

CAPITOLUL 1

INTRODUCERE

ÎN DREPTUL SECURITĂȚII SOCIALE

Secțiunea 1.1. Etimologia, definiția și obiectul de reglementare al dreptului securității sociale

Dreptul securității sociale s-a desprins ca ramură distinctă de drept¹ prin evoluția sa de la o formă de protejare a salariaților împotriva unor riscuri sociale determinate, la o formă de protejare împotriva unor categorii din ce în ce mai largi de riscuri și de garantare a unui nivel economic minim pentru toți membri societății.

Cuvântul securitate își are originea în latinescul *securitas* (în franceză – *sécurité*, în engleză *security*); el înseamnă protecție, apărare, stare de siguranță, faptul de a fi pus la adăpost de orice pericol.

Sintagma securitate socială este definită în doctrină² ca „totalitatea reglementărilor juridice pentru asigurarea stării de siguranță socială la nivel de persoană, grup social sau populație totală, precum și pentru protejarea persoanelor defavorizate sau marginalizate”.

Existența acestei instituții reprezintă o garanție pentru fiecare persoană ca în orice împrejurare să dispună de mijloacele necesare pentru asigurarea propriei subzistențe, precum și pe cea a familiei sale în condiții decente.

Scopul ei constă în contracararea unor evenimente diverse, calificate, în genere, riscuri sociale.

Literatura juridică cuprinde mai multe definiții ale sintagmei dreptul securității sociale, astfel, într-o opinie³, dreptul securității sociale este definit ca fiind ansamblul de prestații în bani și în natură acordat în vederea protejării veniturilor în cazul apariției riscurilor sociale; un sistem de protecție împotriva pierderii veniturilor

¹ Athanasiu Alexandru, *Dreptul securității sociale*, Editura Actami, București, 1995, pp. 24-35. Tot așa cum dreptul muncii, s-a desprins de disciplina mamă – dreptul civil, dreptul securității sociale s-a desprins la rândul său din dreptul muncii pentru a deveni o disciplină autonomă, o nouă ramură de drept. A se vedea, Țiclea Alexandru, Georgescu Laura, *Dreptul securității sociale. Curs universitar*, ediția a 4-a, revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 15.

² Țiclea Alexandru, Georgescu Laura, *Dreptul securității sociale. Curs universitar*, ediția a 4-a, revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 5.

³ Moarcăș Costea Claudia-Ana, *Dreptul securității sociale*, Editura C.H. Beck, București, 2013, p. 34.

sau un sistem de norme ce asigură solidaritatea cu persoanele care se confruntă cu pierderea veniturilor din muncă sau costuri cu prevenirea riscurilor sociale.

Într-o altă opinie¹, dreptul securității sociale este acea ramură autonomă a sistemului dreptului alcătuită din ansamblul normelor juridice care reglementează atât relațiile de asigurări sociale cât și pe cele de asistență socială.

În ce ne privește, ne raliem doctrinei² care definește dreptul securității sociale ca acea ramură autonomă a sistemului dreptului alcătuită din ansamblul normelor juridice care reglementează atât relațiile de asigurări sociale cât și pe cele ale asistenței sociale.

Obiectul de reglementare al dreptului securității sociale³ este format din ansamblul raporturilor juridice de asigurare socială și asistență socială.

Secțiunea 1.2. Instituții ale dreptului securității sociale, asigurarea socială și asistența socială

Potrivit literaturii de specialitate⁴, rădăcinile implicării statului în furnizarea bunăstării sociale a indivizilor se află în vechile civilizații precreștine. Dincolo de ajutorul reciproc necesar supraviețuirii în comunitățile arhaice, state cu civilizații puternice, ulterior dispărute, precum cea a sumerului, acordau o atenție deosebită ajutorului acordat celor în nevoie. O zeitate sumeriană, Nanshe, era preocupată de justiție socială și de echitate. Codul lui Hammurabi și reglementările din Grecia Antică prevedeau și ele obligații ale formelor de organizare socială de atunci (cetatea, statul) de a-i ajuta pe cei aflați în nevoie în caz de calamitate, foamete, război, etc. Spre exemplu, pentru invalizii de război, statul atenian plătea pensii.

Cu toate că identificarea cu exactitate a momentului în care se manifestă primele semnale în sfera asigurărilor este dificil de realizat, se consideră că acestea și-ar trage rădăcinile încă din antichitate, în jurul anilor 4500 î.e.n., când meșteșugarii cioplitori în piatră din vechiul Egipt, puneau la comun cele necesare, constituind ceea ce numim noi astăzi „un fond de întraajutorare”, în scopul susținerii membrilor colectivității asupra cărora se abăteau diverse nenorociri.

Asigurările își fac apariția în România anilor 1300⁵, când breslele din Transilvania adoptă principiul întraajutorării, acceptând să plătească periodic o sumă de bani vărsată într-un fond mutual, care să permită sprijinirea familiilor

¹ Țiclea Alexandru, *Dreptul securității sociale. Curs universitar*, ediția a III-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 17.

² Athanasiu Alexandru, *Dreptul securității sociale*, Editura Actami, București, 1995, p. 24.

³ Dima Luminița, *Dreptul securității sociale: sinteze și grile*, Editura C. H. Beck, București, 2012, p. 5; Onica-Chipea Lavinia, *Dreptul securității sociale: curs universitar*, Editura ProUniversitaria, București, 2014, p. 23.

⁴ Preda Marian, *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*, Editura Polirom, Iași, 2002, p. 21.

⁵ Hudea Oana Simona, *Asigurări și reasigurări*, Editura Pro Universitaria, București, 2013, pp. 9-15.

sărace ale breslei, ce își pierdeau o rudă apropiată, manifestându-se astfel, inițial sub forma asigurărilor de viață.

Formele incipiente de manifestare a unor sisteme de asigurări sociale în țara noastră este caracterizată de apariția unor asociații de întraajutorare (1855-1889)¹, în diferite centre muncitorești, fără o bază legislativă și care, în temeiul contribuției membrilor la constituirea unui fond, urmăreau asigurarea împotriva unor riscuri care puteau conduce la incapacitatea lucrătorului de a-și „închiria” forța de muncă².

Până să se ajungă la crearea noilor instituții de asigurări sociale moderne în Germania (care a făcut primul pas), chiar sub forma lor imperfectă de la început, au trebuit 20 de ani de luptă, frământări de idei, aduceri de proiecte și îmbunătățiri, adunare de fapte, propagandă pentru convingere, etc. Prima lege de asigurare se publică la 1883, pe când încă din 1863, Bismark [într-o scrisoare către ministrul de interne de atunci, Graf V. Eulenburg (Din H. Herkner: Die Arbeitsfrage. Berlin, 1908, p. 303)] se pronunțase pentru principiul asigurării obligatorii, unul din principiile cele mai dezbătute ale asigurărilor sociale³.

Asigurările sociale⁴, constituie un ansamblu de norme obligatorii privind asigurarea materială de bătrânețe, boală sau accident a persoanelor care sunt subiecte într-un raport juridic de muncă sau a altor categorii de persoane prevăzute de lege precum și a urmașilor acestora.

Din conținutul acestei instituții fac parte și dispozițiile legale privind structura, funcționarea și atribuțiile organelor înființate în scopul îndeplinirii dreptului la asigurare materială precum și cele referitoare la constituirea și utilizarea fondurilor bănești necesare.

Totodată, în noțiunea de asigurări sociale se cuprind și normele juridice privind recuperarea socială și profesională a persoanelor care, fiind încadrate în muncă, nu mai pot lucra în meseria sau profesia lor, ca urmare a unor accidente, boli profesionale sau altor boli care produc invaliditate.

Precizăm că asigurările sociale cuprind și reglementările privind măsurile pe care unitățile sunt obligate să le ia pentru calificarea și încadrarea în muncă a persoanelor handicapate, precum și pe cele ce se referă la plata ajutorului de șomaj, alte forme de protecție socială, precum și de sprijin în vederea reintegrării lor profesionale, prin calificare, recalificare și perfecționare⁵.

¹ În acest sens, Statutul Asociației calfelor de șepcari din București din 1855 prevedea crearea unei Case de ajutor a obștii călților de șepcari care oferea asigurări pentru boală și deces și „lipsa de lucru”, „pensia de bătrânețe” sau „pensia de urmaș”.

² Gîlcă Costel, *Apariția și dezvoltarea sistemului de securitate socială din România*, Revista Română de Dreptul muncii nr. 1/2006, Editura Wolters Kulmer, București, p. 92.

³ Angheliescu Ion N., *Asigurările sociale în statele moderne*, București, 1913, p. 92.

⁴ Ghimpu Sanda, Țiclea Alexandru, Tufan Constantin, *Dreptul securității sociale*, Editura All Beck, București, 1998, pp. 30-31.

⁵ Anechitoae Constantin, *Dreptul muncii și securității sociale. Curs universitar*, Editura Pro Universitaria, București, 2013, p. 33.

Potrivit dispozițiilor art. 2 din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale¹, asistența socială, componenta sistemului de protecție socială reprezintă „ansamblul de instituții, măsuri și acțiuni prin care statul, reprezentat de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și societatea civilă intervin pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale situațiilor care pot genera marginalizarea sau excluziunea socială a persoanei, familiei, grupurilor ori comunităților”.

Legea-cadru în domeniu² prevede că sistemul național de asistență socială intervine subsidiar sau, după caz, complementar, sistemelor de asigurări sociale și se compune din sistemul de beneficii de asistență socială și sistemul de servicii sociale.

Raporturile de asigurare socială sunt acele raporturi juridice care se nasc, se modifică și se sting în legătură cu acoperirea unor riscuri sociale reglementate de lege, în mod limitativ.

Raporturile de asistență socială sunt acele raporturi juridice care se nasc, se modifică și se sting în legătură cu dreptul cetățenilor de a avea un minim necesar susținerii traiului, în condițiile în care nu pot realiza venituri din prestarea de activități profesionale și cu obligația statutului de a garanta acest nivel al veniturilor tuturor persoanelor aflate în nevoie.

Asigurările sociale se deosebesc de asistența socială, prin aceea că primele au la bază principiul contributivității, iar celelalte au la bază existența unei nevoi a cetățeanului, fiind finanțate de la bugetul de stat³.

Spre deosebire de sistemele de asigurări sociale care se fundamentează pe principiul contributivității, în măsură a asigura constituirea fondurilor necesare plății beneficiilor, asistența socială este finanțată pe principiul solidarității naționale. Astfel, sursa sa principală de finanțare este bugetul de stat iar din sumele alocate se plătesc beneficiile sociale (de exemplu: alocația de stat pentru copii, ajutoarele sociale, ajutoarele de urgență, etc.) și se susțin serviciile sociale acordate în natură (masa la cantinele de ajutor social, întreținerea în școli speciale, creșe, maternități, cămine de bătrâni, cămine spital, etc.).

Pe de o parte, obiectul raportului de asigurare socială constă, în principal, din furnizarea unor prestații ce reprezintă venitul de înlocuire a câștigului profesional (salariul, alte forme de venituri profesionale). Astfel, în categoria acestor raporturi se includ cele privind: pensiile și alte drepturi de asigurări sociale; asigurările pentru șomaj; asigurările pentru accidente de muncă și boli profesionale respectiv asigurările pentru sănătate.

¹ Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 905 din 20 decembrie 2011.

² Art. 2 alin. (2) din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale.

³ Nenu Carmen, *Dreptul securității sociale: sinteze și teste*, Editura Sitech, Craiova, 2014, p. 10.

Pe de altă parte, obiectul raportului de asistență socială constă în acordarea unor prestații suplimentare, prin excelență noncontributive (spre deosebire de beneficiile de asigurări sociale) al căror scop este acela de a asigura un venit minim garantat necesar susținerii unui trai decent. Prestațiile de asistență socială au un quantum forfetar și nu sunt în mod obligatoriu succesive, ca cele de asigurări sociale.

Dispozițiile menționate stabilesc expres raportul dintre cele două sisteme de securitate socială. Astfel, intervenția principală se realizează prin intermediul sistemului de asigurări sociale pentru repararea consecințelor diverselor riscuri sociale și doar subsidiar, respectiv în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile legale pentru obținerea beneficiilor din sfera menționată sau, după caz, complementară, respectiv accesul la aceste beneficii nu este în măsură a soluționa problema socială în cauză, intervine sistemul de asistență socială¹.

Pe cale de consecință, statul are obligația juridică de a acorda cetățenilor aflați în situații speciale protecție socială², aceste categorii de persoane având posibilitatea acționării instituțiilor statului în instanță pentru neacordarea drepturilor ce li se cuvin, în timp ce obligația statului de a înființa unități de asistență medicală (cum ar fi de exemplu spitale) nu incumbă pentru stat o obligație juridică pentru a cărei neîndeplinire să fie tras la răspundere, ci doar va răspunde eventual din punct de vedere politic pentru neluarea măsurilor necesare în sprijinul categoriilor defavorizate ale populației.

Secțiunea 1.3. Rolul și locul instituției bisericii în sistemul național de asistență socială

Timp de aproape două milenii din zorii creștinismului și până în secolului al XIX-lea, asistența socială s-a practicat sub forma acțiunilor caritabile, patronate de către Biserică sau inițiate de persoane private, fără intervenția statului. În tot acest interval, asistența socială s-a practicat într-o manieră empirică, nefundamentată științific, mai puțin sistematică și coerentă, concretizată în acțiuni spontane și izolate.

Pornind de la ideea că Biserica, din perspectivă sociologică este o „instituție” autonomă față de stat, dar nu separată de acesta. Biserica are o mare responsabilitate pentru renașterea morală și spirituală a societății românești.

Primele forme de asistență socială în România au fost organizate de către Biserică, aceasta acționând pentru acordarea de sprijin moral și material celor aflați în impas, respectiv copiilor orfani, bolnavilor cu deficiențe fizice sau psihice, săracilor și altor categorii de persoane care au necesitat ajutor.

¹ Onica-Chipea Lavinia, *Dreptul securității sociale: curs universitar*, Editura ProUniversitaria, 2014, București, pp. 24-26.

² Roș Nicolae, *Protecția socială necontributivă înfăptuită de administrația publică în România*, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 2013, p. 18.

Instituții de asistență socială se organizează încă din jurul anului 300, pe timpul lui Constantin cel Mare, și documentele din acea vreme menționează existența brefotrofiilor (leagăne pentru copii abandonati), partenocomiilor (case pentru fecioare), ghirocomiilor (aziluri pentru femeile văduve) și orfanotrofiilor (orfelinate pentru tineri).

Organizarea și funcționarea sistemului de asistență socială în România, din punct de vedere instituțional debutează în secolul al XVI-lea prin înființarea de instituții de asistență socială denumite „calicii”. Astfel de așezăminte înființează domnitorul Negru-Vodă la București, sub Dealul Mitropoliei. Asistații primeau ajutoare de la domnitor, din încasările vamale, din taxele de divorț și din „cutia milei”.

De asemenea, „Fundatia Pantelimon” înființată de Grigore Ghica va construi spitalul cu același nume, pe lângă care din anul 1880 funcționează un orfelinat pentru copii săraci, prima instituție din țară cu acest profil.

De fapt, Regulamentul Organic este primul document oficial care stabilește o reglementare a instituțiilor de asistență socială existente, respectiv Institutul copiilor sărmani și Casa de ajutoare a săracilor, care erau sprijinite de biserică prin logofătul bisericesc.

Activitățile de ajutorare a aproapelui au primit în timp denumirea de activități filantropice sau de caritate. Noțiunile de filantropie și caritate au aproximativ același înțeles. Discursul teologic ortodox preferă adesea însă termenul de filantropie, deoarece în acesta este transparent sensul etimologic: iubire de oameni.

Din dragoste pentru oameni și din milă creștină au fost ajutați numeroși oropsiți ai vieții în ultimii 2000 de ani, de către biserică și credincioși.

„Drumul” de la familie și comunitate către stat, este parcurs astăzi în sens invers - de la stat către comunitate de către asistența socială.

Pe cale de consecință, deși nu există o obligație juridică a bisericii de a-i ajuta pe cei săraci, această instituție a înființat o serie de așezăminte proprii de asistență socială în toate eparhiile sale, precum și asociații și fundații cu caracter filantropic derulând programe de asistență socială cu caracter preventiv și de suport până la depășirea situației de criză și evitarea instituționalizării.

Cu titlu de exemplu, în prezent, Sectorul „Stavropighii și centre sociale” al Patriarhiei Române coordonează următoarele centre sociale și case de oaspeți¹:

- Centrul social-cultural „Sf. Apostol Andrei” – București;
- Centrul social-pastoral „Sf. Maria” – Techirghiol (stavropighie);
- Centrul social-pastoral „Sf. Ilie” – Călimănești (stavropighie);
- Centrul social-medical „Sf. Mare Mucenic Pantelimon” – Olănești (stavropighie);
- Centrul social-cultural „Miron Patriarhul” – Dragoslavele (stavropighie).

¹ <http://patriarhia.ro/sectorul-stavropighii-si-centre-sociale-1274.html>, accesat la data de 15 noiembrie 2017.

Având în vedere următoarele elemente importante precum:

A. biserica deține deja o experiență îndelungată în activitatea filantropică;

B. este cea mai credibilă instituție din societatea românească, ceea ce facilitează contactul cu persoanele care au nevoie de ajutor, cât și cu acelea care pot oferi ajutor;

C. are o organizare administrativ-teritorială pe care se poate crea ușor o rețea de asistență socială;

D. promovarea unei asistențe sociale întemeiate pe principiile doctrinei creștine poate însemna în fapt realizarea unei asistențe sociale mai eficiente, care să contribuie în mod real la vindecarea societății contemporane.

În vederea eficientizării sistemului de protecție socială necontributivă din România, propunem adoptarea următoarelor măsuri:

1. Organizarea și dezvoltarea de servicii de asistență socială, în special în mediul rural, pentru diverse categorii de persoane defavorizate, aflate în situații de risc social;

2. Înființarea de noi tipuri de instituții de asistență socială ca alternative la instituțiile clasice de tip rezidențial ale statului;

3. Derularea de programe de informare și conștientizare a opiniei publice în legătură cu diferitele probleme privind protecția copilului și drepturile acestuia, în scopul asumării răspunderii și implicării comunității în programele de reintegrare socială a copiilor aflați în dificultate.

În concluzie, propunem de lege ferenda ca biserica ortodoxă română, în parteneriat cu statul și organizațiile neguvernamentale să administreze sistemul national de asistență socială.

Secțiunea 1.4. Principiile și izvoarele dreptului securității sociale

Cuvântul *principiu* provine din latinescu *principium*¹, care desemnează obârșia, începutul, fundamentul. Societatea nu poate exista în afara unor principii, idei directoare, existența lor fiind necesară așa cum „ideile directoare sunt pentru gândire ceea ce instinctele sunt pentru animale”.

În doctrină², se menționează că principiile dreptului sunt, în același timp, principii de organizare și de funcționare ale statului, fără de care acesta nu ar putea exista. Forța dreptului este legată de forța puterii publice, care este, prin excelență statală, ori dreptul securității sociale aparține dreptului public.

Metaforic vorbind, principiile reprezintă o adevărată coloană vertebrală³ care stă la baza funcționării administrației publice centrale și locale.

¹ Tichindelean Mărioara, *Legislația asistenței sociale*, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 7.

² Vida Ioan, Ioana Cristina Vida, *Teoria generală a dreptului*, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 89.

³ Urechiatu-Burian Grațian, *Principiile fundamentale care guvernează administrația publică locală*, Revista Drepturile Omului, anul XXV, nr. 4, editată de Institutul Român pentru Drepturile Omului (I.R.D.O.), București, 2015, p. 32.

Cele mai importante principii ale dreptului securității sociale sunt considerate în literatura de specialitate¹, următoarele:

- principiul egalității;
- principiul universalității;
- principiul asigurării obligatorii;
- principiul finanțării de la bugetul de stat a prestațiilor non contributive;
- principiul indexării și compensării cuantumului prestațiilor.

Actele normative care reglementează relațiile de securitate socială constituie izvoarele dreptului securității sociale. Astfel, în ordinea importanței și cu exemplificări la subsol, acestea sunt:

- Constituția României²;
- Legile³;
- Ordonanțele Guvernului⁴;
- Hotărârile Guvernului⁵;
- Ordinele⁶ și Instrucțiunile miniștrilor⁷;
- Normele metodologice⁸ sau tehnice;
- Normele europene, convențiile, tratatele încheiate, ratificate sau adoptate de România⁹.

¹ Onica-Chipea Lavinia, *Dreptul securității sociale: curs universitar*, Editura ProUniversitaria, București, 2014, pp. 26-28.

² Potrivit dispozițiilor art. 73, alin. (3), lit. p) din Constituție, în legislația noastră orice reglementare în materia protecției sociale face obiectul legii organice.

³ Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 14 noiembrie 2012.

⁴ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1074 din 29 noiembrie 2005.

⁵ Hotărârea Guvernului României nr. 291/2017 pentru completarea art. 134 din Normele de aplicare a prevederilor Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului României nr. 257/2011, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 334 din 8 mai 2017.

⁶ Ordinul nr. 653/2001 a ministrului sănătății și familiei privind asistența medicală a preșcolarilor, elevilor și studenților, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 777 din 5 decembrie 2001.

⁷ Ordinul nr. 1099/2016 emis de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice privind aprobarea Instrucțiunilor de aplicare a prevederilor art. III alin. (1) din Legea nr. 66/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 474 din 24 iunie 2016.

⁸ Norme Metodologice din 2002 de aplicare a Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru somaj și stimularea ocupării forței de muncă, publicate în Monitorul Oficial al României nr. 18 din 18 martie 2002.

⁹ Acordul între România și Republica Moldova în domeniul securității sociale, ratificat prin Legea nr. 150/2011, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 456 din 29 iunie 2011.