

O carte bună. Cinste cui te-a scris

Din când în când, Verginia Vedinaș ne bucură cu o carte izvorâtă din preaplinul talentului său și din bogăția temelor pe care și le apropie, selectate dintr-o practică legislativă sau guvernamentală cu destule cusururi.

De data aceasta, draga noastră colegă își pune în valoare spiritul critic privind instrumentul legislativ de mare actualitate, Codul administrativ. Face acest lucru cu încredere în capacitatea Codului de a contribui la apărarea ideilor care au guvernat pregătirea și dezbateră în Parlament a Codului. Pe de altă parte, găsește un titlu sugestiv, *Quo vadis, dreptul administrativ* [Încotro se îndreaptă dreptul administrativ]. Legenda biblică notează că Apostolul Petru i-a adresat întrebarea *Quo vadis, Domine* lui Iisus, când l-a întâlnit mergând spre Roma, unde creștinii erau supuși la chinuri și persecuții groaznice.

Întrebarea *Quo vadis* dă, de altfel, și titlul unui roman devenit celebru, publicat de scriitorul polonez Henryk Sienkiewicz (1895), a cărui acțiune se petrece la Roma, în timpul domniei împăratului Nero.

Întrebarea a intrat în uz, iar utilizarea ei vădește și nevoia unor soluții care interesează organizarea socială sau binele comun. Spre exemplu, în nr. 4/2023 al revistei noastre¹, un cunoscut autor publică un articol sub titlul *Generațiile actuale. Quo vadis?*².

Modelul de analiză pe care îl propune dna prof. Vedinaș pentru direcția dreptului administrativ poate fi extins la nivelul cunoașterii juridice în ansamblu. Conceptele cu care operează știința dreptului au rolul de a distinge, de a delimita, atribuind realității juridice gândite o ordine, o structură. Ceea ce întâlnim la nivelul științelor de ramură poate fi extins la nivelul întregii realități juridice.

¹ Este vorba despre Revista de Drept Public (RDP).

² F.B. Vasilescu, *Generațiile actuale. Quo vadis?*, editorial publicat în RDP nr. 4/2023, pp. 11-12.

Întrebarea *încotro se îndreaptă dreptul administrativ* își poate găsi răspunsul la nivelul tuturor științelor juridice, cu atât mai mult cu cât influențele schimbărilor se găsesc atât în dreptul public, cât și în dreptul privat.

În plan metodologic, asistăm la importuri, la o adevărată contaminare metodologică. Mergând pe tradiție, cercetarea științifică juridică pleacă de la un adevărat „dat”, constând în faptul că, în drept, cunoașterea pe cale deductivă nu poate porni decât de la principii anterioare. Inima oricărei deducții (analitice sau sintetice) rămâne silogismul. Așa cum precizează Athanase Jojea, fin cunoscător și al dreptului, procedeele științelor variază, însă nu și formele și esența raționamentului. De aceea, nu se poate vorbi decât cu *reservatio mentalis* despre o deducție juridică. Știință preponderent sistematică, dreptul se apropie sensibil de matematică, astfel că cineva a putut defini dreptul ca o „matematică a științelor sociale”. O asemenea apropiere este posibilă datorită caracterului pregnant logic al dreptului.

Fiind determinat de scopuri care se impun acțiunii, dreptul, ca realitate normativă, reprezintă o permanentă tentativă de disciplinare, de coordonare a participării umane în societate în vederea promovării unor valori larg receptate, cum ar fi: proprietatea, siguranța juridică și securitatea libertăților individuale.

Intervenția dreptului în organizarea cooperării oamenilor are, în multe privințe, valoarea unui proiect al cărui scop final este coexistența libertăților și îngrădirea acțiunilor care pun în pericol echilibrul social. Dreptul nu trebuie privit și apreciat doar prin posibilitățile pe care le are de a interveni *post festum*, pe terenul răului deja făptuit, moment în care sancțiunea se impune, el are posibilitatea să contribuie la fundamentarea unei atitudini culturale a individului față de lege, atitudine ce implică grija afirmată față de integritatea valorilor sociale apărute pe cale legală (incluzând, deci, dimensiunea responsabilității). Această dimensiune s-a format în timpul îndelungat al legăturilor dreptului cu morala, care a servit ca un fel de protolegislație socială.

Mai mult, în vechime dreptul era atât o valoare juridică, dar și una morală. S-a apreciat chiar că dreptul avea valoare juridică întrucâtva ca o consecință a valorii sale morale. Dreptul întruchipează o evoluție milenară în care s-au decantat principii, soluții, doctrine cu impact nu numai pentru domeniul său, ci și pentru societate, în general.

Prof. univ. dr. **Nicolae POPA**,
fost președinte al Curții Constituționale (2001-2004)
și fost președinte al ICCJ (2004-2009)

Preambul. O altfel de prefață...

Administrația, Doamna existenței noastre

1. De ce astfel?

Adică *de ce fără prefață*, când vă obișnuiserăm, pe cei care ne onorați cu interesul dumneavoastră, să scriem musai o prefață în care *să ne punem sufletul pe masă*, iar dumneavoastră să-l analizați, precum alchimiștii odinioară, să-l întoarceți pe toate fețele și, la sfârșit, să respirați mulțumiți de ceea ce ați găsit. Noi sperăm să fie cât mai mulți cei care se vor bucura citind și această „altfel” de prefață.

De data aceasta nu am mai procedat la fel. Pentru că lucrarea de față este specială pentru mine și nutresc nădejdea că nu doar pentru mine.

Iar ideile pe care doresc să le exprim la începutul ei sunt ele însele pline de frământări personale, care au așteptat, mocnite, să le scot la lumină, nemulțumite de captivitatea lor, dar răbdătoare și înțelegătoare că nu venise încă momentul.

Veți înțelege mai bine când le veți citi.

2. Nașterea

La baza „născării” acestei cărți se află două evenimente reușite din viața mea profesională, petrecute în anii 2022 și 2023. Mai exact, pe 13 octombrie 2022 mi s-a conferit titlul de Doctor Honoris Causa de către Universitatea „Ovidius” din Constanța, iar pe 13 mai 2023, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați m-a onorat cu aceeași distincție.

După cum vedeți, dragii mei, cifra 13, de care fuge toată lumea, pentru mine a fost cu bucurie și succes. Nu menționez și *norocul*, pentru că nu despre noroc este vorba, cele două distincții au în spate ani de trudă, de sacrificiu, de osteneală uneori până la

epuizare, dar o *epuizare* frumoasă, creatoare, care te înobilează și, în loc să te consume, te crește.

În opinia mea, conferirea unor asemenea distincții te obligă și pentru viitor, dar, mai ales, îți impune ca lucrarea pe care o elaborezi și o prezinți să fie o adevărată *lectio magistralis*, să releve nivelul la care ai ajuns și faptul că ai capacitatea să transmiți nu doar cunoștințe, informații, ci și teze care pot fi caracterizate ca axiomatice, cu un conținut în care se regăsesc judecăți de valoare pentru trecut și prezent și mesaje și proiecții pentru viitor.

Din această perspectivă, prelegerea susținută în cadrul festivității de la Universitatea din Constanța a avut ca denumire o parte din titlul prezentei lucrări, *Dreptul administrativ la cumpăna dintre milenii, veacuri și regimuri politice*, iar pe cea a expunerii prezentate în cadrul evenimentului de la Galați am denumit-o *Confruntarea dintre păstrarea tradițiilor și primenirea instituțiilor în dreptul administrativ. De la perceptor la calculator*.

Pe fiecare dintre acestea le-am publicat, în forma în care se regăsesc în broșura festivității, în paginile Revistei de Drept Public³.

Încă de la momentul elaborării lor, am avut în vedere să le reunesc într-o lucrare care să poarte un titlu ce cuprinde elemente din ambele prelegeri și care să vorbească nu doar despre un stadiu în care mă aflu, ca specialist în dreptul public, ci și despre istoria recentă, prezentul și mai ales viitorul dreptului administrativ și, în strânsă legătură cu ele, despre viitorul acestei țări, dat fiind faptul că dreptul administrativ este dreptul statului, al cetății.

3. Prezentul

În evoluția dreptului, dar și a vieții, în general, a vieții publice și a celei private, în egală măsură, în mentalul colectiv și în cel

³ A se vedea V. Vedinaș, *Dreptul administrativ la cumpăna dintre milenii, veacuri și regimuri politice*, în RDP nr. 4/2022, pp. 29-65; V. Vedinaș, *Confruntarea dintre păstrarea tradițiilor și primenirea instituțiilor în dreptul administrativ. De la perceptor la calculator*, în RDP nr. 2/2023, pp. 25-54.

individual al oamenilor, în ansamblul lor și al generațiilor, în mod distinct, se produc lucruri care ne pun pe gânduri. Pentru care nu știm cât suntem de pregătiți.

La nivelul activității de guvernare și administrare, care reprezintă *obiectul muncii mele*, se petrec de asemenea lucruri care ne dau de gândit și ne determină să ne punem și noi ancestrala întrebare *Quo vadis, Domine?* O prietenă dragă, care a construit din temelii una dintre profesiunile juridice liberale, îmi mărturisea că „breasla” pe care o conduce este implicată într-un amplu proces de informatizare a activității, context în care în mod evident a avut numeroase întâlniri de lucru cu conducerea ministerului care gestionează și gestionează, la data despre care îmi vorbea, acest domeniu. Mărturisea, plină de revoltă, că *în viața ei nu a fost mai umilită decât în ultima perioadă, în cadrul acestor întâlniri, când a fost acuzată de incompetență, de lipsă de responsabilitate etc.*

Auziți, dumneavoastră, este făcut *iresponsabil* un om care lucrează în domeniul lui de 45 de ani! Care, practic, a pus bazele formei liberale de exercitare a acestei profesii. Realizați ce ni se întâmplă? Dincolo de faptul că era vorba despre o doamnă aflată în deplinătatea și splendoarea maturității sale, de faptul că „interlocutorul” era un bărbat – că „domn” ne e greu a-i zice –, este posibil să existe astfel de situații? Doar pentru că ocupă, vremelnic, niște funcții în stat, unde au ajuns cu *ajutorul* nostru, direct sau indirect, astfel de personaje își imaginează că pot să umilească pe cineva? Spun „direct sau indirect” pentru că în cazul funcțiilor și *demnităților eligibile* votul exprimat de fiecare dintre noi i-a adus în astfel de *posturi înalte*, iar în cazul celor *numite*, cei care au făcut numirea sau, după caz, investirea, respectiv Parlamentul, președintele sau autoritățile autonome locale au fost aleși prin votul celor care l-au exprimat. Și, îndrăznesc să spun, **chiar și al celor care nu l-au exprimat**, deoarece de multe ori **absenteismul la urne contribuie la rezultatele finale ale votului.**

Indiferent cine ar fi, și un om de pe stradă, din parc, văzut prima oară sau a „n”-a oară, cum este posibil să se gândească și să acționeze astfel?

Mă întreb dacă astfel de vremelnici *ocupatori* sau mai degrabă *uzurpatori* de funcții și demnități în stat și-au pus vreodată problema *ce înseamnă guvernul? Dar administrația? De unde vine cuvântul care dă numele domeniului în care își desfășoară activitatea?* Dacă ar fi făcut acest lucru, ar fi aflat că etimologia acestui cuvânt se regăsește în cuvintele *ad*, care înseamnă *la, către*, și *minister*, care înseamnă *servitor, supus*. Înțelegem astfel că, prin etimologia ei, administrația a fost concepută ca o *acțiune în supușenie*, în serviciul cuiva, iar termenul *ministru* evocă în cea mai curată și nobilă accepțiune ideea de *servitor*, dar nu în sens vulgar, care ar impune nu știu ce servicii casnice sau personale, ci *servitor al interesului public, al nevoilor de interes general*, pe care trebuie să le satisfacă prin activitatea pe care o desfășoară.

De aceea, întotdeauna mi-a plăcut să utilizez pentru a evoca astfel de activități cuvântul *servitute publică* în locul celor de *funcție* sau *demnitate publică*.

Așa cum la prima lecție la dreptul administrativ le explicăm studenților noștri astfel de lucruri, la fel **la numirea într-o servitute publică ar trebui ca, după depunerea jurământului, celor investiți într-o funcție publică să li se explice aceasta.** Eventual să fie chemat un mare profesor sau un specialist din domeniul unde urmează să-și desfășoare activitatea și să le explice ce înseamnă **statutul pe care urmează să-l dețină.** Și, neapărat, o personalitate din domeniul dreptului, public sau privat, care să prezinte valențele profesionale și deontologice ale unui asemenea statut.

Nici nu vrem să ne imaginăm ce reacții vor stârni ideile noastre. Unii vor crede că ne-am „scrântit” definitiv. Alții, că suntem atât de exagerați, încât nu merităm să fim băgați în seamă. Dar nădăjduim din adâncul sufletului nostru să fie și câțiva, nu foarte mulți la început, din ce în ce mai mulți cu timpul, care să ne dea dreptate. Și după aceea, alții și alții, până când cei care ne dau dreptate vor fi mai mulți decât cei care ne consideră *deplasați, exagerați*, ca să ne exprimăm elegant.

4. Administrația, dragostea mea

Am parafrazat mai sus o formulă celebră utilizată în urmă cu câteva cicluri electorale prezidențiale de către un candidat la funcția de președinte care a crezut că a câștigat cursa, iar dimineața când s-a trezit, a constatat că se înșelase. A fost, cu alte cuvinte, cum l-a denumit opinia publică, „*Președinte pentru o noapte*”.

În ceea ce mă privește, nu este vorba despre nicio *înșelare*. Administrația este și rămâne crezul meu de când am descoperit-o și până când îmi voi lua rămas-bun de la lume după efemera mea existență.

Administrația publică este domeniul care îmi stăpânește viața de când am început să-mi croiesc destinul. În penultimul deceniu al veacului trecut, când am decis să urmez Facultatea de Drept a Universității București, un îndemn, neînțeles pe atunci, m-a determinat să mă înscriu la Secția de Drept economic administrativ a Facultății de Drept din București⁴. Nu pot explica cum am ajuns la acea hotărâre. Important este că s-a întâmplat și asta mi-a pecetluit viața pentru totdeauna.

De aceea, **ce i se întâmplă administrației mi se întâmplă și mie**. Am trăit administrația în toate etapele ei, de glorie sau de suferință, de demnitate sau de umilință, de forță sau de neputință, de adevăr și de minciună, de speranțe și deșertăciuni. Și... mereu am crezut în minuni. Nimic nu mi-a zdruncinat încrederea că ea va continua să existe, că *va renaște din propria cenușă, ca pasărea Phoenix*, că își va căpăta demnitatea de atâtea ori terfelită.

I-am fost alături tot timpul. I-am luat apărarea. Am fost „soldatul” credincios care moare, dar nu se predă. Arma mea a fost cuvântul scris și rostit în diferite locuri, la tribuna Parlamentului⁵, în cadrul unor reuniuni științifice, profesionale, publice, în țară sau

⁴ Pe atunci, pentru cei care nu se născuseră încă sau erau prea mici ca să cunoască, Facultatea de Drept din București avea două secții: Secția Drept și Secția Drept economic-administrativ.

⁵ În perioada 2004-2008 am exercitat onorantul rol de membru al Parlamentului României în calitate senator.

în străinătate, la întâlniri cu diferite categorii de funcționari, tineri, persoane din diferite medii.

În care am fost și am rămas întotdeauna eu însămi, în profunzimea și adevărul identității mele. Și am legitimitatea să afirm că acest lucru a ajuns la spiritul și conștiința celor care au avut ocazia să mă asculte. Dovadă a acestui lucru stă faptul că în anul 2020 am fost rugată de profesoara Geraldine Chavrier de la Universitatea Paris 1 Panthéon – Sorbonne să fac parte din comisia de susținere a tezei de doctorat elaborate de Rudy Chouvel, pe care l-a coordonat colega din Franța și care și-a exprimat cu insistență și convingere dorința de a mă avea în comisie. Iar această dorință s-a născut cu ocazia întâlnirilor la care am participat, în calitate de membru al Curții de Conturi a României⁶, în cadrul cărora a fost prezent și intervenient doctorandul de atunci, în prezent doctorul în drept public Rudy Chouvel, care este de presupus că își desfășura activitatea în domeniul controlului extern exercitat de Curtea de Conturi a Franței, despre care cred că nu a rămas indiferent față de intervențiile pe care le-am avut, dovadă că m-a invitat să fac parte din comisia sa de doctorat.

A fost emoționant, iar teza de doctorat la care am avut bucuria și onoarea să fiu membru în comisie a fost publicată la Editura LGDJ din Paris sub denumirea *Le contrôle externe des comptes et de la gestion des collectivités locales dans l'Union Européenne* în anul 2021⁷. Cartea mi-a fost trimisă acasă cu următoarea dedicație: „*Cher Professeur, Encore merci de m'avait faire l'honneur d'être membre de mon jury de thèse. Bien amicalement, Rudy*”.

Dovadă a atașamentului meu pentru administrație sunt și cărțile pe care le-am publicat⁸, studiile elaborate, eseurile tipărite,

⁶ În perioada 2008-2017 am fost membru al Curții de Conturi a României, șef al Departamentului Juridic al acestei autorități publice.

⁷ R. Chouvel, *Le contrôle externe des comptes et de la gestion des collectivités locales dans l'Union Européenne*, Ed. LGDJ, Lextenso, Paris, 2021.

⁸ A se avea în vedere următoarele lucrări: V. Vedinaș, *Orgii procedurale*, Ed. Universul Juridic, București, 2011; V. Vedinaș, D. Ciochină,

articolele scrise în diferite gazete, în care *am pus degetul pe rană*. Dar și activitatea concretă pe care am desfășurat-o în diferite servituți publice pe care le-am deținut și în care m-am străduit să nu dezamăgesc, în primul rând pe mine însămi. În același timp, să nu-i dezamăgesc pe cei care au investit în mine încredere și mi-au creat oportunitatea de a ocupa diferite funcții și demnități în stat. Și, mai ales și deasupra tuturor, să nu-i dezamăgesc pe beneficiarii serviciului public pe care l-am prestat pentru ei.

Același scop și obiectiv îmi propun și în lucrarea de față. Să realizez o radiografie a dreptului administrativ, în esențialitatea lui, și să trec în revistă atât *canoanele* pe care le parcurge în prezent, cât și *proiecțiile* pe care ar trebui să le aibă în vedere în viitor. Și cum ar trebui să fie acel viitor.

5. Excelențe versus excrescențe în administrație

Nu vreau, Doamne ferește, să se înțeleagă că mesajul lucrării mele este unul pesimist, fatalist. Să se considere că critic orice, oricând, în orice condiții, cu sau fără motiv. Să fiu calificată ca incapabilă să înțeleg și să prețuiesc lucrurile bune care se petrec în administrație și în viața publică, în ansamblul ei.

Nimic nu-mi umple sufletul de mai multă bucurie decât momentele în care descopăr că lucrurile merg bine în administrație. Că regăsesc în posturi importante oameni care, cum spune poporul, în mod real *sfințesc locul*. De la aleși locali până la demnitari înalți în instituții guvernamentale, în ministere, în diferite autorități publice plasate la toate nivelurile și din toate domeniile. Trăiesc același sentiment al bucuriei profunde, luminoase, pe care o simt când descopăr că studenții mei au înțeles

Apel la demnitate și la normalitate, Ed. Universul Juridic, București, 2012; V. Vedinaș, *Identitate națională și iubire de țară*, Ed. Universul Juridic, București, 2014; V. Vedinaș, *Sluțirea democrației. Eseuri etico-juridice*, București, 2006; V. Vedinaș, *Sluțirea democrației*, Ed. Universul Juridic, București, 2008.

materia pe care o predau, i-au perceput semnificația, emit judecăți de valoare, au capacitatea să facă interpretări, corelații cu alte informații, să promoveze puncte de vedere argumentate.

În aceeași măsură, mă revoltă să descopăr *impostori* în posturi publice, oameni care au ajuns acolo nu pe criterii de merit, nici pentru că au convins prin valoarea lor autentică, ci prin tot felul de conjuncturi nedemne. Iar în momentul în care au ajuns, consideră că li se cuvine totul și că rațiunea pentru care se află acolo este aceea de a satisface nevoile lor și ale tuturor celor care intră în sfera lor de interes. De aici una dintre explicațiile pentru modul în care oamenii califică astfel de tipologii prin expresii de genul *baroni locali*, *nepotisme* sau, un cuvânt mai dur, dar existent în limba română și relevant prin adevărul pe care se bazează, acela de *amantlâcluri*.

Toate aceste forme de manifestare sunt niște *excrescențe* pe trupul încă fragil al democrației românești. Deși par nevinovate, benigne, nu maligne, efectele pe care le produc sunt, uneori, dezastruoase. Dincolo de titulari de funcții și demnități în stat, este vorba despre instituții de drept public care sunt distorsionate prin modul lor de aplicare și a căror rațiune, care a fost plină de bune intenții și de dorința de a consolida, prin intermediul lor, democrația și statul de drept, în practică sunt transformate în contrariul lor. Să luăm procedura **angajării răspunderii Guvernului**, care este reglementată de art. 114 din Constituție și care în statele de unde a fost „împrumutată” este utilizată ca o procedură extremă, la care se apelează atunci când guvernele se află în criză de încredere⁹, riscă să fie demise printr-o moțiune de cenzură și atunci, printr-un act aproape suicidar, provoacă ele însele o moțiune de cenzură, încercând să convingă Parlamentele că merită să mențină încrederea în ele, supunându-le atenției un act politic sau un act juridic, respectiv un nou program de guvernare ori o declarație de politică generală, ca acte politice sau un proiect de lege, ca document juridic.

⁹ Se mai utilizează și expresia *deficit de încredere*.