

ADMINISTRATIVE AUTHORIZATION IN SOME EUROPEAN STATES

Flavia Ghencea, Assist. Prof., PhD, "Spiru Haret" University of Constanța

Abstract: Administrative authorization, in "lato sensu" acceptance, include all acts, operations and procedures by which public authority consents the execution of an activity, providing a public service, exercise a profession or performing a work.

Its frequency in every day life cause the concern to the analysis of this institution is permanent and always diverse.

This paper aims to make an analysis of the ways in which some European countries with the Romano-Germanic legal system regulates this activity of public authority.

The present work has considered the necessity of a comparative approach of some specific types of comparative law regulations in several states from the same juridical family.

Conclusions of this paper comes after a review of the licensing system in several European countries such as France, Austria, Germany or Portugal and marks some common elements defining the juridical institution review.

Key words: *administrative authorization, administrative decision, public authority, legal regime of administrative act, comparative study of authorization*

Analiza de mai jos face o trecere în revistă a modurilor în care statul intervine, în diferite state europene, prin dreptul său dar și prin obligația de a veghea la satisfacerea interesul public sub forma emiterii sau adoptării unor tipuri speciale de acte administrative (autorizații), eliberate în scopul desfășurării diferitelor activități aflate sub supravegherea și controlul autorității.

În doctrina franceză¹ autorizarea este considerată un instrument juridic prin care autoritatea are posibilitatea să vegheze la asigurarea ordinii publice și la respectarea interesului general. Actele prin care autoritatea își realizează aceste competențe, și anume autorizațiile, sunt acte administrative individuale, emise după o procedură stabilită, unei persoane care, s-a adresat, în prealabil, cu o cerere autorității respective cu scopul de a obține permisiunea de a desfășura o anumită activitate. Autorizația este un act cu o perioadă limitată de valabilitate, este emis în urma efectuării unui control din partea autorității, iar prin conținutul său permite o anumită acțiune dar, în același timp impune o serie de obligații.

Terminologia utilizată în sistemul francez este, în acest domeniu eterogenă, regăsim referiri la permis, aviz, aprobare, derogare, declarație, aprobare tacită, recunoaștere, omologare².

De cele mai multe ori, emiterea unei autorizații administrative este ținută de îndeplinirea unor proceduri anterioare, actul final reprezentând de fapt concluzia unei întregi serii de operații premergătoare (avize, acorduri etc.). Eventualele nereguli ale uneia dintre operațiunile participante la realizarea actului nu va putea fi invocată decât atacându-se actul

¹Rodolphe Arsac, *L'autorisation, étude de droit administratif*, Université Pierres Mendez, France, Grenoble 2, 2005, p.15

²Rodolphe Arsac, *op. cit.*, 2005, p.3.

final, aceasta deoarece toate actele premergătoare nu sunt producătoare de efecte juridice, singurul care îmbracă această formă fiind actul administrativ final, autorizația.

În Franța, metoda cea mai utilizată este ca, în asemenea cazuri, să existe obligația sau facultatea, pentru organul administrației publice de a proceda la un număr de consultări – vorbindu-se în aceste situații de *administrația consultativă*, solicitând puncte de vedere diferitor servicii, direcții etc. Ca și în legislația română se deosebesc **trei tipuri de avize** pe care organul administrativ le poate solicita³ în vederea elaborării actului administrativ final în funcție de sarcinile care incumbă asupra autorității:

avizul facultativ – constituie o facultate atât cererea lui cât și respectarea prevederilor conținute de acesta;

avizul consultativ - constituie o obligație solicitarea acestuia de către autoritatea publică dar, odată primit, aceasta are libertatea de a hotărî dacă îl urmează sau nu;

avizul conform – constituie o obligație pentru autoritatea publică atât solicitarea acestuia cât și respectarea lui.

În domeniul autorizațiilor de construire⁴, legiuitorul francez a simțit nevoia să intervină cu o adevărată reformă în anul 2007 care a regândit modul de obținere al autorizațiilor. Aceasta din necesitatea de reorganizare a activității autorităților publice din domeniu care se confruntau cu un număr mult prea mare de solicitări⁵ cărora nu le puteau face față în cele mai bune condiții.

În prezent, conform normelor în vigoare⁶ sunt reglementate **patru situații**: în trei dintre ele este necesară obținerea unei autorizații în funcție de proiectul care urmează a fi realizat, și anume: **permisul de construire**, **permisul de amenajare** și **permisul de demolare** și o situație când pentru execuția lucrării este suficientă o **declarație pe proprie răspundere** din partea solicitantului. Pe lângă acestea, există un regim de autorizare specific pentru instalațiile de ridicat și amenajarea domeniului schiabil⁷.

Trebuie să menționăm că reforma domeniului a însemnat trecerea de la unsprezece tipuri de autorizații și cinci situații în care interveneau declarații pe proprie răspundere la un regim juridic cu patru tipuri de proceduri, ceea ce a condus la clarificarea și simplificarea dreptului urbanismului, ameliorarea calității serviciilor oferite cetățenilor și împărțirea clară a responsabilităților între autoritatea competentă și solicitanți. S-au unificat regulile de fond prin definirea clară a domeniilor în care intervin autorizațiile, declarațiile pe proprie

³Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Risoprint, Cluj Napoca, 2005, pg.255.

⁴ Codul urbanismului din Franța, disponibil pe site-ul: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20120522> .

⁵ Numai în decursul anului 2006 s-au înregistrat un număr de peste 560000 de cereri de eliberare a autorizației de construire, conform studiului *La réforme des autorisation d'urbanisme*, studiu prezentat la *Réunions - Maires de l'Aube 30 mai au 20 juin 2007*;, disponibil pe site-ul:

<http://www.google.ro/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CHUQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.aube.pref.gouv.fr%2Fdocuments%2F7e3842708bdf426a7a859930e5be0331%2Fdiaporama-reforme-autorisation-d-urbanisme.ppt&ei=5L-9T-HOB83RsgbWorDkDO&usq=AFOjCNH5NGCPouFFB6eYrhnRsGMnwGSKg>.

⁶ Ordonanță n° 2005-1527 din 8 decembrie 2005, cu privire la permisele de construire și autorizațiile de urbanism, Legea nr. 2006-872 din 13 iulie 2006 cu privire la programul național pentru locuințe și decretul 2007-18 din 5 ianuarie 2007 pentru punerea în aplicare a ordonanței 2005-1527, disponibile pe sit-ul: <http://www.legifrance.gouv.fr/> .

⁷ Art. R.471¹ și urm. și art. 473¹ și urm. Din codul urbanismului.

răspundere sau a celor în care nu este necesară autorizarea (fără ca executantul lucrării să fie absolvit de respectarea regulilor generale de urbanism).

Astfel, dacă o lucrare presupune atât demolări cât și amenajări și construcții, solicitantul poate alege să aplice pentru un tip de permis cât mai apropiat de nevoile sale⁸, având în vedere următoarele considerente:

-permisul pentru amenajări îi conferă dreptul de a face atât demolări cât și construcții;

-permisul de construire permite atât activități de demolare cât și de construire.

Cererea pentru eliberarea autorizației (permisului), conținând, dacă este cazul și declarația pe proprie răspundere, se depune personal sau prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire la primăria comunei în care sunt planificate lucrările⁹. După înregistrare, primăria trimite o recipisă cu numărul de înregistrare și data la care poate interveni aprobarea tacită sau, în situația declarației pe proprie răspundere, data de la care pot începe lucrările. Autoritățile au la dispoziție termene fixe de soluționare a dosarelor în funcție de procedura pentru care se solicitată permisiunea.

Astfel, legea vorbește despre trei termene¹⁰: **o lună** pentru procedura **declarației pe proprie răspundere**, **două luni** pentru eliberarea unui **permis de construire a unei locuințe individuale** sau a unui **permis de demolare** și **trei luni** pentru eliberarea **altor categorii de permise de construire** sau de **amenajare**, cu posibilitatea prelungirii acestora în situații strict reglementate¹¹.

După ce primește dosarul, primăria este obligată să îl transmită în cel mai scurt timp serviciilor specializate pentru verificarea îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege.

Dacă un serviciu este consultat cu privire la o problemă din specialitatea lui și acesta nu răspunde în termenul prevăzut, nesoluționarea în termen echivalează cu o acceptare tacită.

La finalizarea lucrărilor, beneficiarul autorizației, va redacta o declarație de finalizare în cuprinsul căreia va certifica respectarea tuturor condițiilor cuprinse în autorizația pe care a avut-o¹². Autoritatea nu va elibera niciun certificat în acest sens, dar Primarul poate, din inițiativa sa solicita o expertiză.

Controlul cu privire la executarea lucrărilor se face prin sondaj, nefiind reglementată obligativitatea lui decât în zonele de risc sau în zonele protejate. Mai mult decât atât, constatarea unei infracțiuni poate fi oricând posibilă în limitele dreptului penal.

Odată cu noile reglementări s-a realizat unificarea procedurilor de control prin existența unei proceduri unice de evaluare, evitându-se astfel erorile de procedură apărute în soluționarea litigiilor născute pe marginea autorizațiilor.

⁸ A se vedea: **Jérôme Tremeau**, *La nouvelle réforme du droit de l'urbanisme > la loi Engagement national pour le logement*, Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme 5-2006, p.318 și urm.

⁹ Art. R.423-1 din Codul urbanismului din Franța.

¹⁰ Art. R.423-23 din Codul urbanismului din Franța.

¹¹ Termenul de eliberare a autorizației se poate prelungi cu o lună dacă din dosar lipsesc acte regăsite în lista obligatorie și dacă acest fapt a fost comunicat în termenul legal, în sens contrar, documentele lipsă pot fi solicitate fără însă a putea prelungi termenul de eliberare a autorizației. Un comportament contrar din partea autorității este sancționat cu amendă.

¹² **Tremeau Jérôme**, *La nouvelle réforme des certificats d'urbanisme*, Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme 1/2007, p.21 și urm.

Legea acordă o libertate de apreciere fiecărei comune în a-și stabili propria politică de control a lucrărilor din zona sa în funcție de particularitățile regiunii și de riscurile specifice locurilor.

În **Franța**, profesiile liberale fac parte din categoria **ordinelor profesionale**¹³ considerate a fi organisme profesionale, atât prin statutul lor cât și prin atribuțiile conferite, investite cu prerogative de putere publică prin intermediul cărora sunt reglementate activități desfășurate de o anumită categorie profesională.

Teoreticienii francezi¹⁴ consideră că, în cazul naturii și al regimului juridic al ordinelor profesionale, apare fenomenul întrepătrunderii dreptului public cu dreptul privat, precizându-se că, dacă pentru stabilimente publice comerciale structura lor ține de dreptul public, iar activitatea se subordonează regulilor dreptului privat, în cazul ordinelor profesionale, dreptul privat acoperă structura acestora, pe când dreptul public reglementează exercitarea misiunii lor, activitatea unui ordin profesional fiind considerată un serviciu public.

Constituția **Germaniei** conține prevederi concrete referitoare la procesul de **autorizare administrativă**.

Dreptul administrativ german este constituit dintr-un număr mare de reguli de drept cu caracter diferit: legi formale, reglementări statale și reglementări locale, drept federal, dreptul Landurilor și dreptul organizațiilor autonome, dreptul cutumiar și uzanțele locale, la care se adaugă și principiile generale de drept administrativ și, eventual, ceea ce se numește **”dreptul judecătorilor”**¹⁵

Astfel, în articolul 129¹⁶ - intitulat *Aplicabilitatea autorizațiilor*, este reglementată competența agențiilor federale specializate într-un anumit domeniu de a autoriza activități reglementate de legea federală.

În caz de conflict, Guvernul va decide, de comun acord cu Senatul, urmând ca deciziile luate să fie publicate.

Câtă vreme un domeniu este legiferat la nivelul landurilor, legea conținând autorizațiile respective va fi pusă în aplicare de agențiile de la nivelul landurilor.

Ca și în alte state federale, în **Germania** există **trei niveluri de legiferare**: *landuri*, *federație* și *un nivel comun* unde competențele se suprapun.

În acest sens, Landurile pot legifera¹⁷ în toate domeniile în care Constituția nu prevede competența exclusivă pentru Federație, excepție făcând situațiile de delegare de competențe condiționată strict printr-o autorizare expresă a Federației.

Sistemul judiciar german se caracterizează printr-o **dualitate specifică**. Astfel există o **structură verticală – tribunalele Landurilor** cu poziția de vârf ocupată de Curtea federală și o **structură orizontală – tribunalele diverselor ordine de jurisdicție** - jurisdicția

¹³Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 21-eme edition, Dalloz, Paris, 2006, p.223.

¹⁴Idem p. 255

¹⁵Hartmut Maurer traduit par Michel Fromont, *Droit administratif allemand*, L.G.D.J, Paris, 1995, p.60.

¹⁶*Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, în traducere, intrată în vigoare la data de 23 mai 1949 în **The Basic Law (Grundgesetz): The Constitution of the Federal Republic of Germany, Second edition, 2008**, by Axel Tschentscher, publicat pe site-ul www.jurisprudencia.de.

¹⁷ art. 70 din **Constituția Germaniei**.

ordinară, jurisdicția administrativă, jurisdicția muncii, jurisdicția financiară și jurisdicția contenciosului social¹⁸

În domeniile comune¹⁹ unde atât federația cât și landurile au competențe legislative, autoritățile landurilor pot interveni cu reglementări suplimentare celor adoptate de Federație în măsura în care particularitățile zonelor respective impun realizarea unor condiții speciale datorate eventualelor diferențe culturale, economice sau de altă natură.

Ca să exemplificăm cele menționate mai sus, făcând referire la tema noastră, prezentăm, fără a epuiza lista, câteva domenii pentru care autorizările necesare pentru desfășurarea diverselor activități se fac și ele la cele trei niveluri reglementate constituțional.

Astfel, **autorizații pentru construcția de căi ferate, sau pentru desfășurarea unor activități de vânătoare se pot obține numai de la autorități federale**, în domeniul amenajării teritoriului, al desfășurării activităților universitare – inclusiv admitere și absolvire, reglementările sunt la nivelul landurilor, iar din domeniile pentru care legiferarea se poate face atât la nivel național cât și regional menționăm activitățile de cercetare din domeniul educației, importul și exportul de produse agricole și forestiere, reglementările **profesiilor legale de avocat, notar**, etc.

Modalitățile de control asupra activității administrației pe care cetățeanul german le are la dispoziție în sistemul jurisdicției administrative²⁰ sunt organizate pe trei grade de jurisdicție: Tribunalele de Lander (tribunale administrative), ale căror decizii sunt supuse apelului în fața Tribunalelor administrative superioare ale Landului în cauză și, în vârful piramidei, Curtea administrativă federală.

Legea privind evaluarea efectelor asupra mediului²¹ precede că procesul de evaluare a efectelor asupra mediului este parte integrantă a procedurilor administrative desfășurate în vederea luării unei decizii cu privire la admisibilitatea proiectelor.

Deciziile finale sunt autorizații numite de lege și **decizii de aprobare a unui plan care, alături de alte decizii ale autorităților administrative** privind admisibilitatea unor proiecte, adoptate în cadrul unei proceduri administrative, cu excepția procedurilor de declarare, **pot fi atacate pe cale contencioasă** potrivit prevederilor legii privind jurisdicția administrativă.

Legea federală privind protecția împotriva efectelor nocive asupra mediului, ale poluării atmosferice, zgomotului²² prevede, printre altele, că **instalațiile supuse autorizării trebuie implantate și exploatate astfel încât să asigure prevenirea efectelor nocive asupra mediului și a altor riscuri, inconveniente serioase și tulburări grave**, pentru a garanta un nivel ridicat de protecție a „întregului mediu”.

¹⁸ L'Europe Judiciaire, Editions du Conseil de l'Europe, 2000, p.26; În același sens, pentru detalii, a se vedea **Ioan Alexandru**, *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic, București, 2008, **Ioan Leș**, *Sisteme judiciare comparate*, Editura All Beck, București, 2002, pp 409-423.

¹⁹ art. 72 din **Constituția Germaniei**.

²⁰ Jurisdicția administrativă generală face obiectul Legii privind jurisdicția administrativă, Verwaltungsgerichtsordnung, în vigoare de la 21.01.1960 cu multe modificări ulterioare, a se vedea site-ul: <http://www.juris.de/jportal/portal/t/>.

²¹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, BGBl. 2005 I, p. 1757, denumită pe scurt „UVPG”.

²² Legea privind protecția împotriva poluării, denumită pe scurt „BlmSchG”, Bundes-Immissionsschutzgesetz, BGBl. 2002 I, p. 3830.

În continuare, actul normativ prevede că²³, la cerere, se poate elibera o **autorizație** pentru construirea unei instalații sau a unei părți dintr-o instalație ori pentru construirea și funcționarea unei părți dintr-o instalație, dacă există un interes legitim pentru eliberarea unei autorizații parțiale, dacă sunt îndeplinite condițiile necesare în ceea ce privește obiectul autorizației parțiale solicitate și dacă, în urma unei aprecieri provizorii, rezultă că niciun obstacol a priori insurmontabil nu se opune construirii și funcționării întregii instalații din punctul de vedere al condițiilor de autorizare.

În același registru, pentru operativitate și creșterea gradului de eficiență al serviciului prestat, legea prevede²⁴ posibilitatea emiterii, la cerere, a unei decizii prealabile cu privire la anumite condiții ale autorizării, precum și cu privire la situl instalației, în măsura în care efectele instalației proiectate pot fi apreciate suficient și în care există un interes legitim pentru emiterea unei decizii prealabile.

În literatura juridică s-a exprimat ideea că dreptul administrativ german are mai puțin ca obiectiv asigurarea respectării legalității acțiunii administrative. El urmărește, în principal, să permită protecția drepturilor subiective pe care legea le recunoaște persoanelor private, fiindu-i caracteristici o protecție dezvoltată a drepturilor fundamentale, precum și a drepturilor cetățenilor contra administrației²⁵. De altfel, legea privind jurisdicția administrativă prevede că este deschisă calea contenciosului administrativ pentru toate litigiile de drept public care nu sunt de natură constituțională, în măsura în care soluționarea acestor litigii nu este atribuită în mod expres de către o lege federală unei alte jurisdicții²⁶

Poate o excepție de la regula definirii autorizațiilor administrative ca fiind acte administrative individuale o regăsim în **Belgia**, unde întâlnim termenul de **autorizare** cu privire la **o activitate**, în explicarea sintagmei „**concesiune domeniială**” atunci când este vorba, fără nici un dubiu, de **încheierea unui act bilateral**.

Fără a exista o atare definiție în legislație, doctrina este unanimă, în sensul definirii **concesiunii domeniiale**²⁷ ca fiind un **contract administrativ** prin care, **autoritatea administrativă**²⁸, **concedentul, în schimbul unei sume de bani și pentru o perioadă**

²³ Articolul 8, alin (1), prima teză din BimSchG.

²⁴ Articolul 9, alin (1), prima teză din BimSchG.

²⁵ **Michel Fromont**, *Grandes systemes de droit etrangers*, 4e edition, Dalloz, Paris, 2001, p.44.

²⁶ Paragraful 40, alin. (1) din Verwaltungsgerichtsordnung,

²⁷ **P.Goffaux**, *Dictionnaire elementaire de droit administratif*, Edition Bruylant, Bruxeeles, 2006, p.65. În același sens se exprimă **M.A. Flamme**, *Droit administratif, Tome deuxieme*, Edition Bruylant, Bruxeeles, 1989, p.1050; **J. Dembour**, *Droit administratif*, Association intercommunale de Mecanographie, Liege, 1978, p. 419.

²⁸ Legislația belgiană nu oferă o definiție a autorității publice, referindu-se doar la actele emise de autoritățile administrative. Delimitarea sferei autorităților care intră sub această categorie a fost făcută prin Hotărârea nr. 93289 a Consiliului de stat din 13 februarie 2001, prin care s-a considerat că noțiunea de autoritate administrativă se referă la organele care, în acord cu prevederile Constituției citate administrativă se referă la organele care, în acord cu prevederile Constituției exercită puterea publică (Regele, ministerele și secretariatele de stat, membrii guvernului federal și ai guvernelor regionale). Potrivit unei definiții jurisprudențiale, intră în sfera autorităților administrative instituțiile înființate sau acreditate de către autoritățile publice federale sau regionale, în ipoteza în care autoritățile federale și regionale determină și controlează activitatea acestora, iar autoritățile în cauză adoptă decizii unilaterale obligatorii având ca efect impunerea unor obligații pentru terți. Acesta a fost un mod de a recunoaște calitatea de autoritate publică pentru instituțiile de învățământ superior care au emis diplome pentru cursanții lor. Pentru dezvoltări a se vedea **Ioan Lazăr**, *Jurisdicții administrative în materie financiară*, Editura Universul Juridic, București, 2012, p.312, nota 2.

determinată, conferă o autorizație de folosire, pentru o parte din domeniul public de o manieră exclusivă și într-un cadru bine definit.

Un exemplu al intervenției **procesului de autorizare** în scopul protecției cetățenilor, îl constituie unele restricții impuse în domeniul politicilor de ocupare a forței de muncă prin procesul de autorizare.

Astfel, pentru ca un angajator belgian să poată angaja o persoană străină, trebuia, până de curând să facă dovada că nu a găsit pe piața națională a muncii un lucrător capabil să ocupe de o manieră corespunzătoare postul respectiv – administrația unde angajatorul depunea cererea, solicita administrației regionale o autorizație de ocupare pentru lucrătorul străin.

După anul 2006,²⁹ această procedură s-a simplificat pentru persoanele care vor să accedă la piața muncii în Belgia datorită, nu neapărat, voinței statului belgian, cât a cerințelor europene de permisiune pe piața muncii.

În **Austria**, autorizația îmbracă forma unei decizii administrative, act administrativ individual adoptat de autoritățile de nivel central sau local. Acestea au o formă scrisă, prezentând o serie de elemente obligatorii, cum ar fi denumirea autorității emitente, indicarea destinatarului, data emiterii actului, motivele care au condus la decizia respectivă³⁰.

O **decizie administrativă, deci și autorizația, poate fi contestată în fața Tribunalului suprem de Contencios administrativ**, dacă încalcă un drept subiectiv al reclamantului sau, după caz, **în fața Curții Constituționale**, în ipoteza în care se invocă afectarea, prin decizia atacată, a unui drept subiectiv garantat prin Constituție sau dacă decizia a fost adoptată în baza unor standarde generale contrare prevederilor Constituției³¹

În **Portugalia**, posibilitatea de a obține rambursarea cheltuielilor medicale din afara mediului spitalicesc efectuate într-un alt stat membru este condiționată de obținerea unei **triple autorizații prealabile** și anume, un raport medical detaliat favorabil, aprobarea acestui raport de către directorul medical al serviciului spitalicesc și decizia favorabilă a directorului Direcției Generale a Spitalelor³².

Într-o cauză³³, față de acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie împotriva Portugaliei, Curtea de Justiție a hotărât că este compatibil cu dreptul Uniunii ca un stat membru să condiționeze de o autorizare prealabilă rambursarea cheltuielilor determinate de îngrijiri medicale în afara mediului spitalicesc programate într-un alt stat

²⁹ Hotărârea regală din 19 decembrie 2006 – **Arrete Royale no.257/2006**.

³⁰ În dreptul administrativ austriac se face o diferență terminologică între actele administrative individuale, numite decizii și actele administrative normative, contractele încheiate de stat și autoritățile publice în calitatea lor de persoane de drept privat, care nu intră în această categorie.

³¹ Constituția Austriei prevede în art.144 că „,

³² reglementarea portugheză prevede rambursarea cheltuielilor medicale din afara mediului spitalicesc legate de tratamentele medicale „foarte specializate” și care nu pot fi acordate în Portugalia. S-a considerat că acest regim este incompatibil cu libera prestație a serviciilor, dar Curtea a considerat că reglementările cu privire la autorizarea prealabilă a acestor cheltuieli este compatibilă cu principiul liberei circulații a serviciilor, speță comentată de **Augustina Dumitrașcu**, în *Sinteze de jurisprudență*, Curierul Judiciar nr.12/2011, pp. 663-664.

³³ CJCE C-512/08, *Comisia/Franța*, vezi site-ul <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-10/cp110118ro.pdf>.

membru, atunci când aceste îngrijiri medicale necesită utilizarea unor echipamente medicale complexe și costisitoare.

Importanța domeniului autorizării pentru spațiul european rezidă și din continuarea acțiunii în fața instanței europene, în acest caz, Comisia modificându-și obiectul acțiunii, argumentând că **autorizarea nu mai este necesară dacă** „*procedurile folosite nu implică utilizarea unor echipamente materiale complexe și costisitoare*”.

Pe această argumentație Comisia a avut, în final, câștig de cauză, Curtea admitând că prestațiile medicale furnizate în schimbul unei remunerații intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor referitoare la libera prestare a serviciilor, care se opune aplicării oricărei reglementări naționale al cărei efect este de a face ca prestarea de servicii între statele membre să fie mai dificilă decât prestarea de servicii realizată exclusiv în cadrul unui stat membru.

Se desprinde concluzia că, atunci când se comportă ca un ”suprastat” Uniunea, prin organismele sale reprezentative tinde să apere procedurile care asigură uniformitatea de reglementare, autorizează de la nivelul superior, urmărește ca toate statele să respecte aceleași proceduri.

În situația prezentată, Curtea a considerat că **regimul de autorizare prealabilă căruia i-a fost supusă rambursarea acestui tip de îngrijiri a constituit o restricție privind libera prestare a serviciilor.**

Astfel, Curtea a considerat că perspectiva unei posibile nerambursări a cheltuielilor medicale ca urmare a unei decizii administrative negative este, în sine, de natură să descurajeze pacienții în cauză să se adreseze unui prestator de servicii medicale stabilit într-un alt stat membru³⁴.

În plus, **legislația portugheză prevede suportarea cheltuielilor determinate de îngrijirile medicale acordate în străinătate numai în cazul excepțional în care sistemul de sănătate portughez nu dispune de o soluție de tratament pentru bolnavul afiliat la acest sistem**, condiție care este, prin însăși natura sa, susceptibilă să limiteze considerabil ipotezele în care o autorizație poate fi obținută.

În continuare, Curtea a considerat că această restricție nu poate fi justificată³⁵ de motive imperative și, în special, de pretinsa existență a unui risc de a se aduce o atingere gravă echilibrului financiar al sistemului de securitate socială și a arătat că eliminarea cerinței cu privire la autorizarea prealabilă pentru acest tip de îngrijiri nu ar provoca deplasări transfrontaliere de pacienți de o asemenea importanță încât echilibrul financiar al sistemului portughez de securitate socială să fie grav perturbat. Astfel, făcând abstracție de cazurile de urgență, deplasările transfrontaliere de pacienți se manifestă preponderent în zonele de frontieră sau pentru tratamentul unor patologii specifice.

În sfârșit, Curtea amintește că, **în cazul în care asigurării se deplasează fără autorizație prealabilă într-un alt stat membru decât cel în care este stabilită casa de asigurări de sănătate de care aparțin pentru a beneficia acolo de îngrijiri medicale, ei**

³⁴În plus, legislația portugheză prevede suportarea cheltuielilor determinate de îngrijirile medicale acordate în străinătate numai în cazul excepțional în care sistemul de sănătate portughez nu dispune de o soluție de tratament pentru bolnavul afiliat la acest sistem, condiție care este, prin însăși natura sa, susceptibilă să limiteze considerabil ipotezele în care o autorizație poate fi obținută.

³⁵ C-158/96, *Kohll*, C-368/98, *Vanbraekel și alții*, C-385/99, *Müller-Fauré*, și *van Riet*.

pot pretinde³⁶ suportarea îngrijirilor medicale care le-au fost acordate numai în limitele asigurării garantate de regimul de asigurări de sănătate din statul membru în care sunt afiliați.

La fel, caracteristicile esențiale ale serviciului național de îngrijiri medicale portughez nu pot justifica restricția în cauză. Cu privire la acest aspect, în special, Curtea amintește că³⁷ statele membre care, precum Portugalia, au instituit un regim de prestații în natură (și anume, un regim în temeiul căruia asigurării nu au dreptul la rambursarea cheltuielilor efectuate pentru îngrijirile medicale, ci chiar la îngrijirile medicale în sine) sunt obligate să prevadă mecanisme de rambursare *a posteriori* a îngrijirilor medicale acordate într-un alt stat membru. În consecință, Curtea concluzionează că Portugalia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul liberei prestări a serviciilor, întrucât a condiționat de eliberarea unei autorizații prealabile posibilitatea rambursării cheltuielilor medicale legate de tratamentele din afara mediului spitalicesc „foarte specializate” într-un alt stat membru și care nu implică utilizarea de echipamente materiale complexe și costisitoare. În al doilea rând, Curtea analizează situația celorlalte îngrijiri medicale, și anume îngrijirile în afara mediului spitalicesc acordate într-un alt stat membru, altele decât cele care fac obiectul reglementării portugheze, care nu implică utilizarea de echipamente materiale complexe și costisitoare și care nu sunt acoperite de Regulamentul nr. 1408/71. În această privință, Curtea subliniază că dreptul portughez nu prevede vreo posibilitate de rambursare a acestui tip de îngrijiri – precum consultația la un medic generalist sau la un dentist fără autorizare prealabilă. Din moment ce nu există nicio posibilitate de rambursare pentru acest tip de îngrijiri, Curtea concluzionează că Portugalia nu și-a îndeplinit³⁸ obligațiile care îi revin în temeiul liberei prestări a serviciilor.

Și în **Marea Britanie autorizarea** intervine în **multe domenii, construcții, muncă, mediu, desfășurarea unor profesii**. Sunt de obicei **condiționări** pe care legiuitorul le impune celor care desfășoară anumite activități pentru a asigura respectarea unor anumite standarde, în scopul, în final de a întreține un anumit nivel de dezvoltare al comunității.

Particular pentru această țară este **regimul de acordare al autorizațiilor de muncă**, domeniu mai strict reglementat, restricționat chiar, am putea spune, decât în alte state³⁹.

Putem afirma că, prin intermediul procedurilor de autorizare s-au pus în aplicare politici de restricționare a accesului la piața muncii pentru persoane din anumite state care, au fost considerate de guvernul Marii Britanii un pericol pentru forța de muncă autohtonă. Iată un exemplu în care **instituția autorizării** este **utilizată în ambele direcții**, atât de **activitate**, constând într-un cumul de procedee reglementate din punct de vedere legal, cât și de **act**

³⁶C-372/04, *Watts*, C-490/09, *Comisia/Luxemburg*.

³⁷C-157/99, *Smits și Peerbooms*, C-211/08, *Comisia/Spania*.

³⁸Reglementarea portugheză în materie de rambursare a îngrijirilor medicale acordate în afara mediului spitalicesc într-un alt stat membru este contrară dreptului Uniunii. Cu excepția îngrijirilor medicale care necesită utilizarea unor echipamente materiale complexe și costisitoare, statele membre trebuie să prevadă posibilitatea de a se obține rambursarea, potrivit propriilor bareme, a îngrijirilor medicale acordate în afara mediului spitalicesc atunci când acestea au fost acordate într-un alt stat membru fără autorizare prealabilă, a se vedea și, C-205/84, *Comisia/Germania*, C-180/89, *Comisia/Italia*, C-106/91, *Ramrath*.

³⁹ Poziția Marii Britanii cu privire la fenomenul „importului” de forță de muncă este cunoscută la nivel internațional.

juridic emis de o autoritate administrativă în condițiile și după o procedură stabilită de norme specifice.

Autorizațiile de muncă se emit, de regulă, pentru **posturile calificate** care nu au putut fi ocupate de cetățenii britanici sau de cetățenii din celelalte state membre UE, și pentru un număr limitat de locuri de muncă necalificate din agricultură și din industria de procesare a alimentelor.

Astfel, conform reglementărilor în vigoare⁴⁰, pentru a lucra în Marea Britanie, o persoană trebuie să obțină o **autorizație**⁴¹ înainte de a începe derularea raporturilor de muncă⁴².

Legea prevede un termen maxim de eliberare a acestui tip de autorizație de **6 luni, dar termenele medii** în care sunt procesate cererile variază în prezent de la minimum **20 de zile la 4 luni**.

Autorizațiile de muncă se eliberează, de regulă, pentru **posturile calificate, dacă pentru acestea nu există cerere din partea cetățenilor britanici și a cetățenilor din celelalte state membre ale Uniunii Europene, iar începerea raporturilor de muncă este permisă numai după obținerea unei autorizații de muncă**⁴³.

Caracterul atât de restrictiv al reglementărilor, a fost implementat prin crearea unei **proceduri de autorizare specifice**.

Trebuie precizat că există și **categoriile de persoane care nu au nevoie**⁴⁴ de **autorizație de muncă**, iar **în cazul în care angajarea se realizează în anumite domenii**⁴⁵,

⁴⁰ *Reglementările privind imigrația și autorizarea lucrătorilor*, The Accession, Immigration and Worker Authorisation Regulations 2006.

⁴¹ Accession Worker Card sau Registration Certificate.

⁴² Este cazul statelor din grupul EU2, Bulgaria și România, pentru care Marea Britanie stabilește restricții suplimentare, pe care chiar le-a prelungit până la sfârșitul anului 2013. Această decizie sprijină angajamentul guvernului de a reduce dependența angajatorilor pentru lucrătorii imigranți, veniți în special pentru locuri de muncă mai puțin calificate. Se apreciază că acest lucru va ajuta șomerii britanici să își găsească drumul înapoi în muncă și va ajuta forța de muncă internă să dobândească abilitățile de care economia are nevoie. Un raport independent al Comitetului consultativ al Migrației (MAC) a analizat impactul pe piața internă a muncii în cazul în care controalele de tranziție au fost eliminate, în urma acestuia constatându-se că ridicarea restricțiilor actuale ar putea conduce la situația ca resortisanții din EU2 să vină în Marea Britanie pentru a lucra, în special în ocupații mai puțin calificate și, în acest caz, va apărea un risc mai mare de deplasare a lucrătorilor rezidenți și un impact negativ asupra salariilor.

⁴³ Nerespectarea obligației de a obține autorizația de muncă înainte de începerea raporturilor de muncă este sancționată cu amenda fixă de 1.000 GBP sau închisoarea de până la 3 luni.

⁴⁴ Dacă au dobândit dreptul de ședere în Marea Britanie înainte de aderarea României la Uniunea Europeană, prin care nu vă este limitat dreptul de a ocupa un loc de muncă în acest stat, dacă au lucrat continuu și legal în Marea Britanie, în baza unui contract de muncă, pentru o perioadă de 12 luni încheiată la 31 decembrie 2006 sau ulterior acestei date, dacă sunt detașați în Marea Britanie de o companie cu sediul pe teritoriul unui alt stat membru al Uniunii Europene / Spațiului Economic European, dacă au dublă cetățenie și pe lângă cetățenia română dețineți și cetățenia Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Elveției sau a altui stat al Spațiului Economic European (cu excepția Bulgariei), dacă sunt membrii de familie ai unui cetățean dintr-un stat membru al Spațiului Economic European care și-a exercitat dreptul de ședere în Marea Britanie, dacă sunt membrii de familie ai unui cetățean român care și-a exercitat dreptul de ședere în Marea Britanie pentru studii, desfășurarea de activități independente sau deoarece deține suficiente resurse pentru a se întreține fără a apela la resurse publice, dacă sunt soț/soție/partener civil al unui cetățean britanic sau al unei persoane care a dobândit dreptul de ședere permanentă în Marea Britanie, dacă sunt membrii de familie (soțul/soția/partenerul civil sau descendentul direct cu vârsta sub 21 de ani sau care se află în întreținerea părinților) ai unui cetățean român sau bulgar care deține o autorizație de muncă (Accession Worker Card sau SAWS Card), dacă sunt membrii de familie (soțul/soția/partenerul civil și descendentul direct cu vârsta sub 18 ani) ai unui cetățean dintr-un stat care nu este membru al Spațiului Economic European care deține un drept de ședere și muncă pe teritoriul Marii Britanii, dacă sunt membrii unei misiuni diplomatice sau membrii de familie ai unui diplomat sau ai unei persoane care beneficiază de imunitate diplomatică, dacă au dobândit statutul de „lucrător înalt

atunci **autorizația de muncă se obține prin completarea unui formular special**⁴⁶, **fără a fi necesară obținerea unei scrisori de aprobare de către angajatorului.**

Autorizarea intervine și în direcția **constatării îndeplinirii anumitor condiții de către o societate pentru a funcționa într-un anumit domeniu de activitate.** Un exemplu în acest sens îl constituie **procedura de autorizare a companiilor și a agenților de plasare a forței de muncă** care utilizează sau pun la dispoziție forță de muncă în sectoarele reglementate din Marea Britanie⁴⁷.

Funcționează, în acest sens, **o instituție a statului**⁴⁸ care, protejează lucrătorii de exploatare în domenii specifice prin controlul asupra firmelor plasatoare de forță de muncă. Pentru acesta, ei operează cu o schemă de licențiere, punctând o serie de condiții minime pe care un „**plasator**” de forță de muncă trebuie să le îndeplinească pentru a-și desfășura activitatea.

Prin această procedură poate fi autorizată orice entitate juridică, inclusiv persoane fizice (comercianți individuali), societăți cu răspundere limitată, asociații fără personalitate juridică sau parteneriate.

Cererea pentru solicitarea autorizației poate fi **depusă online** sau **prin telefon**, fără a fi **nevoie de prezența la sediul autorității**⁴⁹.

În general **autorizația este valabilă pentru o perioadă de maximum 2 ani**, după împlinirea acestui termen urmând o **nouă procedură de autorizare.**

Dacă o **cerere este respinsă, solicitantului îi este interzisă desfășurarea activității de comerț** în sectorul în care a solicitat licențierea.

Orice revocare a unei cereri de eliberare a autorizației va fi cu sau fără efect imediat, în funcție de standardele care nu au fost îndeplinite.

În cazul în careo licență este revocată, titularului de licență i se va preciza în scris, prin notificare, dacă își va putea continua activitatea, de obicei, până la soluționarea căilor de atac prevăzute de lege, sau dacă acestea ar trebui să înceteze activitatea imediat.

Particular este faptul că atribuțiile privitoare la autorizare sunt strict în sarcina unei instituții determinate al cărei unic obiect de activitate este acesta, fără a mai avea și alte

calificat” în baza programelor: *Highly Skilled Migrant Programme / International Graduates Scheme / Scottish Graduates Scheme.*

⁴⁵Categoriile autorizate sunt: personalul operațional de la sol din aeroporturi al unei linii aeriene, plasamente „Au pair”, lucrători din gospodării particulare, pastori, misionari sau membri ai unui ordin religios, angajați guvernamentali delegați, medici, stomatologi și generaliști rezidenți, funcționari particulari dintr-o gospodărie diplomatică, reprezentanți delegați ai unui ziar, agenție de presă sau organizație de difuziune, reprezentanți unici, profesori sau asistenți lingvistici, asistente medicale calificate care urmează o perioadă de practică supravegheată.

⁴⁶ BR3.

⁴⁷ Este vorba despre domeniile: agricultură, silvicultură, horticultură, recoltarea moluștelor, prelucrarea și ambalarea produselor alimentare, pe site-ul www.gla.gov.uk.

⁴⁸ Gangmasters Licensing Authority – GLA, printre atribuțiile căreia menționăm: acordarea de autorizații, asigurarea inspecțiilor considerate necesare la entitățile autorizate, realizarea registrului național de persoane autorizate pentru activitatea de plasament, Gangmasters (Licensing) Act, 2004 a se vedea site-ul: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/11/contents>.

⁴⁹ Într-adevăr o soluție care ajută la eliminarea birocrăției, impulsionează mediul de afaceri și contribuie la ridicarea barierei administrative, deziderate propuse și de autoritățile românești, cel puțin în expunerea de motive a OUG 27/2003, cu privire la aprobarea tacită.

obligății, situație care permite asigurarea acestor servicii de un personal supercalificat și, în consecință atingerea scopurilor pentru care s-a identificat această soluție.

Considerăm că este un model de preluat, și că această instituție, prin activitatea pe care o desfășoară, reușește să contribuie la menținerea în anumite limite a șomajului, cunoscută fiind situația particulară a **Marii Britanii**, unde datorită nivelului destul de ridicat al salariului minim, accesul mai facil la limba engleză, vorbită mai ușor și în număr mai mare, este o țintă pentru mulți emigranți din state cu un nivel mai redus de dezvoltare.

Împrumutând multe din țara vecină, regulile referitoare la statutul persoanelor care pot obține liber un loc de muncă în **Irlanda** și cele care au nevoie de un tip de autorizație în acest sens⁵⁰ sunt complicate.

Regăsim și aici o terminologie neunitară; întâlnim noțiunile de **permis de muncă, autorizație de muncă, viză**, toate însă având regimul actului emis de o autoritate publică în atestarea îndeplinirii unui cumul de condiții prevăzute de lege.

Din cauza lipsei de cadre calificate în unele ramuri de activitate în Irlanda, există posibilitatea de a aplica pentru obținerea unei vize de muncă sau a unei autorizații de muncă.

Aplicațiile trebuie făcute din **afara Irlandei**, iar aplicații trebuie să **dețină un contract de muncă de la un angajator din Irlanda** pentru una din următoarele ramuri de activitate: sănătate, tehnologia informației, inginerie în construcții și urbanistică.

Principala diferență dintre permisele de muncă și vizele sau autorizațiile de muncă este că acestea din urmă sunt eliberate pe un termen inițial de 2 ani și persoana poate să-și schimbe angajatorul, singura condiție fiind să rămână în același sector de activitate.

Ca o concluzie a studiului nostru, remarcăm existența unei forme de intervenție a statului, printr-un act administrativ, denumit în general autorizație, în toate domeniile de activitate pentru care autoritatea este datoarea a veghea la îndeplinirea condițiilor în care interesul public este satisfăcut, a tuturor situațiilor în care cetățeanul este apărat și ținut, în aceeași măsură să nu se depărteze în satisfacerea interesului propriu de ceea ce statul, prin autoritatea sa consideră a fi binele comun al tuturor.

⁵⁰Categoriile de cetățeni care nu au nevoie de permis de muncă pentru a se angaja sunt: Cetățenii țărilor membre ale Zonei Economice Europene (European Economic Area – EEA, țările membre a Uniunii Europene UE) plus Norvegia, Islanda, Liechtenstein) și Elveția. Persoanele cărora li s-a acordat statutul de refugiat, studenții (până la 20 ore pe săptămână în timpul perioadelor de studii și cu normă întreagă pe timpul vacanțelor), angajații non-UE care sunt legal încadrați la muncă într-o țară membră a Uniunii Europene și care sunt transferați temporar prin contract într-o altă țară membră a Uniunii Europene, persoanele cărora li s-a acordat permis de ședere în Irlanda pe următoarele temeiuri: - Sunt soț/soție sau părinte al unui cetățean irlandez - Li s-a acordat permis de ședere temporar pe considerente umanitare, trecând în prealabil prin procesul de azil, Department of Enterprise, Trade and Employment, Ireland, se site-ul: http://www.corkcity.ie/newcomersguide/romanian/ROM3Munca_in_Irlanda.pdf.