 2020, disponibil la https://alegeri.md/w/Dispozi%C8%9Biile_Comisiei_pentru_Situa%C8%9Bii_Excep%C8%9Bionale_a_Republicii_Moldova_din_martie%E2%80%93mai_2020#Martie_2020, accesat la 17.03.2024.

17. STĂNCIULESCU, M. Libertatea în drepturi la vreme de pandemie. În : *Sfera politicii*, 2021.

18. KIRCHNER, S. Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19. Münster: LIT Verlag, 2021.

19. Judgment - 05/12/2023 - NORDIC INFO, Case C-128/22, accesibil la <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-128/22>, accesat la 17.05.2024.