

# Fără comunicare, suntem străini nu doar unii de ceilalți, ci și față de noi înșine

I. *Fără comunicare, suntem o floare, care nu mai răsare.* Cuvintele care preced ceea ce ne dorim a fi o prefață a lucrării noastre mi-au venit pur și simplu în minte. S-au „prelins” în simțirile și trăirile mele și-am simțit nevoia să le aștern pe pagina albă a calculatorului. Vedeți, nu mai putem scrie „pe foaia albă de hârtie” pentru că s-au dus foile de hârtie, acum scriem direct la calculator.

Se produc transformări importante în lume și viață, dragii mei!

Inclusiv în viața noastră! Este necesar să pornim în explorarea și a altor domenii adiacente dreptului, în general și a dreptului administrativ, în particular. Este vorba despre **comunicarea în administrația publică, știința și arta comunicării**, care, trebuie să recunoașteți că este un **domeniu ofertant**, cum s-ar spune în marketing.

Modul în care comunicăm este esențial în viața noastră, atât publică, dar și cea privată. Scriitorul Ștefan Mitroi mărturisea mai zilele trecute pe Facebook<sup>1</sup> că mergând acasă în satul lui natal din Teleorman, același sat care l-a născut și pe marele Marin Preda, a cutezat să-i spună unui vecin mai tânăr, pe care îl știa de când sta la sânul mamei lui, să dea aparatul de la care se auzeau sau mai degrabă „bubuiiau” niște manele, puțin mai încet, era sâmbătă, ora 16 și era Sâmbăta morților. Replica „torționarului” acustic a fost *n-ai decât să chemi și poliția, sunt în curtea mea și fac ce vreau*. Realizați câtă amărăciune provoacă în sufletul unui om care se întoarce pe meleagurile natale, într-o zi în care dorește să-și comemoreze părinții, bunii și străbunii, o asemenea replică? În condițiile în care autorul ei era „țâncul” care crescuse sub ochii lui și te-ai fi așteptat ca o asemenea vecinătate să atragă și o anumită *afinitate*, un *respect* față de cel care avea vârsta părinților lui și chiar o *rușine* în a se exprima astfel.

Nici vorbă de așa ceva. Iar cel despre care vă vorbeam, un cărturar și scriitor de mare valoare, a plecat din satul și din lumea pe care le credea ale lui cu sentimental că nu mai sunt ale lui.

---

<sup>1</sup> Mai exact, ne referim la publicarea din ziua de duminică 5 noiembrie 2023 și comentariul din 7 noiembrie 2023 cu titlul „Să dăm prostia mai încet”.

II. Relațiile dintre oameni sunt din ce în ce mai „îndârjite”, mai pline de venin, mai lipsite de suflet, iar proverbul acela *vorba dulce mult aduce* s-a pierdut în negura uitării.

În administrație, în relațiile acestora cu beneficiarii serviciilor sale, problema comunicării este esențială.

În timp ce scriam aceste rânduri, am primit un telefon de la un coleg avocat, prodecan al Baroului București, care mi-a relatat următorul aspect. Mai multe persoane din București, pensionari, de vârstă relativ înaintată și fără abilități în utilizarea calculatorului, l-au sesizat cu privire la o problemă cu care s-au confruntat: s-au deplasat la diferite autorități publice cu intenția de a înregistra unele cereri. Li s-a răspuns că *nu au cum să înregistreze cererile deoarece totul în instituția respectivă funcționează online, că trebuie să scaneze cererile și să le trimită prin mail la adresa instituției și vor primi răspuns în același mod.*

Pe lângă faptul că oamenii nici nu prea înțelegeau ce li se spunea, nu știau ce înseamnă *scanner sau online*, oamenii erau revoltați, deoarece nu aveau posibilitatea să facă singuri acest lucru, nu dețineau această tehnologie și erau nevoiți să ceară ajutorul altor persoane, și acest lucru atrăgea nu doar timp pierdut, ci și cheltuieli în sarcina cetățeanului, generate de stat, în ultimă instanță, care ar trebui să și le asume.

Digitalizarea sau digitizarea, este un fenomen care a pus din ce în ce mai mult stăpânire pe lumea contemporană. Ea câștigă teren, creează frisoane, naște întrebări cu privire la cum va arăta lumea când va deveni atotstăpânitoare. Care va fi viitorul profesiunilor, în general și al profesiunilor juridice, în particular. Vom mai avea nevoie de avocați, judecători? Dar de primari și consilii locale? Cum se va governa și administra țara?

III. Este meritoriu că administrația evoluează, că se digitalizează, dar este vorba despre **un proces**, care trebuie să **parcurgă trei mari etape**, care, **la rândul lor, au subetape**, respectiv o **etapă de început și una finală**, între care se află o **etapă intermediară**, în care crezi premise ca activitatea să nu se blocheze. Haideți să-i spunem **etapa de tranziție**, o sintagmă mult utilizată la noi în perioada postdecembristă, când ne-am aflat într-o stare de tranziție care nu se mai termina.

Să ne întoarcem la exemplul dat anterior, când **niște persoane care nu au capacitatea să acceadă la mijloacele electronice sunt întoarse din**

**drum pentru că nu mai există posibilitatea înregistrării cererilor lor exprimate în format fizic.**

În opinia noastră, în astfel de situații, în etapa **intermediară** sau de **tranziție**, **administrația este obligată să asigure posibilitatea de a sprijini persoanele respective să își înregistreze online cererile**, scop în care **trebuie să asigure un personal care să facă acest lucru.**

Trebuie să se aibă în vedere faptul că **dreptul de petiționare**, prevăzut de **art. 51 din Constituție**, face parte din categoria **drepturilor garanții**, alături de **dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică**, reglementat de **art. 52 din Constituție.**

**Dreptul garanție** reprezintă *„un drept prin intermediul căruia, în fapt, este asigurată protecția juridică eficientă și a altor drepturi și interese legitime, în același timp cu protejarea unei anumite forme de manifestare a cetățenilor”<sup>2</sup>.*

El a fost înscris pentru prima dată în primul act juridic de natură constituțională, respectiv *Magna Charta Libertatum (1215)*<sup>3</sup>, care face parte din actele care, împreună, formează Constituția Regatului Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord<sup>4</sup>.

Din această perspectivă, cum se remarcă în aceeași lucrare într-un mod pe care-l împărtășim „cu asupră de măsură”, ca să folosim o formula metaforică, *„prin intermediul dreptului de petiționare, cetățenii intră în relație directă cu autoritățile statului la propria lor inițiativă și au posibilitatea de a soluționa atât probleme de interes personal, cât și chestiuni de interes general. Rezultă de aici că dreptul de petiționare reclamă cu necesitate o anumită implicare din partea autorităților statale sesizate și nu doar simplă atitudine pasivă, de simplă recepționare a mesajelor transmise de cetățeni, (...)”<sup>5</sup>.*

---

<sup>2</sup> E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 442.

<sup>3</sup> Magna Charta Libertatum, a fost dată de Ioan Fără de Țară (19 iunie 1215).

<sup>4</sup> Stat despre care se afirmă în mod uzual că nu are o constituție scrisă, actul juridic cu această valoare fiind, în realitate, o reunire de acte cu valoare constituțională elaborate de-a lungul istoriei îndelungate a acestui regat.

<sup>5</sup> E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. 3, p. 442.

IV. Administrația publică este prin excelență o activitate care presupune o legătură permanentă între autoritățile publice, prin personalul din cadrul acestora și cetățeni, ca beneficiari ai serviciilor administrației.

Ca și celelalte componente ale vieții publice, și administrația publică este plătită din fonduri publice, care sunt constituite în urma impozitelor și taxelor primite de la contribuabili. De aceea, îi revine obligația să asigure servicii de calitate, în care să prevaleze interesul public.

De esența funcționării ei este ceea ce doctrina și jurisprudența califică a fi **preeminența sau prevalența interesului public sau general față de interesul personal sau individual.**

Acest principiu de organizare și funcționare a administrației publice a dobândit în prezent și o consacrare constituțională și avem în vedere art. 10 C. adm. care consacră **principiul satisfacerii interesului public**, în temeiul căruia *autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local.*

Comunicarea, ca mijloc prin care administrația publică își concretizează activitatea, fie că îmbracă forma scrisă sau cea orală, are ca scop să protejeze interesul public, să facă astfel încât acesta să aibă întotdeauna prioritate asupra celui particular sau privat.

Acest lucru impune ca autoritățile publice să fie preocupate să angajeze cel mai de calitate personal în administrație, care prezintă atât **garanții de profesionalism, de competență**, cât și ceea ce în doctrina occidentală se evocă prin conceptul de **garanții de moralitate**. Astfel se explică accentul care se pune în lumea contemporană, la nivelul sectorului public, dar și al sectorului privat, pe componenta de **calitate a personalului**, de unde **preocuparea de a codifica exigențele privind calitatea personalului**, prin **adoptarea de coduri de conduită etică și profesională a acestui personal**<sup>6</sup>.

Cât privește personalul din administrația publică, asemenea Coduri de conduită etică și profesională au existat și în ceea ce privește ambele

---

<sup>6</sup> În acest sens, avem codul deontologic pentru notarii publici, adoptat de cel de-al III-lea Congres al Uniunii Notarilor Publici din România sau Codul deontologic aprobat prin Hotărârea Plenului CSM nr. 1175/2005. al judecătorilor și procurorilor, și exemplele ar putea continua.

categoria de personal, iar în prezent prevederile au fost incorporate în Codul administrativ, în Titlul al II-lea al Părții a VI-a a sa, capitolul V privind drepturile și îndatoririle funcționarilor publici, care sunt aplicabile și personalului contractual. Reținem, dintre acestea, art. 466 C. adm., care reglementează **activitatea publică** pe care îl vom analiza într-un capitol distinct al prezentei lucrări.

V. Am așezat, în denumirea prezentei lucrări, precizarea că ea se dorește a reprezenta o *viziune altfel* despre comunicarea în administrația publică.

Precizarea nu este deloc întâmplătoare și nici pe departe lipsită de substanță.

Spunem aceasta deoarece din lucrările despre comunicare pe care le-am studiat, am constatat că problema este abordată într-un mod care este eminent de management, fiind vorba despre lucrări elaborate de specialiști în acest domeniu, cu care, personal, nu avem prea multe puncte de interferență. Iar abordările din aceste lucrări nu ni s-au părut cele mai potrivit și accesibile pentru cei care se pregătesc pentru o carieră juridică sau administrativă, ca și pentru o carieră publică, de altfel.

De aceea, lucrarea noastră se dorește a reprezenta o perspectivă interdisciplinară asupra comunicării, în care să se întretaie abordarea juridică, cea administrativă și cea etică, în același timp.

VI. Ne apropiem, încet dar sigur, spre finalul acestui cuvânt de debut al lucrării noastre. Care ne-am dori să fie la fel de sensibil, astfel cum l-am început. Și e musai să fie astfel. Pentru că vrem să vă transmitem emoția de a scrie această lucrare, pe care sperăm să o dezvoltăm în viitor, determinat de faptul că o scriem împreună cu fiul nostru. În acest fel, veți găsi întrupate în conținutul ei, două viziuni: una a adultului „hârșăit”, ca să folosim un termen popular, pe terenurile administrației publice și ale vieții publice, în ansamblul ei; cea de-a doua, a unui bărbat tânăr, cu o spiritualitate profundă, cu valori și constante ale ființei sale intelectuale și morale care se reflectă și în cărțile pe care le-a scris până acum, atât cele literare, cât și cele științifice. Și despre care vă mărturisesc că Dumnezeu m-a binecuvântat cu rolul de mama a lui. Vedeți, nu scriu *fiu al meu* și înțelegeți dumneavoastră de ce.

Nu suntem la prima experiență, am mai scris împreună o carte de eseuri, *Doamna noastră Țară, Doamna noastră Administrație*, apărută la Editura Creator Libris din Brașov.

Lucrarea este consacrată studenților de la facultățile de științe administrative, de poliție și poliție locală, unde disciplina se regăsește în curricula universitară.

Sperăm să ne continuăm împreună strădaniile de a ne uni în cărți de suflet, de conținut, de știință și conștiință, frământările, preocupările, cunoștințele și gândurile noastre de a face administrația publică și viața publică, dar și pe cea personală, mai frumoasă, mai demnă, mai adevărată.

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**

## **Poliția locală, pentru o societate mai luminoasă și o lume mai bună**

Mi-aș dori să am acceptul cititorului pentru a afirma de la bun început faptul că este dificil să nu apreciem modul în care în ultimii ani Poliția Locală a reușit, prin mari eforturi strategice și prin muncă, să facă trecerea de la statutul de „speranță” la cel de „necesitate”.

Doar cine nu vrea să vadă nu vede faptul că, mai pe românește, nu se mai poate fără Poliție Locală. Ei asigură acea treaptă de civilizație necesară unei localități sau a unui municipiu care vrea să respire un aer european.

În anul 2023, un oraș fără această instituție nu mai poate exprima nimănui plăcutul și liniștitorul sentiment al siguranței.

În acest curs vom dezvolta ample concluzii și indicații privind rolul comunicării în sfera administrației publice, pentru că acolo unde nu există o bună comunicare între cetățeni și organele statului, este aproape imposibil ca lucrurile să-și urmeze drumul firesc.

Revenind la cei care ne patrulează străzile, consider necesar, dacă nu chiar vital, modul în care ei se adresează omului de rând. Orice cuvânt pe care ei îl rostesc, dacă nu este suficient de bine așezat, poate leza ca un bumerang imaginea întregii instituții.

Consider însă că datoria unei bune purtări trebuie să existe atașată de ambele părți.

De aceea, nu evit a mă întreba și a vă întreba în ce măsură poate reuși polițistul local, (cât și cel național) să păstreze această stare de respect în comunicarea cu cetățeanul, cât timp pe podul invizibil al acestei atitudini calcă doar cel în uniformă și civilul nu?

În opinia mea, aici se află unul dintre dezechilibrele des întâlnite în societatea noastră. De multe ori **cerem prea mult de la agentul de poliție și prea puțin de la propria noastră fire.**

Un zâmbet politic și o atitudine detensionată, atât din partea noastră, cât și din partea celor plătiți ca să ne apere, poate pune serios umărul la construirea unei societăți mai luminoase și a unei lumi mai bune.

**Ioan Laurențiu VEDINAȘ**



# Capitolul I

## Noțiuni introductive privind organizarea și funcționarea statului român

### I. Organizarea statului român

Informațiile pe care le prezentăm în continuare sunt necesare nu doar pentru studiu, pentru o universitate sau specializare.

**Ele sunt utile pentru orice cetățean care trebuie să aibă o anumită inițiere, fie și primară, incipientă, asupra statului, asupra societății și a comunității în care trăiește.**

Nu de puține ori ni s-a întâmplat fiecăruia dintre noi să ne oripilăm atunci când mass media prezintă interviuri cu oameni simpli, este adevărat, care nu știu nici măcar care este capitala țării, sau alte informații elementare.

De aceea, în opinia noastră, **nu putem să abordăm informații privind comunicarea în administrația publică fără să știm cum este organizat statul, ce este Constituția, care sunt autoritățile publice în România sau cum este organizat teritoriul statului român.** Nu îndrăznim să ne gândim ce răspunsuri s-ar da dacă întrebările ar viza **ce este Uniunea Europeană sau NATO.**

Modul de organizare și funcționare a unui stat, în general și a statului roman, în particular, este reglementat prin **Constituție**, care este **legea de căpătâi, supremă, fundamentală, în orice stat.** Constituția României a fost adoptată în 1991 și a fost revizuită în anul 2003<sup>7</sup>. **Modificarea unei Constituții** poartă denumirea specifică de **revizuire** și se realizează după o procedură pe care tot aceasta o prevede<sup>8</sup>.

Constituțiile, în general, sunt făcute să dureze. *„De esența unei Constituții este stabilitatea sa în timp. (...) De stabilitatea Constituției*

---

<sup>7</sup> Constituția României a fost publicată în M. Of. nr. 233/21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758/29 octombrie 2003 și republicată în M. Of. nr. 767/31 octombrie 2003.

<sup>8</sup> Astfel, procedura de revizuire a Constituției este reglementată în titlul VII, art. 150-152.

*depinde, în bună măsură, stabilitatea întregului sistem normativ al unui stat, certitudinea și predictibilitatea conduitelor umane fiind necesare pentru siguranța juridică (și nu numai) a membrilor comunității”<sup>9</sup>.*

Să ne gândim doar la Constituția Statelor Unite ale Americii<sup>10</sup>, care are 27 de amendamente<sup>11</sup>.

Constituția României a fost revizuită în 2003 și acest lucru s-a întâmplat o singură dată de la adoptarea ei în 1991.

Principalul motiv care a determinat revizuirea Constituției României a fost **necesitatea de a se include, în conținutul ei, anumite prevederi referitoare la procesul de integrare a României în Uniunea Europeană, dar și în NATO**, sens în care a fost introdus titlul VI care reglementează integrarea euroatlantică.

România a aderat la Uniunea Europeană prin Legea nr. 157/2005<sup>12</sup> și a devenit stat-membru cu drepturi depline începând cu **1 ianuarie 2007**, iar la NATO prin Legea nr. 22/2004 pentru aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord<sup>13</sup>.

**Tratatul Atlanticului de Nord** reprezintă o organizație internațională, care reunește mai multe state care au aderat la o organizație internațională menită să asigure apărarea colectivă a statelor membre.

---

<sup>9</sup> E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 1360.

<sup>10</sup> Constituția SUA a fost adoptată între 21 februarie și 17 septembrie 1787 și a intrat în vigoare la 4 martie 1789. Ea are 7 articole și 27 de amendamente.

<sup>11</sup> Între 1789 și 2019 au fost propuse 11770 de amendamente, dar un număr redus dintre acestea a fost votat fie de Camera Reprezentanților, fie de Senat, Ultimul amendament fiind adoptat în 1992.

<sup>12</sup> Legea nr. 157/2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Ceha, Regatul Danemarcei, Republica Federala Germania, Republica Estonia, Republica Elena, Regatul Spaniei, Republica Franța, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungara, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonia, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovaca, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

<sup>13</sup> Publicată în M. Of. nr. 185/3 martie 2004.

Semnificația apartenenței noastre la NATO a fost evidențiată în ultimii ani, când la nivel mondial se manifestă războiul dintre Ucraina și Rusia și, respectiv, recentul război între Israel și Palestina, mai exact Fâșia Gaza.

Modul de organizare și funcționare a statului român îl regăsim în art. 1 al Constituției care poartă denumirea de **statul român** și are următorul conținut.

Alin. (1) al textului prevede că *România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.*

Prin acest text se determină cele **cinci caractere ale statului român.**

Fiecare dintre aceste trăsături are importanța ei. Dacă ne referim la **caracterul național**, este suficient să o înțelegem prin raportare la unele pretenții și demersuri întreprinse atât în interiorul țării, cât și în afara ei, de a declara autonomia unei părți din teritoriul românesc și de a o anexa, în timp, unui alt stat. Ne referim la zona cunoscută ca fiind **Ținutul Secuiesc.**

Prin alin. (2) se prevede că *forma de guvernământ a statului român este republica*, al cărei specific este acela că în cadrul ei cetățenii se guvernează singuri, desemnându-și sau alegându-și un șef de stat denumit de regulă **președinte.**

Cea de-a doua formă de guvernământ a unui stat este **monarhia**, în care șeful statului este un **monarh**, care poate fi ereditar sau desemnat după proceduri specifice și care poartă denumirea de **rege, împărat, emir, prinț** etc.

În alin. (3) regăsim prevederea conform căreia *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din Decembrie 1989, și sunt garantate.*

Acest text consacră **valorile supreme în statul român**, prima dintre ele fiind **demnitatea omului**, după care urmează **drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic.**

Fiecare dintre aceste valori are semnificația ei. Este important însă că prima dintre ele este **demnitatea omului. Acest lucru nu ar trebui să-l uite nici oamenii, dar, mai ales, nici statul, prin autoritățile și**