

Evaluare asupra Impactului Legii cu Privire la Asistența Juridică Garantată de Stat din Republica Moldova

Această lucrare a fost elaborată cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova și al Programului pentru Drepturile Omului și Buna Guvernare din cadrul Fundațiilor pentru o Societate Deschisă, Budapesta, care nu subscriu și nu răspund pentru conținutul acesteia.

Evaluare Asupra Impactului Legii cu privire la Asistența Juridică Garantată de Stat din Republica Moldova

Martin Gramatikov și Nadejda Hriptievschi

Cuprins

Prefață și precizări.....	2
Sumar executiv	4
1. Obiectivele raportului.....	6
2. Abordare și metodologie.....	6
3. Sistemul de asistență juridică garantată de stat înainte de LAJGS	7
3.1. Domeniu limitat de acoperire	7
3.2. Lipsa de transparență și deficiențele cadrului instituțional.....	8
3.3. Calitatea asistenței juridice garantate de stat.....	9
3.4. Dependența între avocații care acordă asistență juridică garantată de stat și autoritățile care îi numesc.....	10
4. Procesul de implementare.....	11
4.1. Domeniile acoperite de sistemul de asistență juridică garantată de stat	11
4.2. Cadrul instituțional	14
4.3. Modele de acordare a asistenței juridice garantate de stat	16
5. Impactul LAJGS	16
5.1. Domeniile asistenței juridice garantate de stat.....	16
5.2. Responsabilitatea decizională și cadrul instituțional.....	22
5.3. Politica de asistență juridică garantată de stat	24
5.4. Procesul de numire a avocaților din sistemul de asistență juridică garantată de stat ..	26
5.5. Calitatea asistenței juridice garantate de stat.....	27
5.6. Remunerația.....	29
5.7. Responsabilitatea	31
5.8. Diversitatea prestatorilor de servicii de asistență juridică garantată de stat	32
6. Provocări deosebite.....	35
6.1. Calitatea asistenței juridice garantate de stat.....	35
6.2. Provocări politice și instituționale	38
6.3. Capacitatea administrativă	39
6.4. Disponibilitatea avocaților	40
6.5. Testarea mijloacelor și contribuția personală	41
6.6. TIC și gestiunea documentelor	43
7. Recomandări cu privire la politici în domeniu.....	44

Acronime:

LAJGS - Legea cu privire la Asistența Juridică Garantată de Stat

CNAJGS - Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat

OT sau OT ale CNAJGS - Oficiile Teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat

MJ - Ministerul Justiției

CPP - Codul de Procedură Penală

FSM - Fundația Soros-Moldova

TIC – tehnologii informaționale și comunicații

Prefață și precizări

Această evaluare a fost realizată în cadrul proiectului „Promovarea unui sistem durabil de asistență juridică garantată de stat în Moldova”, implementat de Fundația Soros-Moldova, cu sprijinul financiar al Programului pentru Drepturile Omului și Buna Guvernare din cadrul Fundațiilor pentru o Societate Deschisă, implementat în 2010-2011.

Fundația Soros-Moldova s-a ocupat de problema asistenței juridice garantate de stat încă din 2003, reprezentând unul dintre principalii actori ai societății civile care au stabilit parteneriate cu guvernul în scopul de a realiza reforma sistemului de asistență juridică în Moldova. Ea și-a asumat prima cercetare asupra calității și accesibilității asistenței juridice, în anii 2003 și 2004; a înființat primul Birou-pilot al Avocaților Publici în 2006 și l-a sprijinit până în 2011; a desfășurat campanii de advocacy pentru o nouă lege a asistenței juridice garantate de stat, angajându-se să susțină proiectul pe lângă guvern și să ofere acestuia asistență tehnică în conceperea și implementarea legii pentru asistență juridică, oferind un sprijin substanțial Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat și Oficiile sale Teritoriale din 2008 și până la sfârșitul lui 2011. Eforturile Fundației Soros –Moldova s-au concentrat în primul rând pe îmbunătățirea calității și a accesibilității sistemului de asistență juridică în cauze penale și pe înființarea unei instituții funcționale de administrare și coordonare a asistenței juridice garantate de stat. Tocmai în acest context a fost inițiată prezenta evaluare.

Principalul scop al evaluării este înțelegerea impactului Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat și al instituțiilor create prin aceasta asupra accesului la asistență juridică în cazurile penale, a măsurii în care legea pentru asistență juridică și-a atins scopurile statutare și a provocărilor cu care se confruntă încă noul sistem de asistență juridică garantată de stat. Sperăm ca rezultatele acestei evaluări să fie utile guvernului Moldovei pentru a îmbunătăți politicile cu privire la accesul la justiție. Pe de altă parte, evaluarea poate fi de folos Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat și Oficiilor sale Teritoriale pentru a raționaliza procesele legate de administrarea și de furnizarea asistenței juridice garantate de stat. În fine, sperăm ca rezultatele acestui raport să fie de folos donatorilor locali sau internaționali și organizațiilor societății civile în stabilirea agendei lor în conformitate cu prioritățile și cu nevoile fundamentale ale sistemului de asistență juridică garantată de stat.

Evaluarea a fost realizată de Martin Gramatikov, expert cu o vastă experiență în reformarea sistemului de asistență juridică garantată de stat din Bulgaria și în efectuarea cercetărilor cu privire la accesul la justiție în numeroase țări, și de Nadejda Hriptievschi, avocată din Republica Moldova, care a colaborat cu Fundația Soros-Moldova încă din 2003 în cadrul proiectelor legate de reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat. Totodată, ea s-a preocupat și de reformarea sistemului de asistență juridică din Bulgaria, Georgia, Lituania, Mongolia și Ucraina.

Autorii mulțumesc tuturor celor intervievați pentru timpul acordat și pentru dorința de a-și împărtăși opiniile în cadrul procesului de colectare a datelor. Evaluarea nu ar fi fost posibilă fără contribuția lor inestimabilă. De asemenea, am dori să-i mulțumim lui Victor Zaharia, Președintele Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, lui Victor Munteanu, Director al Programului de Drept al Fundației Soros-Moldova, lui Alexandru Cocîrța, expert independent, Veronicăi Mihailov, avocat public și lui Iurie Cuza, coordonator

de proiect la Fundația Soros-Moldova, pentru comentariile lor extrem de utile pe marginea schiței de raport.

În sfârșit, am dori să mulțumim angajaților Fundației Soros-Moldova, în particular Tatianei Danilescu, pentru dedicație și pentru ajutorul neprețuit pe care ni l-a acordat în pregătirea interviurilor și în alte aspecte ale procesului de evaluare și lui Marcel Varmari, pentru supervizarea și administrarea proiectului.

Sumar executiv

Lucrarea de față evaluează impactul Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat asupra sistemului de asistență juridică garantată de stat și asupra accesului la justiție în general în Republica Moldova. Legea a fost adoptată în 2007 și a intrat în vigoare în iulie 2008. Constatarea generală a evaluării este că reforma a condus la o adeziune mai fermă a Moldovei la principiile liberului acces la justiție. În intervalul 2008 – 2011, bugetul alocat asistenței juridice a crescut aproape de două ori. Dacă extindem comparația la intervalul 2007 -2012, bugetul s-a mărit de aproape cinci ori. Suplimentarea semnificativă a bugetului pe 2012 este o indicație clară a faptului că accesul la justiție în cauze penale, dar și civile și contravenționale constituie o prioritate. În comparație cu anul 2006, numărul persoanelor care au beneficiat de asistență juridică pe an a crescut de aproape patru ori.

Indicatorii cantitativi nu sunt singurul obiectiv al noului sistem de asistență juridică garantată de stat. Un rol central în cadrul noii legislații îl are asigurarea calității serviciilor juridice garantate de stat. Deși nu există încă vreo dovadă concludentă, raportul susține că există o îmbunătățire generală a calității asistenței juridice garantate de stat, în comparație cu sistemul dinainte de 2008. Concluzia se bazează pe opinia avocaților intervievați, a organelor de urmărire penală, a judecătorilor și a managerilor sistemului de asistență juridică garantată de stat. Rezultă cu claritate din această evaluare că unele condiții prealabile de mare importanță care lipseau înainte de LAJGS sunt acum îndeplinite, ceea ce ar trebui să determine o creștere a calității serviciilor avocaților din sistemul de asistență juridică garantată de stat. Spre exemplu, avocații din sistemul de asistență juridică garantată de stat nu mai sunt numiți de autoritățile ce efectuează sau conduc procedurile penale sau civile. Așadar practica „avocaților de buzunar” se reduce semnificativ în comparație cu situația dinainte de 2008. De asemenea, avocații din sistemul de asistență juridică garantată de stat devin mai independenți în raport cu actorii justiției penale și pot contesta mai activ acțiunile sau inacțiunile acestora. Remunerația avocaților a suferit o ușoară creștere, iar sistemul de plată recompensează punctualitatea și responsabilitatea avocaților. Cu toate acestea, mulți avocați se plâng de remunerația redusă din sistemul de asistență juridică garantată de stat și de numărul mic de acțiuni de apărare plătite de stat, deși mulți admit o îmbunătățire comparativ cu situația dinainte de LAJGS. Noul sistem a stabilit reguli clare pentru numirea avocaților din sistemul de asistență juridică garantată de stat. În încercarea de a spori accesul la justiție, asistența juridică a fost divizată în asistență juridică primară și calificată. Până în 2012, asistența juridică calificată, constând în consultanță juridică și reprezentare, a fost asigurată numai pentru cazurile penale. Asistența juridică primară, sau accesul tuturor la consultanță juridică, fără vreo probă de merit, funcționează numai în 30 de sate, acolo unde Fundația Soros-Moldova îi susține pe parajuriști. Așadar, asistența juridică primară, precum și introducerea unor prestatori alternativi de servicii de asistență juridică garantată de stat este un domeniu care oferă mari oportunități în viitor.

Cel mai important lucru este că reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat a stabilit un cadru instituțional național care a îndreptat atenția factorilor decizionali din Moldova spre accesul la justiție. S-a instituit astfel Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, care și-a preluat activ responsabilitățile de supraveghere a sistemului de asistență juridică garantată de stat. Există acum o autoritate a cărei misiune centrală este aceea de a furniza și de a garanta accesul la justiție, fapt fără precedent. Am putea afirma că există acum un „campion al accesului la justiție” pe scena instituțională, juridică și politică a

Moldovei. De asemenea, există un buget unificat pentru asistența juridică garantată de stat, ceea ce ilustrează cu claritate nevoia de finanțare a sistemului de asistență juridică garantată de stat. Alături de CNAJGS, există o întreagă rețea de instituții regionale, Oficiile Teritoriale ale CNAJGS, care implementează în practică politicile ce țin de asistență juridică garantată de stat. În plus, Ministerul Justiției joacă un rol important, ca principal factor de decizie în domeniul asistenței juridice garantate de stat.

În afară de realizările LAJGS, există și serioase provocări. Capacitatea administrativă a instituțiilor de asistență juridică este încă slabă. În cazul CNAJGS, lipsa aparatului administrativ ridică mari îngrijorări cu privire la sustenabilitatea instituției. Pe de altă parte, deficiența administrativă pune sub semnul întrebării rigiditatea și capacitatea de extindere a sistemului de asistență juridică garantată de stat. Până în 2012, amploarea asistenței juridice garantate de stat s-a limitat la cazurile penale. Extinderea asistenței juridice garantate de stat și asupra cazurilor care nu sunt de natură penală, domeniu în care nevoile sunt mult mai numeroase, a fost inițiată în ianuarie 2012. Rămâne de văzut cum va fi implementată.

Lipsa unei testări riguroase a mijloacelor (testul sau criteriul financiar), care reprezintă un pilon al unui sistem comprehensiv de asistență juridică garantată de stat, determină o presiune enormă asupra sistemului de asistență juridică garantată de stat în cauze penale. Testarea mijloacelor este și mai importantă pentru funcționarea corectă a asistenței juridice garantate de stat în alte cazuri decât cele penale. Contribuțiile personale vor fi vitale pentru fezabilitatea unui sistem de asistență juridică garantată de stat la scară largă, care să acopere necesitățile de asistență juridică garantată de stat în cauze penale, civile și contravenționale. De notat că atât testarea mijloacelor, cât și contribuțiile personale sunt direct legate de capacitatea administrativă a CNAJGS și a OT. Un alt domeniu, dependent în mare măsură de capacitatea administrativă a CNAJGS, este abilitatea de a introduce asistența juridică primară ca mecanism de captare a unui public mai larg și de raționalizare a costurilor asistenței juridice garantate de stat.

Cu toate că s-a observat o anumită îmbunătățire a calității asistenței juridice, există numeroase îngrijorări privind faptul că această calitate ar fi legată în principal de motivația etică a prestatorilor individuali de servicii. Calitatea sistemului de asistență juridică finanțat din bugetul de stat trebuie să reprezinte o parte importantă a unui sistem comprehensiv de formulare, implementare și re-evaluare a politicilor din domeniul accesului la justiție. Calitatea asistenței juridice garantate de stat a figurat pe agenda Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, dar acesta trebuie să devină mai activ în dezvoltarea unor mecanisme adecvate de asigurare a calității. De asemenea, implicarea activă a Uniunii Avocaților în asigurarea calității asistenței juridice garantate de stat este crucială.

1. Obiectivele raportului

Moldova este una din primele țări ale Europei Centrale și de Est care și-au reprojctat în întregime sistemul de asistență juridică. Fundamentul principal al acestei reforme îl reprezintă Legea cu privire la Asistența Juridică Garantată de Stat (LAJGS). Legea a fost adoptată pe 26 iulie 2007 și a intrat în vigoare la 1 iulie 2008. Prevederile sale vizează garantarea accesului egal la justiție pentru cetățenii Moldovei, precum și pentru străinii și pentru persoanele apatride implicate în procedurile efectuate de autoritățile moldovene. Art. 1 face legătura în mod explicit între obiectivele LAJGS și realizarea drepturilor fundamentale ale omului de către populație.

Înainte de adoptarea LAJGS, Moldova a avut un sistem de asistență juridică tipic pentru toate țările din fostul bloc estic. În rezumat, asistența juridică garantată de stat a fost descrisă nu ca un element al accesului la justiție, ci ca o protecție specială pentru un număr limitat de participanți la procedurile din instanță, cei deosebit de vulnerabili. Ea a fost văzută ca un fel de garanție pentru legalitatea procesului, nu ca o salvagardare a drepturilor individuale. Principiul călăuzitor este că atât consilierea juridică „gratuită” sau finanțată de stat, cât și reprezentarea în instanță erau rezervate procedurilor juridice penale. În sens filosofic, asistența juridică se baza pe recunoașterea faptului că apărătorii implicați în procedurile penale dispun de o putere mult mai mică (dacă nu cumva sunt total lipsiți de putere) în comparație cu puternicul aparat de stat reprezentat de poliție și de procuratură.

În 2011, Fundația Soros-Moldova și-a asumat sarcina de a realiza o evaluare a implementării LAJGS. Întrebările principale ale evaluării sunt:

- Care a fost impactul LAJGS asupra accesului la justiție în Moldova?
- În ce măsură cadrul instituțional stabilit prin LAJGS garantează asistența juridică accesibilă și competentă?
- Care este impactul legii asupra furnizorilor de servicii de asistență juridică?
- Ce schimbări a provocat LAJGS în procesul de furnizare a serviciilor de asistență juridică?

2. Abordare și metodologie

Pentru a răspunde la aceste întrebări, echipa de cercetători a adoptat o abordare comparativă longitudinală, în care situația dinaintea legii este pusă în contrast cu situația de la momentul studiului (la trei ani după ce LAJGS a intrat în aplicare). De notat că perioada de aproape trei ani dintre adoptarea LAJGS și momentul studiului nu este suficientă pentru a evalua toate consecințele importante pe care noul regim le-ar putea avea asupra accesului la justiție în Moldova. Multe dintre avantajele și dezavantajele LAJGS se vor produce în anii următori. Cu toate acestea, este important să observăm și să evaluăm efectele noului sistem de asistență juridică.

Un alt aspect important al cercetării este opțiunea echipei de cercetători pentru o evaluare empirică a gradului de implementare. Astfel, pentru a estima efectele LAJGS din perspectiva tuturor actorilor implicați în sistemul de asistență juridică, au fost realizate peste 20 de interviuri individuale amănunțite. Pentru a completa informația obținută prin interviurile individuale, au fost utilizate câteva grupuri-țintă.

În plus, de câte ori a fost posibil, s-au colectat date statistice din surse oficiale privitoare la diverse aspecte ale sistemului de justiție și, în particular, la intersecțiile sale cu sistemul de asistență juridică. Dar, nu toate sursele de informații au răspuns integral, sau cel puțin parțial tuturor cerințelor noastre.

Pentru a îmbogăți evaluarea, ne-am folosit și de datele unui studiu recent cu privire la problemele cu caracter juridic ale populației din republica Moldova și existența sau lipsa soluțiilor pentru acestea.¹

Diferitele surse de informații enumerate mai sus vor fi utilizate pentru a descrie diferențele între situația dinaintea LAJGS și cea de după LAJGS. Studiul se concentrează pe impactul legii asupra aspectelor instituționale și operaționale ale sistemului de asistență juridică garantată de stat. Trebuie să specificăm că studiul nu explorează efectele individuale ale asistenței juridice garantate de stat. Spre exemplu, nu discută felul în care indivizii sau comunitățile beneficiază de disponibilitatea asistenței juridice garantate de stat. Aspectele de gen de asemenea nu sunt incluse ca și criteriu pentru evaluare. Accentul principal cade pe amplitudinea impactului LAJGS asupra sistemului de asistență juridică garantată de stat.

Pornind de la această premisă, utilizăm o abordare dualistă. Mai întâi, conturăm principalele trăsături ale fostului sistem de asistență juridică. Așa cum s-a menționat mai sus, vechiul sistem nu este original. Multe din proprietățile sale, sau chiar toate, pot fi observate la o mulțime de state care continuă să se bazeze pe vechiul model sovietic. De aceea, descrierea vechiului sistem nu va fi una amănunțită, câtă vreme neajunsurile sale au fost documentate în numeroase alte studii. Atenția noastră se va îndrepta asupra realizărilor și provocărilor sistemului reformat. În final, vom discuta atât despre provocările, cât și despre oportunitățile ce vor apărea în viitorul apropiat și vom schița o serie de recomandări politice.

3. Sistemul de asistență juridică garantată de stat înainte de LAJGS

3.1. Domeniu limitat de acoperire

Nu dispunem de date demne de încredere pentru a aprecia disponibilitatea asistenței juridice înainte de 2006. Numărul de cazuri de asistență juridică în 2006 a fost estimat la aproximativ 6000.² Se consideră că 99% din aceste cazuri de asistență juridică au fost cazuri penale. Sistemul se baza pe vechiul model al numirii avocaților privați de către instanță sau poliție, aceștia fiind prost remunerați, din diverse surse ale bugetului de stat. După cum s-a menționat mai sus, aproape toate numirile au fost duse la îndeplinire ca asistență juridică obligatorie în cauze penale. Deosebit de problematică s-a dovedit desemnarea asistenței juridice premergătoare procesului, domeniu în care un cadru legal dubios a permis poliției și ofițerilor de urmărire penală, precum și procurorilor să numească asistența juridică în alte cazuri decât cele în care aceasta este obligatorie.

¹ Studiul asupra problemelor cu caracter juridic ale populației din Moldova cu soluții și fără s-a bazat pe un sondaj reprezentativ la scară națională, realizat în august 2001, în cadrul unui proiect al Fundației Soros-Moldova. Studiul va fi disponibil în limba engleză și în limba română va fi disponibil pe www.soros.md începând cu luna aprilie 2012.

² Conform surselor CNAJGS.

În 2003, Fundația Soros-Moldova a comandat o analiză a cadrului legal referitor la sistemul de asistență juridică garantată de stat³ și și-a asumat realizarea unui studiu empiric referitor la furnizarea asistenței juridice garantate de stat, în 2004⁴ în două instanțe raionale ale țării. Analiza legală din 2003 a identificat neajunsuri semnificative, printre care normele vagi ale programelor guvernamentale de asistență juridică, lipsa normelor procedurale pentru implementarea dreptului la asistență juridică în cadrul procedurilor non-penale, lipsa regulilor de numire a avocaților din domeniul asistenței juridice, lucru care, în practică, îi face pe aceștia să depindă de organele de urmărire penală și de judecători, regulile greoaie de plată pentru asistența juridică și comisiunile mici, care nu îi motivează pe avocați să lucreze bine pentru inculpați/clientii lor. Studiul din 2004 a dezvăluit alte detalii negative referitoare la practica de asistență juridică și anume faptul că asistența juridică era oferită numai în acele cazuri penale în care prezența unui avocat era obligatorie, deși, prin lege, ea ar fi trebuit să fie oferită și în cazurile civile în care asistența juridică era obligatorie; avocații care ofereau asistență juridică erau numiți, într-un număr mare de cazuri, însă, în practică, acești avocați ar fi solicitat adeseori o plată suplimentară de la client (în natură sau monetară), ceea ce a făcut imposibilă orice estimare a nevoilor și a costurilor actuale ale asistenței juridice; avocații numiți în cazurile de asistență juridică s-au dovedit foarte pasivi în apărarea clienților lor; plata redusă pentru cazurile de asistență juridică nu a reprezentat o motivație pentru o prestație solidă, profesionistă, ci, mai degrabă, a determinat formarea unei scheme de asistență juridică din avocați care, altfel, nu ar fi avut un flux constant de clienți privați.

3.2. Lipsa de transparență și deficiențele cadrului instituțional

Sistemul care exista înainte de LAJGS nu era unul transparent, din cauza unui cadru instituțional inadecvat, a lipsei unor instituții care să aibă drept misiune prioritară asistența juridică garantată de stat. Nu exista nici o organizație responsabilă pentru supravegherea funcționării sistemului de asistență juridică garantată de stat, nici pentru monitorizarea nevoilor existente. Prin urmare exista și o informație precară referitoare la resursele pe care statul le cheltuia anual pentru asistența juridică garantată de stat. Spre exemplu, un înalt funcționar din sistemul de asistență juridică declara: „Înainte de adoptarea legii, nimeni nu știa câte cazuri de asistență juridică există, cu excepția anului 2006-2007, când acestea au fost numărate, la cererea Fundației Soros –Moldova.” Bugetul alocat asistenței juridice nu era adus la cunoștința publicului. Nu exista nicio estimare a costurilor cazurilor tipice de asistență juridică. Calitatea serviciilor de asistență juridică nu figura pe agenda niciunei instituții publice și nici a Baroului.

Conceperea și implementarea politicii de asistență juridică era acordată în mod difuz, mai multor actori diferiți din sistemul juridic: MJ schița bugetul; Baroul alcătuia listele cu furnizorii de servicii de asistență juridică și plătea avocații implicați în asemenea cazuri. Din 2006, plățile către furnizorii individuali de servicii de asistență juridică au fost procesate de MJ. Actorii din sistemul de justiție penală (ofițeri de poliție, ofițeri de urmărire penală, procurori sau judecători) desemnau avocații de pe această listă sau din afară – fără ca participarea avocaților care nu figurau pe listă să provoace vreo consecință.

³ A se vedea analiza legală a sistemului de asistență juridică garantată de stat schițată de Eugen Osmochescu, Ion Vîzdoagă și Viorel Rusu, pornind de la metodologia pusă la dispoziție de Inițiativa pentru Justiție a Societății Deschise, Budapesta și de Programul de Drept al Fundației Soros –Moldova, din octombrie 2003, raport disponibil la cerere (în limba română sau în limba engleză).

⁴ A se vedea studiul statistic cu privire la furnizarea asistenței juridice penale în Moldova, realizat de Victor Munteanu, Victor Zaharia și Ion Jigău, Fundația Soros – Moldova, 2004. Metodologia studiului s-a dezvoltat pe baza metodologiilor utilizate în studiile privitoare la accesul la un avocat, realizate de Fundația Bulgară Helsinki în Bulgaria, în 2002, și a recomandărilor Inițiativa pentru Justiție a Societății Deschise. Rezultatele sunt disponibile la cerere (în limba română).

Ca urmare, diversele funcții erau dispersate între actori instituționali diferiți. Lipsit de o conducere clar definită, sistemul era eclectic și în esență receptiv față de interesele și necesitățile diversilor actori profesionali. În schimb, exista o slabă preocupare pentru interesul public sau pentru interesele persoanelor care aveau nevoie de asistență juridică sau recurgeau la aceasta. Probleme precum calitatea, eficiența, planificarea și dezvoltarea sistemului erau în mare parte neglijate, în absența unei puteri instituționale care să susțină și să conducă acest proces. O consecință vizibilă a lipsei de conducere politică a fost absența oricăror standarde profesionale pentru activitatea de asistență juridică. De fapt, rămânea la latitudinea fiecărui avocat să se asigure dacă activitatea sa întrunește standarde considerate acceptabile din perspectiva respectului față de interesul justiției și față de interesul fiecărui client. Spre exemplu, lipsa monitorizării serviciilor furnizate de avocații din sistemul de asistență juridică, asociată retribuțiilor mici, a condus la numeroase abuzuri săvârșite de avocații din oficiu. Cum era de așteptat, acest lucru a generat o puternică percepție a publicului cum că avocații din sistemul de asistență juridică percepeau plăți suplimentare de la beneficiari. Se pune problema dacă această practică a încetat odată cu adoptarea noii LAJGS.

Lipsa unui cadru limpede și funcțional a condus la incertitudine cu privire la bugetul asistenței juridice garantate de stat. Împărțite între diverse linii bugetare, cheltuielile pentru asistență juridică garantate de stat dinainte de 2008 erau practic imposibil de estimat în mod cert. Întârzierile mari, sau uneori uriașe ale finanțărilor deja aprobate pentru asistența juridică garantate de stat, au redus și mai mult entuziasmul avocaților, din ce în ce mai puțin interesați să acorde asistență juridică garantată de stat. Spre exemplu, în 2003, sistemul s-a aflat în pragul colapsului, atunci când avocații au refuzat să mai preia alte cazuri din cauza disputelor legate de remunerație.

3.3. Calitatea asistenței juridice garantate de stat

Înainte de LAJGS, calitatea serviciilor juridice era apreciată mai cu seamă din perspectiva responsabilității disciplinare a unui avocat față de clienții săi. Cu toate acestea, datele furnizate de Barou demonstrează că procedurile disciplinare nu constituiau mecanisme puternice care să garanteze clienților servicii juridice de înaltă calitate. Mai mult, remunerația era destul de slabă, ceea ce reducea motivația avocaților de a folosi aceleași standarde profesionale pentru clienții cărora le acordau asistență juridică, ca și pentru clienții privați. Câtă vreme asistența juridică era preponderent văzută de avocați mai degrabă ca o datorie și nu ca un drept al indivizilor, care sunt îndreptățiți să beneficieze de asistență juridică și de reprezentare, așteptările cu privire la asigurarea calității erau limitate. Avocații implicați în cazurile de asistență juridică erau desemnați de organele de urmărire penală sau de instanțe și necesitau semnătura acestora pentru a confirma prezența lor în caz/ în acțiunea procedurală pentru a încasa plata pentru asistența juridică acordată. Acest lucru îi plasa într-o accentuată dependență față de autoritățile care-i numeau, ceea ce afecta negativ calitatea serviciilor pe care le prestau. Astfel s-a consacrat în societatea moldoveană percepția cum că avocații din oficiu nu ar trebui „să bată toba”, ci ar trebui „să închidă ochii” la multe din încălcările drepturilor acuzatului și că ei sunt mai puțin activi decât avocații angajați. Din păcate, această percepție continuă să predomină, pe scară largă.

„De regulă (în majoritatea cazurilor) veneau stagiarii – lipsiți de experiență; deseori, trebuia să pun eu întrebări în locul avocatului, pentru că ei nu se pricepeau.” (Interviu cu un procuror)

3.4. Dependența între avocații care acordă asistență juridică garantată de stat și autoritățile care îi numesc

Vechiul sistem de asistență juridică s-a concentrat aproape exclusiv pe cazurile penale. O provocare deosebită în urmărirea penală a fost reprezentată de probabilitatea unei relații apropiate între autoritățile tutelare – ofițerii de poliție sau procurorii și avocatul apărării. Conform legii, ofițerii de urmărire penală, procurorii sau instanțele trebuiau să solicite coordonatorului baroului local să numească un avocat pentru cazurile impuse. În practică, existau liste de avocați care furnizau asistență juridică din oficiu și orice procuror, orice ofițer de urmărire penală sau judecător putea apela la oricare dintre cei înscriși. Dacă apelau la un avocat care nu era de serviciu, nu existau niciun fel de consecințe juridice sau organizaționale. Avocații care erau în relații apropiate cu autoritățile tutelare aveau mai mari șanse să fie solicitați, câtă vreme ofițerii de urmărire penală sau procurorii puteau sugera asta acuzatului sau puteau apela direct la avocatul pe care îl cunoșteau. Așadar, pentru a fi numiți, avocații trebuiau să fie „cunoscuți”, „recunoscuți” și solicitați de autoritățile tutelare. În lipsa unui sistem bazat pe criterii clare și obiective de abilitare, practicile au variat destul de mult. Pentru unii clienți, avocații erau apelați imediat, în timp ce pentru alții, ei erau chemați mai târziu, pe parcursul procesului.

„În vechiul sistem, exista o legătură directă între procuror, ofițer de urmărire penală și avocat – orice ofițer de urmărire penală sau procuror putea apela la un prieten avocat și rezultatul acestui tandem era o calitate scăzută a serviciilor de asistență juridică. Avocații închideau ochii la numeroase abuzuri; spre exemplu, ei puteau semna procesul-verbal al audierii fără ca măcar să-l fi văzut pe bănuț sau învinuit, etc. Acest sistem a fost demontat de LAJGS.” (Interviu cu un avocat din oficiu)

„Dacă persoana dispunea de bani – procurorul/ poliția chema imediat avocatul sau avocații cu care colaborau.” (Interviu cu un avocat privat care acordă asistență juridică garantată de stat)

În alte cazuri, în special în cele de rutină, în care clientul nu dispunea de fonduri, ofițerii de urmărire penală puteau întâmpina dificultăți în asigurarea unui avocat, atât timp cât nu exista nicio autoritate care să asigure participarea avocaților la procedurile penale.

„Am fost nevoit să apelez la coordonatorul din teritoriu al avocaților și să chem avocatul de serviciu. Acesta nu era tot timpul disponibil și nu mulți erau dispuși să-l înlocuiască. Asta din cauza marilor întârzieri în plata avocaților din oficiu, care refuzau pur și simplu să se prezinte.” (Interviu cu un procuror)

Pe scurt, înainte de 2008, când a intrat în vigoare LAJGS, avocații din oficiu erau percepuți mai curând ca apărători formali, decât ca autentici apărători ai drepturilor clienților lor. De notat că nu putem, firește, generaliza pentru toți sau pentru majoritatea avocaților care au oferit asistență juridică înainte de 2008. Am auzit multe relatări despre avocați din oficiu care au apărat drepturile clienților lor cu integritate și profesionalism, în ciuda remunerației mici sau a întârzierii plăților, fără monitorizare sau control, și în ciuda unei slabe aprecieri publice a activității de asistență juridică. Asta înseamnă că înainte de 2008 existau prea puține mecanisme și resurse care să garanteze că eficiența și calitatea asistenței juridice finanțate de stat nu depinde doar de integritatea personală a fiecărui avocat care acordă asistență juridică garantată de stat.

4. Procesul de implementare

4.1. Domeniile acoperite de sistemul de asistență juridică garantată de stat

Legea cu privire la Asistența Juridică Garantată de Stat (LAJGS) a fost adoptată pe 26 iulie 2007. Ea a revizuit complet prevederile existente și obiectivele asistenței juridice finanțate de stat din Moldova. În primul rând, spre deosebire de situația anterioară, în care asistența juridică era înțeleasă din perspectiva numirii unui avocat care să ofere asistență juridică și reprezentare în cazurile de apărare/reprezentare din oficiu, LAJGS a instituit două tipuri de asistență juridică:

- Asistență juridică primară – informare juridică elementară și asistență în redactarea diverselor acte, oferite de parajuriști și de ONG-uri specializate.⁵
- Asistență juridică calificată – consultanță juridică și reprezentare în fața organelor de urmărire penală, sau în instanță, în cadrul proceselor penale, civile și contravenționale, reprezentare în fața autorităților publice⁶, oferită de avocați, indiferent din ce categorie fac parte (avocați publici, sau avocați privați ce oferă asistență juridică garantată de stat la cerere)⁷ sau de ONG-uri. ONG-urile pot oferi asistență juridică în orice caz cu excepția reprezentării în instanță în cauze penale și contravenționale.⁸ Începând din ianuarie 2012, reprezentarea în fața instanțelor poate fi realizată numai de avocații calificați, ceea ce a redus semnificativ aria cazurilor în care ONG-urile pot oferi asistență juridică, reducându-le practic la consiliere și la orice procedură înafara instanței.

Asistența juridică primară este oferită oricărei persoane, pentru orice problemă, fără a fi limite referitoare la domeniul juridic. Orice persoană poate beneficia de asistență juridică primară fără a trebui să-și justifice statutul financiar. Legislatorul a optat pentru a lăsa „deschisă” opțiunea de asistență juridică primară din considerente de promptitudine: problemele care se pretează asistenței juridice primare se presupun a fi probleme simple, care pot fi clarificate imediat de orice persoană educată, nu neapărat de un avocat calificat. Scopul este acela de a găsi o soluție rapidă pentru o problemă care poate fi rezolvată rapid, fără a impune cerințe de eligibilitate care nu ar face decât să descurajeze populația care ar dori să se folosească de această oportunitate. Așadar, asistența juridică primară trebuie oferită la cerere imediat, sau la cel mult 3 zile după înregistrarea cererii la parajurist/ONG.⁹ În cazul în care problema clientului este una complicată, sau dacă parajuristul/ONG-ul nu știe cum să răspundă la ea, persoana trebuie sfătuită să contacteze un avocat sau invitată să revină mai târziu, dacă furnizorul de servicii juridice îi poate da un răspuns în maximum 3 zile. Parajuristul/ONG-ul însărcinat cu asistența juridică primară trebuie să explice persoanei posibilitățile de a solicita asistență juridică calificată.

Cu toate că nu solicită nicio atestare a statutului financiar, asistența juridică primară este destinată persoanelor sărace care nu-și pot permite să angajeze un avocat. Pentru a preveni orice abuz, legislatorul a prevăzut ca o persoană să nu poată beneficia de asistență juridică

⁵ Vezi articolele 2 și 15-17, LAJ.

⁶ Vezi art. 2 din LAJ.

⁷ A se vedea art. 2 și 29 ale LAJ.

⁸ A se vedea art. 35, LAJ.

⁹ A se vedea art. 18, LAJ.

de mai multe ori pentru aceeași problemă, în afară de cazul în care ar surveni noi circumstanțe.¹⁰

Până în acest moment, asistența juridică a fost asigurată numai în 30 de sate, acolo unde Fundația Soros-Moldova a susținut rețeaua de parajuriști în anul 2010 – 2011.

Asistența juridică calificată este oferită în cazurile penale, civile, contravenționale și administrative (numite mai departe în text cazuri non-penale).¹¹ Înainte de a desemna asistența juridică calificată, CNAJGS și organismele sale trebuie să aplice teste financiare și de merit. Pentru a beneficia de asistență juridică, beneficiarul trebuie să aibă un venit mai mic decât cel prevăzut de guvern pentru a beneficia de asistență juridică,¹² cu excepția acelor persoane care pot beneficia de asistență juridică indiferent de statusul lor financiar. Pentru a calcula nivelul de venit pentru a beneficia de asistență juridică, se ia în calcul venitul înregistrat în ultimele 6 luni care preced momentul cererii de asistență juridică. Metodologia detaliată de calculare a venitului și de determinare a nivelului până la care se poate beneficia de asistență juridică sunt prevăzute în Hotărârea de Guvern Nr. 1016, din 1.09.2008.¹³ Regulamentul se bazează pe prezumpția de încredere în datele furnizate de aplicant. Prin urmare, pentru a adopta o decizie cu privire la adecvarea financiară a aplicantului, este suficient ca acesta să completeze și să semneze o declarație-tip referitoare la mijloacele sale financiare și să o depună la Oficiul Teritorial al CNAJGS. Oficiul respectiv poate solicita documente suplimentare care să dovedească statutul financiar, în cazul în care sinceritatea persoanei stârnește îngrijorare. De asemenea, acesta poate decide să ofere asistență juridică, solicitând ca respectivele dovezi să fie aduse mai târziu, în perioada de examinare a cazului. Prezumpția este foarte importantă, deoarece colectarea datelor necesare pentru a demonstra statutul financiar poate dura până la 2 săptămâni, iar OT trebuie să adopte o decizie cu privire la asistența juridică în maximum trei zile de la momentul primirii cererii. Pentru a ne asigura că aplicantul furnizează informații corecte, declarația prevede asumarea responsabilității aplicantului pentru corectitudinea informațiilor furnizate și obligația acestuia de a acoperi costurile asistenței juridice de care a beneficiat în cazul în care informațiile se dovedesc false sau în cazul în care situația sa financiară s-a îmbunătățit în perioada în care a beneficiat de asistență juridică, față de momentul depunerii respectivei declarații.

În funcție de procesul sau de etapa în care survine, asistența juridică calificată din Moldova poate fi:

- Asistență juridică obișnuită¹⁴ și
- Asistența juridică de urgență¹⁵

Între cele două tipuri de asistență juridică nu există deosebiri esențiale, ci doar în privința procedurii de desemnare a avocaților care o oferă și a cerințelor de eligibilitate.. Asistența juridică de urgență este oferită oricărei persoane reținute/arestate în vederea unui proces penal sau contravențional, până în momentul în care statutul persoanei este clarificat: eliberat sau deținut în faza de urmărire penală. De regulă asistența juridică se acordă până la prima

¹⁰ A se vedea art. 18, para (3), LAJ.

¹¹ A se vedea art 19, LAJ.

¹² A se vedea art. 20, LAJ.

¹³ A se vedea Hotărârea de Guvern nr. 1016 din 1.09.2008, cu privire la aprobarea Regulamentului privind metodologia de calcul a venitului în scopul acordării asistenței juridice calificate, publicat pe 5.09.2008.

¹⁴ Legea cu privire la asistența juridică nu utilizează termenul de asistență juridică „obișnuită”, dar eu îl folosesc aici pentru a sublinia distincția între acest serviciu și asistența juridică de urgență.

¹⁵ A se vedea art. 28, LAJ.

audiere, atunci când persoana arestată apare în fața judecătorului de instrucție, în afara cazului în care organul de urmărire penală sau organul care a operat reținerea decide să elibereze persoana înainte de a aduce cazul în fața instanței. Scopului asistenței juridice de urgență este acela de a implica un avocat cât mai repede, după reținerea și arestarea persoanei, pentru a asigura dreptul fundamental al acesteia la apărare și pentru a preveni orice eventual abuz al autorității de detenție. Asistența juridică de urgență trebuie acordată în maximum 3 ore de la momentul reținerii. Organul care a operat reținerea trebuie să contacteze imediat, la maximum o oră de la reținere, OT care să desemneze imediat un avocat, în maximum două ore din momentul primirii cererii de la organul care a operat reținerea persoanei.¹⁶ În alte localități decât cele în care funcționează OT, sau în afara orelor de funcționare a OT, organul de urmărire penală sau instanța solicită direct avocații de serviciu. Lista avocaților de serviciu este alcătuită lunar de OT și distribuită tuturor organelor de urmărire penală și instanțelor. Se aplică aceeași limită de timp de 3 ore pentru desemnarea avocaților.

După cuantumul costurilor care revine clientului, asistența juridică calificată poate fi de două tipuri:

- Asistență juridică calificată gratuită – costurile fiind acoperite de stat și
- Asistență juridică calificată parțial gratuită, care se oferă în cazurile în care venitul persoanei este mai mare decât nivelul stabilit de guvern pentru a beneficia de asistența juridică, iar persoana este capabilă să acopere o parte a costurilor asistenței juridice.¹⁷ O asemenea prevedere este favorabilă clientului care nu are resurse suficiente pentru a acoperi toate costurile asistenței juridice. De asemenea, ea este bună pentru stat, întrucât îi oferă posibilitatea de a acoperi în mai mare măsură nevoile de asistență juridică din țară. Totodată, o contribuție parțială poate descuraja pe clienții care nu dețin o plângere validă spre a fi susținută în fața instanței. Până acum, această prevedere a rămas formală (un aspect prevăzut de lege, dar neimplementat încă; a se vedea comentariile de mai jos, din capitolul „Provocări”).

Asistența juridică este asigurată indiferent de statutul financiar al persoanei în următoarele condiții:

1. Persoane care necesită asistență juridică de urgență în cazul reținerii în cadrul unui proces penal sau al unei proceduri contravenționale,¹⁸
2. Cazuri în care prezența unui avocat este obligatorie (cazuri de apărare obligatorie) conform articolului 69 alin. (1), pct. 2)-12) al Codului de Procedură Penală și
3. Cazuri în care asistența juridică este obligatorie conform art. 304 și 316 al Codului de Procedură Penală al Republicii Moldova.¹⁹

În ceea ce privește testul sau criteriul cu privire la meritul cauzei, prevăzut de lege, în cazurile penale „interesul justiției” impune numirea unui avocat. Pentru cazurile civile, contravenționale și de contencios administrativ, este prevăzut un criteriu adițional, respectiv „atunci când cazul este unul complex din punct de vedere juridic sau procesual”.²⁰ Criteriul

¹⁶ A se vedea art. 28 și 26 din LAJ, precum și amendamentele la CPP. Vezi și Regulamentul CNAJGS cu privire la procedura de solicitare și de numire a unui avocat care să ofere asistență juridică de urgență, aprobat pe 16.07.2008.

¹⁷ A se vedea art 22, LAJ.

¹⁸ A se vedea art. 19 para (1), LAJ.

¹⁹ A se vedea art 19 para (1), LAJ.

²⁰ A se vedea art 19 para (1) l.a) și l.e) din LAJ.

„în interesul justiției” se bazează pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), referindu-se de obicei la gravitatea acuzației și la sentința posibilă, la complexitatea cazului și la capacitatea persoanei de a se reprezenta ea însăși.²¹ CEDO consideră că „în principiu, atunci când este în joc libertatea, interesul justiției impune ca persoana să fie reprezentată.”²² Pornind de la aceste concluzii și de la analiza prevederilor LAJGS referitoare la asistența juridică de urgență și la procesele în care asistența juridică obligatorie este necesară, am putea crede că asistența juridică în Moldova trebuie acordată în oricare caz penal în care persoana este reținută/arestată sau riscă privarea de libertate, sau orice caz penal sau civil în care asistența juridică este obligatorie. De asemeni, asistența juridică trebuie asigurată oricărei persoane reținute/arestate într-o procedură contravențională.

4.2. Cadrul instituțional

CNAJGS are o dublă responsabilitate – pe de o parte, pentru formularea și elaborarea politicilor naționale de asistență juridică garantată de stat și, pe de altă parte, pentru implementarea lor. De fapt, MJ este organul care elaborează politica de stat în domeniul asistenței juridice garantate de stat în teritoriu, iar CNAJGS ajută MJ în realizarea politicii domeniului asistenței juridice garantate de stat.²³ În același timp, CNAJGS întocmește rapoarte anuale de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat și le prezintă MJ, Guvernului și Parlamentului²⁴ și rapoarte trimestriale prezentate MJ cu privire la utilizarea mijloacelor financiare alocate pentru asistența juridică garantată de stat.²⁵

În momentul înființării CNAJGS, conceptul rațional care a stat la baza fondării sale a fost acela de a absolvi MJ de funcția de a presta servicii nepotrivite pentru un minister, de exemplu de a administra fondurile destinate tuturor avocaților implicați în sistemul de asistență juridică garantată de stat din întreaga țară. În acest sens, MJ trebuie să se concentreze pe elaborarea politicii generale și nu pe prestarea de servicii. Această delimitare a funcțiilor între MJ și CNAJGS este importantă și pentru a asigura o aplicare corectă și independentă a LAJGS, ca și pentru crearea unei imagini imparțiale a sistemului de asistență juridică garantată de stat în fața opiniei publice din țară. Ca entitate separată de MJ, CNAJGS decide, prin intermediul OT cine este și cine nu este îndreptățit să beneficieze de asistență juridică garantată de stat, inclusiv în cazurile contra autorității publice, inclusiv contra MJ. În plus, crearea CNAJGS scutește Baroul național de sarcina de a administra sistemul de asistență juridică, funcțiune inadecvată pentru acest organ, preocupat mai degrabă de a asigura standarde înalte de reprezentare, decât de a supraveghea eficiența utilizării mijloacelor financiare destinate asistenței juridice garantate de stat. Considerăm că principalele scopuri care au stat la baza înființării CNAJGS se vor dovedi juste și vor putea fi implementate, contribuind cu adevărat la instituirea în teritoriu a unui sistem rațional de adoptare a politicilor și de acces la justiție. Conform declarațiilor administratorului CNAJGS, MJ nu intervine în procesul decizional al CNAJGS. Mai mult, MJ lasă destul spațiu de joc CNAJGS pentru a implementa și a iniția politici de asistență juridică. Pe de altă parte, reprezentanții CNAJGS au menționat că ar fi nevoie de mai multă implicare și sprijin din partea MJ, în special în formularea politicilor ce țin de asistența juridică garantată de stat. Poate că asumarea unui rol mai activ al MJ în procesul de elaborare a politicii ar fi util pentru

²¹ A se vedea *Quaranta v. Switzerland*, 24.05.1991.

²² A se vedea *Benham v. United Kingdom*, 10.06.1996.

²³ A se vedea art 9 al LAJ.

²⁴ A se vedea art 12 alin. (1), lit.f), LAJ.

²⁵ A se vedea art.12 alin.(1) subpar. G), LAJ.

a demonstra angajamentul politic și devotamentul față de sistemul de asistență juridică garantată de stat în Moldova.

CNAJGS este un organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public, format din 7 membri, după cum urmează: 2 – desemnați de Ministerul Justiției, 2 – de Baroul Avocaților, 1 – de Consiliul Superior al Magistraturii, 1 – de Ministerul Finanțelor și 1 membru ales de Ministerul Justiției pe baza unui proces public de nominalizare dintre membrii asociațiilor obștești sau a mediului academic.²⁶ Modelul reprezentării diversificate în Consiliul Național a fost ales intenționat, ca o garanție în plus a independenței sale instituționale. Membrii CNAJGS nu sunt nici angajații CNAJGS, nici ai MJ. În acest sens ei nu sunt obligați să își dedice tot timpul administrării sistemului de asistență juridică garantată de stat. Ei trebuie doar să participe la ședințele Consiliului, care trebuie organizate cel puțin o dată la trei luni.²⁷

Principalele sarcini ale CNAJGS sunt:

- Realizarea politicii în domeniul asistenței juridice garantate de stat;
- Determinarea criteriilor financiare și a mecanismelor care permit persoanelor să beneficieze de asistență juridică garantată de stat;
- Stabilirea criteriilor de admitere a avocaților care doresc să figureze în registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat;
- Determinarea regulilor de remunerare, a cuantumului cheltuielilor și a altor costuri ce trebuie plătite avocaților din sistemul de asistență juridică garantată de stat;
- Asigurarea calităților serviciilor de asistență juridică garantată de stat, inclusiv stabilirea standardelor pentru activitatea subiecților implicați în sistemul de asistență juridică garantată de stat și determinarea criteriilor de evaluare pentru monitorizarea serviciilor de asistență juridică garantată de stat în colaborare cu Baroul, etc.;

În conformitate cu LAJGS, au fost instituite cinci Oficii Teritoriale (OT) în localitățile unde sunt prezente cele 5 curți de apel, pentru a susține CNAJGS și a implementa politica de asistență juridică la nivel local. OT răspund de determinarea eligibilității, de numirea avocaților din sistemul de asistență juridică, de alcătuirea listelor de serviciu pentru avocații care prestează servicii de asistență juridică de urgență, de revizuirea rapoartelor avocaților și de realizarea plăților, de coordonarea asistenței juridice primare în regiunea lor, de colectarea datelor statistice necesare și de depunerea rapoartelor către CNAJGS la fiecare trei luni.

Înființarea CNAJGS nu a fost lipsită de dificultăți și de provocări. Cea mai dificilă perioadă a fost primul an de după adoptarea LAJGS. În 2008 au trebuit redactate o sumedenie de legi și de regulamente administrative.

Recrutarea avocaților a reprezentat și ea o provocare. În unele locuri pur și simplu nu existau (și nici acum nu există) suficienți avocați care să răspundă nevoilor locale. În alte locuri, s-a manifestat lipsa de încredere și uneori chiar ostilitatea față de noul sistem. În primii doi ani, principala sarcină a CNAJGS și a Oficiilor Teritoriale a fost aceea de a garanta că există suficienți furnizori de servicii de asistență juridică pentru a asigura aplicarea în practică a principiilor și a prevederilor LAJGS.

²⁶ A se vedea art. 11 al LAJ, precum și Regulamentul CNAJGS adoptat pe 24.01.2008, Regulamentul cu privire la procedura de selectare a membrilor CNAJGS dintre membrii asociațiilor obștești sau din mediul academic, aprobat pe 11.02.2008.

²⁷ Vezi art 13, LAJ.

„În primii 2 ani, principala noastră sarcină a fost asigurarea unui număr suficient de avocați; acum – am trecut de la cantitate la calitate – verificând felul în care sunt realizate serviciile. Actualmente, prioritatea noastră este calitatea.” (Interviu cu coordonatorul unui Oficiu Teritorial)

4.3. Modele de acordare a asistenței juridice garantate de stat

LAJGS prevede un sistem mixt de prestare a serviciilor de asistență juridică. Asistența juridică calificată poate fi furnizată de avocați privați, înscriși la Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat, și de avocați publici. De asemenea, ONG-urile pot furniza asistență juridică non-penală, asistență juridică calificată (care s-a diminuat în instanță după modificarea procedurii civile intrată în vigoare din ianuarie 2012). În anumite condiții, asistența juridică primară poate fi furnizată de parajuriști și de ONG-uri specializate.

Motivele pentru care s-a optat pentru un model mixt au fost legate în special de creșterea calității și a accesibilității sistemului de asistență juridică garantată de stat, precum și de asigurarea rentabilității serviciilor de asistență juridică. Se consideră că o competiție între diversele tipuri de furnizori ar putea contribui la reducerea costurilor și la creșterea calității asistenței juridice. În plus, considerăm că avocații publici și parajuriștii finanțați din surse de stat, vor asigura un sprijin de încredere pentru sistemul de asistență juridică în cazul în care prețurile serviciilor avocaților particulari ar exploda sau aceștia ar refuza sau ar fi incapabili să asigure asistența juridică dintr-un anumit motiv. Până acum, statul a sprijinit financiar numai un singur birou de avocați publici, din ianuarie 2012, în timp ce anterior, Fundația Soros-Moldova a susținut biroul avocaților publici din 2006 și până în 2011 (informații suplimentare despre BAP în capitolul 5.8).²⁸

5. Impactul LAJGS

5.1. Domeniile asistenței juridice garantate de stat

De la adoptarea LAJGS în 2008, s-a înregistrat o creștere constantă a finanțării publice a sistemului de asistență juridică din Moldova. Între 2006 și 2011, creșterea este de 143% (o creștere de 2,4 ori a fondurilor disponibile). Astfel, bugetului pentru asistență juridică reprezenta în valoare absolută 3,5 milioane MDL în 2006, 4,6 milioane MDL în 2007, 3,84 milioane MDL în 2008, 5,7 milioane MDL în 2009, 6,5 milioane MDL în 2010 și 8,5 milioane MDL în 2011 (a se vedea Figura 1). Această creștere indică faptul că tot mai mulți cetățeni ai Moldovei s-au bucurat de asistență juridică și implicit de acces la justiție, pe care, altfel, nu și l-ar fi permis.

Mai mult, bugetul actual, precum și previziunile bugetare pentru perioada 2011-2014 sugerează o creștere semnificativă a fondurilor (a se vedea Figura 1). De remarcat că finanțarea publică a sistemului moldovean de asistență juridică explodează în 2012. Bugetul confirmat destinat asistenței juridice în anul 2012 este de 22,8 milioane MDL, de aproape trei ori mai mare față de bugetul anului 2011. În 2012, sistemul de asistență juridică garantată de stat se va extinde substanțial, pentru a acoperi și nevoile juridice non-penale. Conform estimărilor bugetare, sistemul de asistență juridică garantată de stat va continua să se

²⁸ Alți 10 avocați publici, specializați în delincvență juvenilă, au fost sprijiniți de UNICEF – Moldova pentru aproape un an, în 2009-2010, dar biroul lor a fost închis odată cu întreruperea finanțării externe.

dezvolte. Prognoza pentru 2013 prevede o finanțare de 23 milioane MDL, iar pentru 2014, de 23,3 milioane MDL.

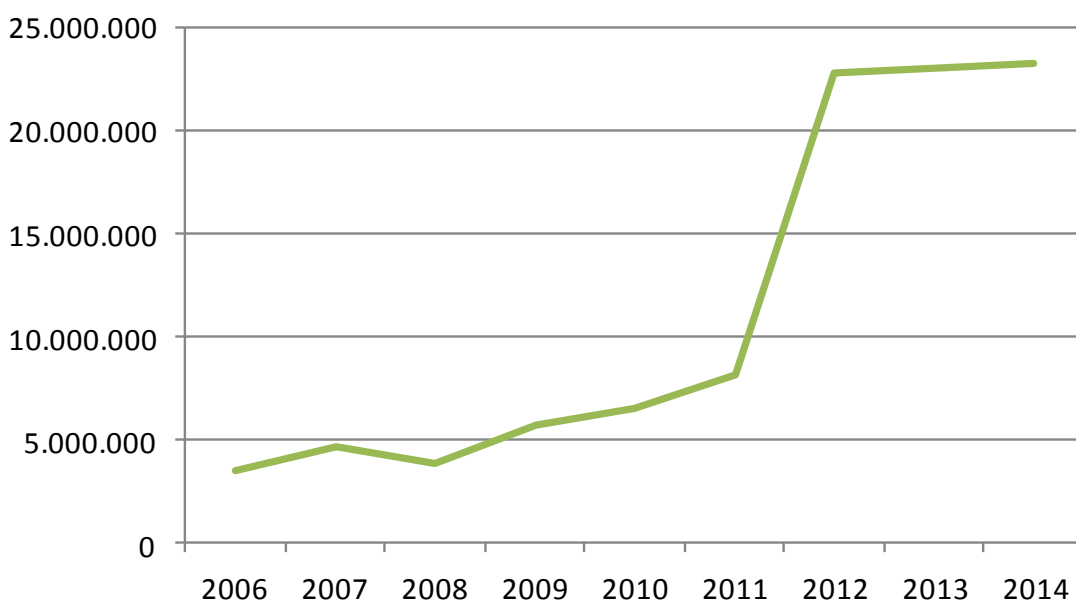


Figura 1: Bugetul asistenței juridice garantate de stat

Notă: Graficul pentru anii 2013 și 2014 reprezintă o proiecție.

Creșterea fondurilor puse la dispoziția sistemului de asistență juridică garantată de stat după 2008 nu reprezintă însă singurul aspect relevant. În plus, se manifestă și o tendință ascendentă al numărului de cazuri de asistență juridică și a numărului persoanelor care beneficiază de asistență juridică. Dacă luăm drept reper anul 2006, când numărul beneficiarilor de asistență a fost de aproape 6000,²⁹ și comparăm cu 2009, când au fost rezolvate 18 096 cazuri de asistență juridică pentru 20 096 beneficiari, observăm o creștere de 235% a numărului de beneficiari. În 2010, 23 007 persoane au beneficiat de asistență juridică, ceea ce reprezintă o creștere de 283% comparativ cu 2006 și de 15% comparativ cu 2009. În 2011 au fost rezolvate 26 056 cazuri de asistență juridică pentru 25 587 beneficiari, ceea ce reprezintă o creștere de 326% față de 2006 și de 11% față de 2010. Cât despre asistența juridică de urgență, în 2009 s-au adoptat 1 500 decizii³⁰ de numire a avocaților pentru asistență juridică de urgență, în 2010 s-au adoptat 1 835 decizii, iar în 2011, 2 123 decizii. De remarcat că numărul cazurilor de asistență juridică ce nu au specificații de urgență crește mult mai repede decât cel al cazurilor de asistență juridică de urgență (a se vedea Figura 2). Acest lucru poate indica o oarecare limitare a numărului și a fluctuației cazurilor de asistență juridică de urgență, ceea ce presupune o creștere a numărului de cazuri obișnuite de asistență juridică, care nu prezintă vreo urgență. O altă explicație ar putea fi aceea că persoanele reținute/arestate apelează la proprii avocați, sau că organele de urmărire penală continuă să apeleze la alți avocați decât cei înscrși pe lista de serviciu, persoane care acționează ca avocați particulari și în consecință, își taxează clienții. Așa cum am explicat mai sus, o mai bună informare a beneficiarilor și a factorilor de decizie va determina, implicit, și o creștere a cererii. În plus, o creștere previzibilă a cazurilor civile se va adăuga acestui proces.

²⁹ Interviu cu președintele CNAJGS.

³⁰ Unele decizii prevedeau numirea a 2 sau mai mulți avocați, sau numirea unui singur avocat pentru 2 sau mai multe cazuri, sau numirea unui avocat pentru mai mulți beneficiari ai aceluiași caz, drept care o decizie nu semnifică un caz sau un acuzat.

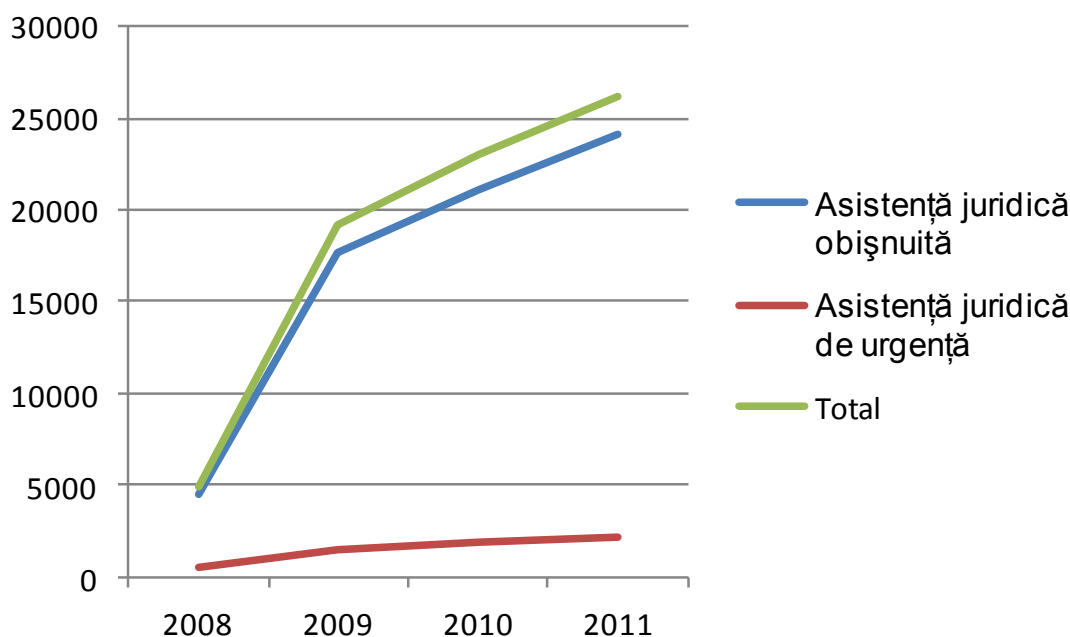


Figura 2: Numărul cazurilor de asistență juridică garantată de stat

Un alt domeniu în care se înregistrează o creștere treptată este numărul de avocați care participă la sistemul de asistență juridică garantată de stat. În 2008, numărul avocaților eligibili pentru a furniza asistență juridică era de 267 (258 avocați la cerere și 9 avocați publici), în 2009, numărul lor a crescut la 296 (277 avocați la cerere și 19 avocați publici), în 2010, la 350 (331 avocați la cerere și 19 avocați publici), iar în 2011, la 508 (501 avocați la cerere și 7 avocați publici). Se pare că problema inițială, aceea de a convinge avocații particulari de potențialul și de beneficiile noului sistem de asistență juridică, a fost în linii mari depășită. Lipsa de avocați care să ofere asistență juridică este observabilă mai ales în zonele limitrofe, unde, în general, numărul avocaților practicanți este mic. Lipsa avocaților în afara orașului Chișinău este o constrângere importantă cu care se confruntă CNAJGS, deoarece ea afectează posibilitatea Consiliului de a selecta avocații potriviți. Selectarea avocaților este practic imposibilă în regiunile cu un număr mic de avocați. De fapt, concurența între avocați este redusă, cu excepția orașului Chișinău.³¹

„Principalele noastre probleme se leagă de faptul că avem suficienți avocați în Chișinău, în medie 30 pe raion, dar în unele raioane nu avem suficienți avocați (cei care există lucrează mult, dar au prea multe cazuri) sau avocații nu doresc să lucreze în sistemul de asistență juridică. Putem numi și avocați din alte raioane, dar regulile de decontare a deplasărilor sunt foarte greoaie și ei nu vor să se confrunte cu așa ceva.” (Interviu cu un coordonator de Oficiu Teritorial)

Care sunt factorii care contribuie la creșterea impactului asistenței juridice? În primul rând, este vorba de noul cadru instituțional, care raționalizează procesul de administrare, numire, retribuire și audit a asistenței juridice finanțate de stat. Rezultă de aici că avocații sunt mai interesați să furnizeze servicii de asistență juridică după adoptarea LAJGS. În al treilea rând, se înregistrează o creștere și o îmbunătățire a informării cu privire la disponibilitatea asistenței juridice.

³¹ În legătură cu această problemă, a se vedea și raportul anual al CNAJGS pentru 2011, p. 11.

„Informarea cu privire la asistența juridică se dezvoltă. Înainte, acest domeniu avea o reputație foarte proastă, pe când acum, populația recunoaște din ce în ce mai mult că avocații din sistemul de asistență juridică sunt utili. Chiar și în instanță – judecătorii spun: „Nu pot să-și dau niciun sfat, dar adresează-te avocaților din sistemul de asistență juridică” – referință care este și ea o dovadă de încredere.” (Interviu cu un administrator al CNAJGS)

Asistența juridică de urgență dezvăluie o dinamică diferită. Într-adevăr, Figura 2 sugerează că tendința ascendentă nu este atât de accentuată ca în celelalte cazuri de asistență juridică. Fapt este că pentru asistența juridică de urgență (desemnată în secțiunile de poliție) nu există un test de mijloace. Folosindu-se de această prevedere liberală a LAJGS, poliția și ofițerii de urmărire penală se grăbesc să cheme avocatul de asistență juridică pentru tot felul de aspecte procedurale, chiar și atunci când acțiunea însăși nu poate fi cotelată drept urgentă. În diverse interviuri, am descoperit că ofițerii de urmărire penală (dar și procurorii) pretind că în CPP se stipulează prezența avocatului în stadiul preliminar al procesului, în cadrul unor acțiuni procedurale, care nu cad sub incidența cazurilor de apărare obligatorie. Pentru ei, cea mai dificilă situație cu care trebuie să se confrunte este aceea în care inculpatul nu dorește sau nu poate să solicite un avocat pe cont propriu. În asemenea cazuri, autoritățile de urmărire penală trebuie să găsească un avocat pentru a putea să desfășoare respectiva acțiune procedurală. Conștiente de faptul că procedura de verificare a mijloacelor poate fi greoaie și lentă, autoritățile care conduc urmărirea penală tind să solicite avocații, pretinzând că este vorba de un caz de asistență juridică de urgență și, în consecință, ocolind procedurile de numire a avocaților pentru cazuri obișnuite de asistență juridică. Prin urmare, poliția și ofițerii de investigații fac exces de zel în solicitarea avocaților din sistemul de asistență juridică, depășind mult limitele permise de asistența juridică obligatorie.

După părerea unor ofițeri de poliție și a unor procurori pe care i-am interviuat, această practică garantează în mai mare măsură protecția drepturilor bănuților și a învinuților. Avocații au o opinie oarecum diferită, pretinzând că autoritățile de urmărire penală sunt mâinate nu atât de dorința de a asigura accesul la apărare al bănuțului/învinuțului, ci de a se asigura de prezența unui avocat pentru a îndeplini cerințele legii pentru această acțiune procedurală. De fapt, adeseori, ei cheamă avocații după ce acțiunea procedurală a fost dusă la îndeplinire și se așteaptă ca aceștia să semneze doar protocolul. Spre exemplu, un avocat ne-a declarat că a fost chemat în timpul nopții pentru o procedură de arestare, dar ofițerul de urmărire penală i-a „sugerat cu amabilitate” că poate veni dimineață să semneze protocolul interogatoriului. Se cuvine să consemnăm că, după lege, avocatul trebuie să fie prezent și să poarte o discuție confidențială cu persoana reținută/arestată înainte de primul interogatoriu al poliției.

Dar ce îi determină pe ofițerii de poliție și/sau pe procurori să-i sfătuiască pe deținuți să-și exercite dreptul la asistență juridică în cazurile de urgență? Din dovezile pe care le-am adunat, putem trage concluzia că organele de urmărire penală se simt mai în siguranță în legătură cu evoluția investigației dacă numesc încă de la început un avocat. În acest fel, se consideră că vor fi mai puține temeuri de contestare a acțiunilor și a actelor lor în următoarele stadii procedurale.

În ciuda faptului că asemenea practici determină o creștere nominală a impactului asistenței juridice furnizate, efectele lor pozitive nu sunt unanim acceptate. Argumentul este că, în domeniul asistenței juridice, cantitatea nu trebuie să bată calitatea. Avocații consideră că atâta timp cât vor continua să fie solicitați pentru asistență juridică de urgență în situația unor

proceduri obișnuite, organele de urmărire penală vor continua să lucreze impulsiv, fără a respecta legea care prevede ca notificarea unui avocat trebuie făcută înainte de desfășurarea acțiunii procedurale. Mai mult, acei avocați care continuă să semneze protocoalele pentru acțiuni desfășurate înainte de sosirea lor sau fără a fi prezenți deloc violează ei înșiși drepturile persoanei reținute și subminează credibilitatea întregului sistem de asistență juridică și a profesiei de avocat.

„Era mai greu înainte, deoarece atunci când eram toți de serviciu – magistrați, procurori și poliția – era chemat un anume avocat. Participam la 8-10 cazuri sau acțiuni procedurale. La sfârșitul lunii, era și mai greu. Toată lumea evita să fie de serviciu la sfârșitul lunii. Statul nu plătea destul – 36 lei pe fiecare participare. Acum e mai ușor. Dacă suntem de serviciu, participăm numai la reținerea persoanei, iar în rest – numai dacă suntem liberi. Acum avem un contract, așa că serviciul obligatoriu se desfășoară mult mai bine.” (Interviu cu un grup-țintă)

Codul de Procedură Penală trebuie analizat odată cu LAJGS. Pe de o parte, există o lungă listă de cazuri în care asistența juridică este obligatorie încă din stadiul preliminar, înainte de judecată. Pe de altă parte, există numeroase activități procedurale în care legea impune prezența unui avocat. Trebuie stabilit un echilibru între nevoia de a garanta dreptul la un proces echitabil și accesul la justiție și asigurarea alocării corecte a resurselor limitate ale statului pentru a asigura asistența juridică acolo unde este cea mai mare nevoie. În plus, în aprecierea acestui echilibru, decidenții politici moldoveni trebuie să ia în considerare regula Salduz a CEDO din 2008 care prevede că accesul la un avocat trebuie să fie „practic și efectiv” încă de la primul interogatoriu aplicat de poliție suspectului.

Testarea mijloacelor este un pilon important al sistemului moldovenesc de asistență juridică.³² Este greu de apreciat procentul din asistența juridică furnizată de la intrarea în vigoare a LAJGS în 2008, care a fost asigurat după testarea mijloacelor. În orice caz, este clar că persoanele vulnerabile sunt singura categorie la care asistența juridică s-a răspândit, atâta timp cât cazurile obligatorii și cele de urgență (a se vedea comentariile de mai sus despre asistența juridică de urgență) sunt relativ limitate și bine definite prin lege. În acest spirit, sărăcia va juca un rol tot mai important în funcționarea sistemului moldovenesc de asistență juridică. În conformitate cu opiniile exprimate în interviuri, interpretarea generală a apărării juridice obligatorii este dăunătoare întregului sistem de asistență juridică. În acest sens, principala îngrijorare este aceea că există prea mulți oameni care primesc asistență juridică obligatorie, ceea ce înseamnă că există alte cazuri în care asistența juridică nu este obligatorie, dar pot fi mult mai importante pentru drepturile și interesele persoanei reținute/învinuite, pentru interesul justiției sau al societății. O problemă similară este reprezentată de testarea mijloacelor și de contribuțiile personale care sunt discutate în detaliu mai jos, precum și în secțiunea Provocări. De asemenea, practica diagnozei și triajul solicită mai multă flexibilitate și o abordare pe baza meritelor pentru a identifica domeniile și cazurile în care consilierea și reprezentarea juridică contează cel mai mult.

³² Asistența juridică calificată este oferită persoanelor, al căror venit mediu lunar este mai mic decât venitul minim pe cap de locuitor al țării. Regulamentul guvernului cu numărul 1016, din 1 septembrie 2008 referitor la metodologia de calcul a venitului în scopul acordării asistenței juridice garantate de stat reglementează metodologia de calcul a venitului care permite calificarea unei persoane pentru a primi asistență juridică garantată de stat. Conform reglementării, asistența juridică calificată este oferită persoanelor al căror venit mediu este mai mic decât venitul minim pe cap de locuitor al țării. Atunci când se calculează venitul mediu lunar, este luat în considerare venitul pe cele 6 luni anterioare lunii în care a fost depusă și înregistrată solicitarea pentru asistență juridică. Media lunară a venitului este calculată din venitul mediu lunar al familiei raportat la numărul de membri ai familiei. Nivelul minim al venitului este determinat pe baza datelor Biroului Național de Statistică și se calculează conform Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 902, din 28 august 2000. Pentru al treilea trimestru al anului 2011, venitul minim a fost de 1386,4 MDL (aproximativ 118\$, sau 84, 49 Euro (conform ratei medii de schimb a Băncii Naționale din 2011).

În momentul pregătirii raportului existau importante provocări legate de reglementarea și implementarea testelor de mijloace. A stabili *de jure* și *de facto* nivelul de la care fiecare individ care solicită asistență juridică pe temeiul sărăciei poate fi respins este o sarcină ingrătă. S-a stabilit ca OT să nu aibă acces la baza de date a autorităților fiscale pentru a stabili venitul sau proprietatea. Pe de altă parte, ele nu dispun de resursele umane necesare pentru a verifica cel puțin un eșantion minor din cererile depuse. Ca urmare, atunci când trebuie să decidă dacă o persoană este sau nu eligibilă, ele sunt silit să se bazeze pur și simplu pe declarațiile depuse și înregistrate de aplicant. Coordonatorii oficiilor teritoriale ne-au împărtășit bănuiala că uneori persoana care pretinde că este săracă ar putea să-și permită un avocat, dar că preferă să se folosească de această lacună administrativă. Unii dintre avocații, judecătorii și procurorii intervievați consideră că un procent cuprins între 20% și 50% din beneficiarii asistenței juridice ar putea de fapt să plătească pentru asistența juridică, integral, sau cel puțin parțial. Inevitabil, acest lucru conduce la alocarea fondurilor publice pentru asistență juridică în beneficiul unor persoane care nu sunt sărace și ar putea să-și permită consiliere și reprezentare juridică pe cont propriu. Având în vedere resursele limitate disponibile, aceasta înseamnă că alții, care nu pot cu adevărat să-și permită asistență juridică privată, sunt privați de beneficiile sistemului.

În pofida identificării lacunelor și a neajunsurilor în sistemul de aplicare a testelor de mijloace, persoanele angajate în administrarea asistenței juridice sunt preocupate mai mult de reconsiderarea criteriilor de eligibilitate. S-a menționat mai sus că soluțiile administrative și tehnice (conectarea la baza de date a autorităților fiscale) ar trebui evitate. O altă interpretare este expansiunea sistemului de asistență juridică suportată parțial de beneficiar (prin contribuție proprie). Oricum, nivelul de contribuție personală trebuie să se bazeze pe estimarea venitului. În orice caz, folosirea pe scară largă a modelului contribuției personale este secundară față de nevoia de a stabili cu o oarecare certitudine nivelul real al nevoii de asistență juridică a fiecărui aplicant.

În momentul pregătirii acestui raport, sistemului de asistență juridică garantată de stat din Moldova se limita în linii mari la cazurile penale. Dreptul la asistență juridică garantată de stat în cazurile non-penale a intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2012, dar amendamentele relevante la legislație se află încă la etapă preliminară pentru a putea fi evaluate. Tradițional, asistența juridică garantată de stat își are originea în dezechilibrul de forțe din cadrul procedurilor penale. Pe de altă parte, numeroase studii demonstrează că nevoile juridice civile nu sunt mai puțin importante pentru persoanele implicate. Pierderea locului de muncă, a locuinței, a drepturilor parentale, a beneficiilor sociale sau a dreptului la pensie este la fel de dramatică ca și acuzația de crimă. Analizând problemele juridice din perspectiva persoanelor implicate, nu este greu de observat cât de important poate fi accesul la justiție în domeniul civil. Un studiu recent arată că aproape unul din patru moldoveni (22,8%) s-au confruntat cu o problemă juridică non-penală, dar serioasă și dificil de rezolvat, în ultimii 3,5 ani. Doar o mică parte a acestor probleme ajung vreodată la etapa de a beneficia de consiliere sau de asistență juridică profesională. În acest sens, extinderea sistemului de asistență juridică garantată de stat în domeniul justiției civile reprezintă o provocare majoră, sub aspectul resurselor, al organizării și al acoperirii. Proiectul de lege pentru amendarea LAJGS, supus discuției Parlamentului în decembrie 2011, prevede o extindere a categoriei persoanelor eligibile pentru asistența juridică garantată de stat, indiferent de nivelul de venit. Categoriile propuse includ: persoane care au nevoie de asistență juridică de urgență sau de reprezentare/apărare obligatorie, cazuri reglementate prin Codul de Procedură Penală și prin Codul de Procedură Civilă; persoanele suspectate de comiterea unei contravenții

administrative pentru care se poate aplica arestul administrativ; persoane care pot fi extrădate în urma unei proceduri contravenționale; persoane pentru care se cere înlocuirea muncii în folosul comunității sau a amenzii cu privarea de libertate; persoane care au beneficiat de ajutor social în ultimele 6 luni. Ar fi de dorit ca lista persoanelor eligibile pentru asistență juridică garantată de stat fără un test de mijloace să fie extinsă. În orice caz, trebuie evaluată sustenabilitatea acestei extinderi, în special prin coroborarea cu prevederile cu privire la reprezentarea/apărarea obligatorie.

Același proiect de modificare a LAJGS prevede următoarele motive pentru a refuza o cerere de numire a unui avocat într-un caz non-penal: cererea rezultă din activitatea comercială a aplicantului; valoarea plângerii este mai mică decât venitul minim calculat conform metodologiei aprobate de Guvern; pretenții la daune pentru calomnie; cererea este legată de plata taxelor în alte cazuri decât acelea în care aplicantul este acuzat în respectiva procedură; cererea este legată de o încălcare a drepturilor de vecinătate, cu excepția cazului în care se leagă de evitarea pericolului de prăbușire a unei construcții; dispute cu privire la limitele și la distanța dintre clădiri. Actuala lege mai prevede și următoarele patru motive pentru a refuza finanțarea de către stat a asistenței juridice calificate: cererea pentru asistență juridică este nefondată; aplicantul nu dispune de dreptul a cărui protecție este solicitată, după cum rezultă din documentele prezentate; valoarea solicitării este considerabil mai mică decât costul asistenței juridice; aplicantul are posibilitatea de a acoperi costurile asistenței juridice din proprietatea pe care o deține, cu excepția celor care nu pot fi luate în calcul conform legii.

Poate că nu putem aprecia în acest moment dacă criteriile prevăzute de lege și de proiectul de modificare sunt destul de elaborate pentru a asigura acordarea asistenței juridice garantate de stat celor care au cea mai mare nevoie de ea și faptul dacă statul acoperă necesitățile curente. Se pare că, până acum, CNAJGS a ales strategia de a nu promova în publicul larg dreptul la asistență juridică garantată de stat pentru cazurile non-penale, pentru ca OT să nu fie copleșite cu cereri pentru asistență juridică garantată de stat (a se vedea mai jos secțiunea “Acțiuni de sensibilizare” în capitolul “Recomandări de politici”). Proiectul de lege nu este încă aprobat de Parlament. Este clar că CNAJGS și OT ale acestuia trebuie să analizeze atent datele disponibile și să stabilească limitări suplimentare sau, dimpotrivă, o triere mai riguroasă a cazurilor în care asistența juridică non-penală nu este necesară. Spre exemplu, susmenționatul sondaj cu privire la nevoile juridice civile și administrative arată că disputele între vecini sunt cele mai frecvente probleme care apar. Problemele legate de familie, disputele legate de consumatori și neînțelegerile cu privire la proprietatea asupra pământului sunt alte categorii de probleme cu care oamenii se confruntă frecvent în viața lor de zi cu zi. Oamenii săraci raportează mai multe probleme de familie. De asemenea, persoanele din mediul rural (care, în medie, tind a fi și cele mai sărace) raportează mai des probleme legate de dispute asupra pământului, probleme de familie și solicitări pentru ajutoare sociale. Aproximativ 30% din persoanele care raportează că s-au confruntat cu o problemă serioasă și greu de rezolvat nu au încercat să obțină niciun fel de asistență juridică. Asemenea constatări pot aduce clarificări semnificative asupra dezvoltării sistemului de asistență juridică garantată de stat din Moldova.

5.2. Responsabilitatea decizională și cadrul instituțional

Una din cele mai importante realizări ale LAJGS este cadrul instituțional stabilit pentru organizarea, finanțarea, planificarea și controlul sistemului de asistență juridică garantată de

stat din Moldova. Spre deosebire de situația dinaintea adoptării Legii, în 2011, sistemul de asistență juridică dispune de o structură instituțională bine definită și de o divizare a responsabilităților. Cel mai important este existența unei conduceri și a unei apartenențe politice a sistemului de asistență juridică. CNAJGS este o instituție a cărei misiune centrală este de a garanta accesul la asistență juridică de înaltă calitate în Moldova. CNAJGS propune bugetul, colectează fonduri și solicită date, ocupându-se de administrarea și de furnizarea serviciilor de asistență juridică finanțate de stat. Înainte de 2008 nu exista o apartenență politică. Într-un anumit sens, sistemul de asistență juridică era administrat în mod colectiv de diferite instituții și fiecare dintre ele evita să-și asume responsabilitatea. În baza LAJGS este clar cui revin meritele pentru succese sau cui revin reproșurile pentru eșecurile sistemului de asistență juridică. De aceea, apartenența politică legitimă, înțelegând ca implicare și ca responsabilitate pentru accesul la justiție în Moldova este una din cele mai semnificative și mai tangibile realizări ale reformei introduse prin LAJGS.

Cu toate acestea, de la crearea sa, CNAJGS manifestă două deficiențe majore, și anume: el nu dispune de o administrație capabilă să realizeze corect atribuțiile sale și, în mod paradoxal, membrii săi nu primesc nicio remunerație pentru munca pe care o desfășoară, îndeplinindu-și funcțiile în mod altruist.

În ciuda acestor limite, CNAJGS a îndeplinit până acum multe din sarcinile încredințate de LAJGS. Membrii săi par a-și fi luat munca în serios. Spre exemplu, în primul an de existență, CNAJGS s-a reunit de 20 de ori. Conform LAJGS, Consiliul trebuie să se reunească de minimum 4 ori pe an. Or, în 2009 s-au organizat 12 ședințe, iar în 2010 și 2011 câte 7 ședințe pe an. În timpul interviurilor s-au identificat și o serie de soluții novatoare la provocările existente. Astfel, un manager al CNAJGS ne-a împărtășit că una din strategiile de a face față deficiențelor administrative ar fi aceea de a „folosi” sprijinul administrativ al Oficiului Teritorial din Chișinău. Pe lângă caracterul său inovativ, o asemenea soluție indică totuși că există lacune în capacitatea administrativă a sistemului de asistență juridică din Moldova. Or, asemenea lacune afectează performanța și credibilitatea sistemului.

Cu toate că sunt de facto voluntari, membrii CNAJGS dovedesc un înalt nivel de angajare. Acest lucru asigură, pe termen lung o percepție pozitivă, CNAJGS nefiind considerat ca o organizație dependentă sau părtinitoare. Cu toate acestea, voluntarismul poate fi o provocare pentru continuitatea și pentru stabilitatea organizației care conduce întregul sistem de asistență juridică din Moldova. Trebuie să luăm în considerare contribuția semnificativă pe care FSM o oferă CNAJGS sponsorizându-l pe președintele acestuia, asigurând îndemnizații simbolice tuturor membrilor și susținând OT. În plus, alte agenții de dezvoltare au oferit diverse tipuri de sprijin noului sistem de asistență juridică, de la asistență în schițarea reglementărilor pentru asistență juridică și până la sponsorizarea avocaților publici specializați care să ofere asistență juridică în cazuri de delicvență juvenilă. Ne întrebăm dacă sistemul ar fi reușit să obțină rezultatele de până acum fără acest sprijin extern. În orice caz, pentru ca sistemul să se dezvolte pe mai departe și să poată face față provocărilor prezente și viitoare, capacitatea administrativă a CNAJGS trebuie întărită.

Dincolo de faptul că mai multe persoane beneficiază de asistență juridică și de faptul că interesul justiției este mai bine asigurat, există și un alt efect instituțional important. Actualul sistem asigură transparența în privința îndatoririlor și a responsabilităților. Înainte de 2008, numirea avocaților *ex officio* a generat mari probleme tuturor instituțiilor și actorilor individuali implicați – poliție, procuratură, instanțe, Barou, avocați și mai cu seamă persoanelor care

necesitau asistență juridică și reprezentare. LAJGS a adus sistemului de asistență juridică garantată de stat certitudine și previzibilitate.

„Din punctul lor de vedere, ofițerii de urmărire penală se simt acum mai liberi. Dacă înainte de 2008, atunci când aveau nevoie de un avocat pentru persoana reținută/învinuită și nimeni nu voia să vină, ei nu puteau face nimic, sau uneori foloseau documente semnate dinainte, acum ei știu că dacă oficiul nu le trimite un avocat, nu este problema lor, ci problema noastră, a sistemului. Astfel, mecanismul de numire a fost îmbunătățit.” (Interviu cu un administrator al CNAJGS)

OT constituie al doilea nivel de administrare a politicii de asistență juridică. La fel ca și în cazul CNAJGS, persoanele din OT se plâng că sunt supraaglomerate și că trebuie să se confrunte cu numeroase provocări ieșite din comun. Spre exemplu, până la mijlocul anului 2011, oficiul din Chișinău răspundea de 16 raioane, dar avea un singur coordonator, patru consultanți și un contabil. De altfel, OT din Chișinău s-a ocupat de realizarea mai multor funcții și activități legate de organizarea întregului sistem, nu doar în limitele ariei sale de jurisdicție. Trebuie să remarcăm că OT din Chișinău este în mod deosebit copleșit cu cereri care depășesc capacitatea sa administrativă. Cu toate acestea OT are un rol crucial în funcționarea generală a sistemului de asistență juridică.

„Participarea avocaților în fiecare caz este strict reglementată, așa că trebuie să asigurăm condițiile propice pentru asta – cel puțin formal, organele de urmărire penală/avocații sunt foarte stricți în privința participării avocaților” (Interviu cu un coordonator de Oficiu Teritorial)

„Noul (sistem de asistență juridică) este mai bun întrucât putem să sunăm la orice oră din zi sau din noapte și să găsim un avocat.” (Interviu cu un grup-țintă)

La fiecare trei luni, OT prezintă un raport sau o scurtă notă informativă Consiliului, cu privire la nivelul asistenței juridice desemnate, monitorizate și remunerate. Conform raportului anual de activitate al CNAJGS pe 2011, 5 coordonatori și 12 consultanți au procesat solicitări pentru asistență juridică de la 27 587 persoane, ceea ce a inclus primirea solicitărilor, verificarea mijloacelor, numirea avocaților, comunicarea deciziei, monitorizarea și verificarea raportului de activitate al avocatului și aprobarea plății. Aceste cereri au vizat numai cazuri penale. Este important de remarcat că majoritatea cazurilor penale cad sub incidența prevederii de apărare obligatorie, prin urmare în asemenea cazuri testul de mijloace nu este verificat. Odată cu intrarea în vigoare a asistenței juridice pentru cazuri non-penale, din 1 ianuarie 2012, este necesară o evaluare atentă a capacității sistemului de a răspunde noilor provocări, care vor presupune cel puțin unele noi funcții precum eligibilitatea în funcție de rezultatele testelor de mijloace și de merite.

5.3. Politica de asistență juridică garantată de stat

Ministerul Justiției este principalul element conceptual al politicii de acces la justiție. Această distribuție a autorității se bazează pe prevederile LAJGS, care a lăsat funcția de elaborare a politicii în seama MJ, stabilind ca autoritate de implementare a politicii CNAJGS. CNAJGS are acces direct la Guvern și la Parlament prin rapoartele sale de activitate anuale, dar, până acum, această funcție a rămas mai curând nominală.

Guvernul pare a se angaja în sprijinirea asistenței juridice, dacă judecăm după sumele anuale alocate prin buget și după documentele politice emise. În particular, o serie de

prevederi relevante sunt incluse în Programul de Activitate a Guvernului pentru 2011-2014, în Strategia Națională de Dezvoltare pentru 2008-2011, în Planul Național de Acțiuni pentru Drepturile Omului pentru 2011-2014 și în Strategia de Reformare a Sectorului Justiției pentru 2011-2016.

„Asistența juridică figurează pe agenda noastră – prin Programul de Activitate a Guvernului și prin Strategia de Reformare a Justiției, așa încât considerăm acest domeniu foarte important.” (Interviu cu un înalt funcționar din Ministerul Justiției)

În practică, sprijinul acordat de MJ Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat a variat mult. Judecând după felul în care a fost implementată LAJGS, acțiunile de pregătire a implementării Legii au fost realizate cu o oarecare întârziere, ceea ce a determinat întârzieri în implementarea Legii înainte de 2008. De la sfârșitul anului 2008 și în 2009, a urmat o perioadă activă, în care au fost adoptate majoritatea reglementărilor și au fost puse în practică o serie de inițiative menite să ridice nivelul de informare. Această perioadă a fost urmată de una mai puțin activă, de la sfârșitul anului 2009, până la mijlocul anului 2011.

În același timp, MJ se bazează pe propunerile CNAJGS pentru politicile de asistență juridică, dar, în forma sa actuală, CNAJGS nu dispune de suficiente resurse pentru a formula politici și a iniția acțiuni. De aceea, la rândul său CNAJGS se bazează pe inițiativele și acțiunile MJ. Spre exemplu, s-a constituit recent, pe 21 septembrie 2011, un grup de lucru pentru modificarea și completarea legislației cu referire acordarea asistenței juridice în cazurile non-penale. Propunerile acestuia au fost înaintate Parlamentului abia la sfârșitul lunii decembrie 2011. Nu ne surprinde faptul că, în momentul desfășurării interviurilor pentru acest raport (august 2011) personalul OT, avocații și chiar reprezentanții CNAJGS își manifestau îngrijorarea cu privire la momentul 1 ianuarie 2012, câtă vreme s-au întreprins prea puține acțiuni pregătitoare înainte de intrarea în vigoare a prevederilor referitoare la cazurile de asistență juridică non-penală.

În cadrul general al sistemului juridic, CNAJGS este perceput ca o organizație căreia îi revin meritele pentru succesele asistenței juridice, dar și responsabilitățile eșecurilor acestui sistem. CNAJGS este instituția angajată să servească cauza accesului la justiție. Chiar dacă este încă o instituție nouă și relativ slabă, CNAJGS coordonează în mod evident agenda asistenței juridice. Dar, se pare că el are nevoie de mai mult sprijin din partea MJ și a Guvernului:

„Se pare că asistența juridică nu se află încă în topul priorităților, dar sperăm că va ajunge acolo, pe parcurs. S-ar putea să se decidă amânarea intrării în vigoare a Legii. Dacă toate pregătirile nu vor fi încheiate până în decembrie, atunci s-ar putea ca legea să fie amânată, dar așa ceva nu ar fi un lucru înțelept în cazul în care pregătirile minimale ar fi realizate. Consider că noi reprezentăm o parte importantă a sistemului de justiție și că trebuie să participăm la actuala reformă a sistemului de justiție.” (Interviu cu un administrator al CNAJGS)

Poate că, pe termen lung, CNAJGS nu va avea nevoie de prea mult sprijin din partea MJ, dar, atât timp cât acesta este o instituție unde funcționează un personal nesalarizat și nu dispune de personal administrativ, implicarea MJ trebuie să fie mai consistentă. Chiar și atunci când CNAJGS va deveni un organism pe deplin funcțional, iar cea mai mare parte a politicilor ce țin de asigurarea accesului la justiție va fi inițiată și/sau formulată de MJ, CNAJGS va trebui să-și dezvolte capacitatea și resursele necesare unei activități adecvate

pentru formulare de politici, deoarece e greu de imaginat că agenția de implementare a politicii va fi separată de procesul de elaborare a politicii.

5.4. Procesul de numire a avocaților din sistemul de asistență juridică garantată de stat

Procesul de selecție și de numire a avocaților pentru asistența juridică într-un caz particular comportă o importanță majoră pentru interesele clienților dar și din perspectiva interesului justiției. Odată cu implementarea LAJGS, acest proces a fost simplificat în mod semnificativ. Procesul decizional a fost clar conturat prin lege și majoritatea participanților la sistem știu cum funcționează.

Pentru ca un avocat să poată furniza servicii de asistență juridică, el trebuie să aplice la CNAJGS, care recenzează permanent aplicațiile. Avocatul trebuie să prezinte următoarele documente: o cerere de participare la serviciile de asistență juridică, o copie a actelor sale de identitate și o copie a licenței sale de avocat. Acestea sunt condiții ușor de îndeplinit, astfel încât fiecare candidat să poată fi, teoretic, acceptat. Acest sistem care aproape că garantează acceptarea a fost ales pentru a asigura atragerea în sistem a unui număr suficient de avocați, în condițiile în care, inițial, avocații s-au dovedit reticenți față de noul sistem, iar în primele luni, l-au boicotat chiar. CNAJGS poate schimba criteriile și condițiile de selecție pentru ca sistemul să genereze numărul suficient și diversitatea furnizorilor. Asistența juridică de urgență este acordată de avocații de serviciu, desemnați lunar de OT pentru fiecare regiune/sector (din jurisdicția unei instanțe). Avocații publici sunt solicitați să ofere asistență juridică de urgență, în timp ce toți ceilalți avocați sunt solicitați numai dacă doresc să participe la grupul avocaților de serviciu.

Părțile implicate în sistemul de asistență juridică garantată de stat par să cunoască noua procedură într-o oarecare măsură. Cu toate că percepția lor cu privire la eficiența noilor proceduri diferă, toți consideră că procesul este mai bine organizat decât înainte de 2008.

„De pildă, am fost sunat pe la ora 9 de coordonatorul OT și mi s-a comunicat cine este ofițerul de urmărire penală și cine este acuzatul. În calitate de avocat, m-am prezentat la comisariat. Am reușit să cunosc clientul și am întrebat dacă încadrarea cazului este corectă, apoi am avut o întrevvedere confidențială cu clientul. Mi s-a relatat cazul – asta numai dacă clientul este dispus să vorbească (pentru că mulți clienți consideră că dacă a fost chemat de poliție, a venit un avocat al poliției și atunci nu sunt dispuși să spună adevărul). Apoi mi s-au adus la cunoștință documentele existente. După aceea, clientul meu a fost interogat. I-am lăsat clientului cartea mea de vizită – dar rareori clienții sună. S-a elaborat o decizie de numire a mea în acest caz. Atunci când cazul se încheie – facem un raport despre felul în care am acționat acest caz.” (Interviu cu un avocat particular înscris în Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat)

„În prezent, nu e o mare diferență, în afară de faptul că procesul este mult mai bine organizat. Nu mai e ca înainte, un haos. Există acum liste.” (Interviu cu un procuror)

„Noul sistem (de asistență juridică) este mult mai bine organizat și se raportează tot ce se petrece, iar nouă, ca avocați, ni se cere să facem mai mult, să fim mai responsabili față de clienții noștri; așteptăm anul 2012 ca să putem să acordăm asistență juridică și pentru cazuri non-penale.” (Interviu cu un grup-țintă)

„Pentru asistența juridică de urgență este foarte ușor, dar pentru asistența juridică obișnuită procedura este prea complicată, în special formularele – de ce au nevoie de

asistență juridică; dacă faci o greșeală, e greu. Nu dispunem de faxuri.” (Interviu cu un procuror)

„Dificultatea derivă din faptul că OT solicită informații despre statutul financiar al persoanei, dar judecătorul nu le poate oferi, pentru că nu există asemenea informații în dosarul cazului. Au fost cazuri în care solicitarea pentru un avocat a fost refuzată. Dar nu este clar ce organism poate demonstra statutul financiar al persoanei. Ar dura prea mult. Judecătorul ar trebui să solicite informații de la organele cadastrale etc., pentru că nu avem acces la baza de date. Durează prea mult să trimitem solicitarea și să primim răspunsul. Iar noi trebuie să trimitem avocatului notificarea cu cel puțin 5 zile înainte de a veni. Așadar, legea este bună, dar modalitatea de verificare a statutului financiar nu este prea bună.” (Interviu cu un judecător)

O altă provocare notată de unii avocați se leagă de lipsa unei reale cooperări între Oficiile Teritoriale, Curțile de apel și Curtea Supremă, precum și procedurile problematice ale acestor instanțe. De regulă, aceste instanțe audiază multe cazuri pe zi și solicită numirea avocaților fără să verifice dacă inculpatul are sau nu un avocat contractat. Ca urmare, se întâmplă ca avocații pentru asistență juridică garantată de stat să fie numiți, iar atunci când ajung în instanță să constate că este prezent și avocatul angajat prin contract. Odată numit, avocatul pentru asistență juridică garantată de stat trebuie plătit, așa încât fondurile publice sunt risipite în zadar.

Cu toate că LAJGS prevede principiul continuității asistenței juridice garantate de stat, acesta nu pare a fi respectat în fiecare caz. Din cauza modului în care sunt concepute regulile de retribuire, avocații din sistemul de asistență juridică garantată de stat nu sunt suficient de motivați să se ocupe de caz până la sfârșit, așa încât ei obișnuiesc să reprezinte clienții în diverse etape procedurale. Se subînțelege că schimbarea avocaților nu este în favoarea intereselor clienților și afectează negativ procesul de înfăptuire a justiției. Este un alt exemplu despre modul în care reglementarea deficitară poate conduce la ineficiența serviciilor de asistență juridică garantată de stat.

5.5. Calitatea asistenței juridice garantate de stat

Calitatea serviciilor juridice este dificil de măsurat și de apreciat. Una din cele mai mari probleme în aprecierea implementării LAJGS este aceea de a stabili în ce măsură ea are un impact asupra calității serviciilor juridice. Din perspectiva persoanelor care au dreptul la asistență juridică, cele mai importante aspecte sunt accesibilitatea, posibilitatea de asumare a costurilor și calitatea serviciilor. Dacă privim din perspectiva interesului justiției, cel mai mult contează calitatea sfatului juridic și reprezentarea.

Datele colectate pentru acest raport nu sunt lipsite de ambiguitate referitor la problema calității. Unii actori consideră că a avut loc o creștere a calității; alții își mențin părerea că nu există o schimbare semnificativă față de vechiul sistem.

Cei care pretind că s-a înregistrat o creștere a calității aduc în acest sens mai multe argumente. În primul rând, ei pretind că actualul sistem folosește mecanisme de control care măresc calitatea asistenței juridice garantate de stat.

„....avocații din sistemul de asistență juridică sunt acum mai responsabili în relațiile lor cu clienții, știind că există cineva care îi controlează. Unii avocați au preluat modelul de dosar de caz folosit de avocații publici și îl utilizează și ei. Există acum mai multă responsabilitate față de sistemul anterior.” (Interviu cu un administrator al CNAJGS)

„Foarte mult, câtă vreme în vechiul sistem, chiar și atunci când exista un motiv pentru a depune un apel, nu depuneau apelul, chiar dacă era întemeiat. Acum, ei se folosesc de toate oportunitățile – sunt mult mai activi.” (Interviu cu un înalt funcționar din Ministerul de Justiție)

„Un avocat bun e bun, fie în vechiul sistem, fie în cel nou, dar LAJGS a creat posibilitatea ca majoritatea avocaților să devină mai responsabili față de client. De ce? De exemplu, în vechiul sistem eram plătit foarte puțin pe zi și fără a se ține seama de numărul acțiunilor desfășurate în fiecare caz. În actualul sistem, fiecare acțiune procedurală este plătită, iar avocatul este interesat să îndeplinească toate aceste acțiuni, ca să poată întocmi dosarul cazului, demonstrând astfel activitatea depusă. El primește banii numai dacă dovedește ce a făcut. Iar retribuția este ceva mai bună decât anterior. În plus, acum avocații știu că pot fi controlați, așa încât sunt mai responsabili. Acest sistem i-a disciplinat și pe ofițerii de urmărire penală, deoarece acum ei nu știu ce avocat se va prezenta și cum se vor confrunta cu el și trebuie să fie mai prudenți.” (Interviu cu avocații publici)

În vechiul sistem existau prea puține documente care să ateste calitatea asistenței juridice. După implementarea LAJGS, OT ale CNAJGS solicită avocaților participanți să adune și să prezinte informații despre serviciile furnizate. Firește, o asemenea activitate nu este primită cu prea mult entuziasm de avocați, deși alții sunt mulțumiți de sistem.

„Se pierde mult timp cu pregătirea documentelor pentru raportarea fiecărui caz, de numai 500 lei. După fiecare acțiune procedurală – trebuie să consemnez în registru, apoi să scriu despre ea în raportul de la sfârșitul lunii.” (Interviu cu avocații particulari înscrși în Registrul Național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat)

„Sistemul actual este mai ordonat. Ca urmare, munca avocaților nu mai este haotică. Raportarea nu necesită timp. Dacă ești ordonat, e destul de ușor. Eu obișnuiesc să completez raportul imediat după ce realizez acțiunea procedurală. Dacă ești disciplinat, e ușor.” (Interviu cu un avocat privat înscris la Registrul Național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat)

CNAJGS a adoptat o serie de formulare-tip care să fie utilizate de furnizorii de servicii de asistență juridică, precum registrul de servicii sau rapoarte-model pentru asistență juridică urgentă sau calificată. La sfârșitul anului 2009, CNAJGS a adoptat conceptul de monitorizare a calității serviciilor de asistență juridică garantată de stat, pe baza căruia Oficiile Teritoriale monitorizează calitatea furnizorilor din jurisdicția lor. Pe moment, calitatea este monitorizată de OT exclusiv pe baza rapoartelor realizate și prezentate de furnizorii de servicii de asistență juridică.

Există câteva funcții de control preliminar al calității legate de lista furnizorilor. În acest stadiu, listele nu sunt folosite deliberat ca un element de triere a furnizorilor de elită.

„Strategia noastră – îi admitem pe toți și apoi stabilim ce să facem cu fiecare dintre ei.” (Interviu cu un coordonator de Oficiu Teritorial)

CNAJGS poate primi plângeri referitoare la serviciile de asistență juridică. Plângerile referitoare la calitatea asistenței juridice trebuie trimise Baroului pentru inițierea unei proceduri disciplinare. Se pare că, până acum, acest mecanism nu a fost pus în aplicare.

Sunt necesare mai multe mecanisme de monitorizare minuțioasă a calității. CNAJGS însuși admite în raportul său anual pe 2011 că asistența juridică acordată de avocații din sistem nu atinge așteptările calitative ale Consiliului. În același timp, CNAJGS nu poate face mare lucru fără participarea Baroului. Atâta vreme cât Baroul nu a adoptat încă standarde destinate asistenței juridice și mecanisme de asigurare efectivă a calității, demersurile de asigurare a calității asistenței juridice rămân extrem de dificile. În 2011, Fundația Soros Moldova, împreună cu CNAJGS și cu Baroul din Chișinău au derulat un proiect de testare a unui model de verificare colegială în Moldova. Pe scurt, ideea mecanismului de verificare colegială a calității este aceea ca munca avocaților să fie verificată de alți avocați – independenți, dar informați și experimentați în acest domeniu. Proiectul a ajuns la concluzia că modelul verificării colegiale este aplicabil în Moldova și a recomandat ca Baroul și CNAJGS să îl ia în considerare spre a fi implementat în cazurile de acordare a asistenței juridice în cazurile penale. În orice caz, până în momentul realizării acestui raport, modelul verificării colegiale, precum și alte scheme elaborate pentru în scopul atestării calității asistenței juridice așteaptă încă să fie dezvoltate și implementate în Moldova.

„Până în prezent, noi nu realizăm decât un control administrativ, al documentelor și financiar. Nu putem realiza un control de calitate – deși verificarea colegială a fost elaborată de Fundația Soros-Moldova și de Barou.” (Interviu cu coordonatorul unui Oficiu Teritorial)

Firește, o mai bună calitate a asistenței juridice înseamnă și avocați mai pregătiți, mai asertivi și mai agresivi. Acest lucru garantează drepturile și interesele utilizatorilor de servicii de asistență juridică, precum și interesele justiției. În orice caz, pentru ofițerii de poliție o asemenea activitate poate presupune mai multă muncă de cercetare și de probare, în locul de a se baza pe evidențe. De aceea, calitatea asistenței juridice poate avea diverse conotații pentru diferiții actori ai sistemului de justiție penală.

„Dacă organul de urmărire penală se plânge de avocat, înseamnă că acesta e bun. Acesta este un indicator. Iar noi deja avem cereri de la ofițerii de urmărire penală să nu desemneze un avocat public, ceea ce spune multe despre calitatea avocaților publici.” (Interviu cu coordonatorul unui Oficiu Teritorial)

5.6. Remunerația

În întreaga lume, asistența juridică este o activitate mai puțin profitabilă decât munca privată. În orice caz, sistemul de până acum, cu plafonul său de 160 de lei pe zi, era în mod evident nemotivant chiar și pentru cei mai entuziaști avocați. Firește, și sub regimul LAJGS se conservă o diferență între tarifele plătite de stat și tarifele de pe piața privată. Cu toate acestea, unele aspecte s-au îmbunătățit. În primul rând, în actualul regim, plafonul a fost stabilit la 200 lei. În unele situații (de exemplu atunci când sunt rezolvate mai mult de 5 cazuri pe zi), acest plafon poate fi depășit.

În al doilea rând, procesul de plată a comisioanelor datorate s-a îmbunătățit, ceea ce ar putea avea un efect motivant asupra avocaților. O consecință directă a noilor procese este că acum, avocații din sistemul de asistență juridică se bazează mai puțin pe alți actori instituționali pentru a-și primi comisioanele.

Atunci când sunt întrebați de ce se angajează în sistemul de asistență juridică, majoritatea avocaților particulari se referă la stabilitatea sursei de venit și la posibilitatea de a dobândi experiență.

„Este o sursă stabilă de venit și o bună modalitate de a acumula experiență” (Interviu cu un avocat particular înscris în Registrul Național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat)

„Am fost întotdeauna serios în activitatea mea de asistență juridică, dar acum ei (Oficiul Teritorial) solicită mai multe hârtii. Niciun avocat nu a părăsit sistemul din cauza monitorizării. Avocații au nevoie de această activitate de asistență juridică, deoarece este totuși plătită. (interviu cu un grup-țintă)

Un aspect negativ al acestei responsabilități sporite este birocrația pe care o implică. Avocații care fac parte din schema de asistență juridică se plâng de procedurile birocratice împovărătoare. Unii au mărturisit că ei nu obișnuiau să completeze formulare care să ateste tipul și volumul de activitate. Pentru unii avocați, aceasta rămâne o problemă; alții mărturisesc că s-au obișnuit cu ideea de a raporta.

„Procedura de remunerare a avocaților s-a îmbunătățit, sporindu-le independența: acum nu mai au nevoie de semnătura nimănui; le revine doar responsabilitatea de a prezenta rapoartele. Din perspectiva părții adverse – avocatul nu mai depinde de ofițeri de urmărire penală/ procurori/ judecători.” (Interviu cu un administrator al CNAJGS)

„În cazurile de asistență juridică – sunt plătiți la un nivel mai mult sau mai puțin corect, comparativ cu sistemul anterior, dar și acum câștigă mai puțin decât practicienii particulari.” (Interviu cu un înalt funcționar al Ministerului Justiției)

Cu toate că remunerația a crescut în general, iar procedurile s-au simplificat, avocații tot nu sunt mulțumiți de regulile legale de remunerare, câtă vreme acestea nu acoperă, după părerea lor, toate acțiunile procedurale menite să asigure clientului o apărare eficientă. Spre exemplu, avocatul este plătit pentru maximum cinci întâlniri cu clientul arestat în fiecare caz. Apoi, în opinia avocaților, OT obișnuiesc să taie timpul de așteptare atunci când sunt prezentate rapoartele.

„Adeseori, Oficiul Teritorial taie timpul de așteptare din rapoartele avocaților – de exemplu cele 3 ore petrecute la apel. În protocolul instanței nu există nicio notă despre ora la care a început și la care s-a terminat audierea. OT taie timpul din rapoarte, deși acesta este prevăzut în Regulament.” (Interviu cu avocații particulari înscrși în Registrul Național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat)

Mulți avocați se plâng că regulile de decontare a călătoriilor sunt prea birocratice și inadecvate, ceea ce înseamnă că, în practică, avocații nu cer aceste cheltuieli de deplasare. În schimb, acest lucru ridică întrebări despre serviciile furnizate de avocații care acordă asistență juridică, spre exemplu atunci când avocații își vizitează clienții aflați în centrele de detenție, sau își limitează la minim timpul de deplasare, îngrijorați fiind că nu vor obține compensațiile.

S-a comentat mai sus despre faptul că una din principalele neresușite ale vechiului sistem de asistență juridică garantată de stat a fost dependența dintre avocați și autoritățile care îi numesc, în special ofițerii de poliție și procurorii și despre fenomenul „avocaților de buzunar”,

avocați care lucrează într-un fel de cooperare cu autoritățile care îi numesc.³³ Această practică a subminat integritatea urmăririi penale și a fost o evidentă sfidare a principiului corectitudinii procesului, a egalității forțelor și a dreptului la consiliere juridică competentă. Odată cu adoptarea și cu implementarea LAJGS, legătura dintre organele de investigație penale și avocați a fost în linii mari întreruptă. Un înalt administrator al CNAJGS pretinde că aceasta a fost una din cele mai valoroase realizări ale LAJGS.

„(Cea mai mare realizare este) ruperea legăturii între avocatul ex officio și ofițerul de urmărire penală.”

„Acum nu mai există o dependență între avocații din sistemul de asistență juridică și organele de urmărire penală/ instanțe, în condițiile în care noi răspundem de numire.” (Interviu cu un coordonator al unui Oficiu Teritorial)

5.7. Responsabilitatea

În actualul sistem, unul din rolurile Oficiilor Teritoriale este monitorizarea calității și asigurarea respectării regulilor de către participanții la sistemul de asistență juridică. Rolul Oficiilor Teritoriale de a controla activitatea declarată de avocați este deosebit de important. Inevitabil, exercitarea acestui tip de control stârnește controverse. Independența este una din cele mai invidiate caracteristici ale profesiei juridice. Pe de altă parte, în cazul asistenței juridice garantate de stat, se cheltuiesc bani publici, iar interesele justiției sunt la îndemână.

Mulți dintre avocații intervievați pentru acest raport ne-au explicat cum funcționează mecanismele responsabilității. După cum era de așteptat, au existat contradicții între principiul independenței și cel al responsabilității.

„La început, în 2009, le-a fost frică, dar acum au înțeles limitele și faptul că noi nu facem decât să supraveghem felul în care respectă cerințele contractului și ale legii, așa că s-au obișnuit cu asta.” (Interviu cu un coordonator al unui Oficiu Teritorial)

„Conform noului sistem, se poate vedea mai bine ce face în realitate avocatul în fiecare caz. De aceea, avocații sunt mai grijulii cu ceea ce întreprind în fiecare caz, sau mai târziu, când alcătuiesc raportul și cer banii pentru serviciile prestate. (Interviu cu un avocat particular înscris în Registrul Național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat)

Unii avocați se plâng că procedurile sunt excesive. Spre exemplu, ei trebuie să consemneze în registrul pentru asistență juridică ce fac în fiecare zi și apoi să copieze aceleași acțiuni, clasificate pe fiecare caz, atunci când depun raportul pentru a fi plătiți pentru fiecare caz. Această prevedere pare a servi scopului ca fiecare avocat să fie verificat, astfel încât el să nu inventeze acțiuni în raportul de justificare a plății. Acest raport poate fi verificat de OT prin compararea rapoartelor asupra cazurilor individuale cu acțiunile listate în registru. În același timp, se poate pune întrebarea dacă aceasta este cea mai eficientă modalitate de a asigura raportarea corectă și validă a avocaților, câtă vreme acest sistem nu oferă nicio garanție împotriva raportării unor activități în plus, dacă acestea sunt înregistrate corespunzător atât în Registru, cât și în raport. Actualul sistem de monitorizare a cantității de muncă realizează cel puțin un lucru – previne raportarea de către avocat a unei cantități de muncă mai mare decât este fizic posibil de realizat într-o zi.

³³ Spre exemplu, avocații care ar putea fi chemați în orice moment de organele de urmărire penală pentru a certifica un anume protocol, deși nu fuseseră prezenți la respectiva acțiune procedurală. Avocații consimțeau să facă asemenea „favoruri” organelor de urmărire penală pentru a primi în viitor și alte numiri.

Din perspectiva Oficiului Teritorial, problema responsabilității ia forma monitorizării calității serviciilor juridice furnizate. La Oficiile Teritoriale există o listă de indicatori de monitorizare și asigurare a calității.

„Noi monitorizăm constant acordarea serviciilor; verificăm calitatea – la fiecare 3 luni cerem socoteală avocaților – 3 cazuri pentru stadiul de urmărire penală și alte 3 pentru stadiul în instanță; suntem deosebit de exigenți în a verifica dacă avocatul are un dosar pentru fiecare caz și client. Problema este că nu orice avocat dispune de asemenea dosare! Prin lege, li se cere să țină asemenea dosare, dar nu există standarde cu privire la definirea unui asemenea dosar de apărare, așa încât calitatea este foarte diferită. Le recomandăm să studieze dosarele de caz ale OAP.” (Interviu cu un coordonator de Oficiu Teritorial)

5.8. Diversitatea prestatorilor de servicii de asistență juridică garantată de stat

Din perspectiva furnizării serviciilor juridice, LAJGS depășește modelul tradițional al serviciilor furnizate exclusiv de membrii Baroului. Spre exemplu, instituția legală a asistenței juridice primare permite parajuriștilor să acorde anumite servicii. LAJGS definește parajuristul drept „persoană care se bucură de o înaltă stimă din partea comunității locale, având studii juridice incomplete sau studii superioare complete, care nu practică activitate de avocat și care, după o instruire specială, este calificat să acorde asistență juridică primară membrilor comunității din contul mijloacelor destinate acordării de asistență juridică garantată de stat, conform unui regulament referitor la statutul și la calificarea para-juriștilor”³⁴ Până la sfârșitul anului 2011, existau 30 de parajuriști, instruiți și sponsorizați pentru a asigura asistență juridică în 30 de comunități în cadrul proiectului „Asigurarea Bunei Guvernări în Moldova prin Sporirea Participării Publice”, implementat de Fundația Soros-Moldova (FSM) cu sprijinul financiar al Guvernului Suediei în perioada decembrie 2009 – 31 ianuarie 2012. Proiectul s-a desfășurat în parteneriat cu Ministerul Justiției, cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și cu CNAJGS. Existența parajuriștilor este prevăzută în mai multe documente politice și sperăm ca acest demers să continue în viitor. Din interviurile realizate pentru acest raport, rezultă că serviciile parajuriștilor sunt necesare în Moldova, în particular în regiunile dinafara Chișinăului și a altor orașe mari, unde există mult mai puțini avocați și ONG-uri specializate care să poată furniza servicii de asistență juridică.

LAJGS mai prevede și faptul că ONG-urile pot furniza servicii de asistență juridică primară și de asistență juridică calificată pentru cazuri non-penale. În orice caz, până acum nu s-a dezvoltat un mecanism de angajare a ONG-urilor în sistemul de asistență juridică. Această problemă se află însă pe agenda CNAJGS.

Pentru asistența juridică calificată, LAJGS prevede în plus o importantă noutate în peisajul serviciilor juridice din Moldova, respectiv introducerea avocaților publici. Legea definește avocații publici ca persoane având dreptul de a desfășura activitate de avocat în condițiile Legii cu privire la avocatură, admise în baza unor criterii de selectare să acorde gratuit sau parțial gratuit asistență juridică calificată din contul mijloacelor destinate acordării asistenței juridice garantate de stat. Pentru activitatea de avocați publici, ei primesc o remunerație lunară fixă de la OT. Activitatea avocaților publici este reglementată și prin Regulamentul de

³⁴ Art. 2, LAJ.

activitate al avocaților publici adoptat de CNAJGS. Toți avocații publici sunt solicitați să presteze servicii de asistență juridică de urgență.

Există un singur Birou al Avocaților Publici în Chișinău, înființat în 2006, cu sprijinul FSM. BAP s-a deschis cu 4 avocați, a avut 9 avocați în anul 2008-2009 și de atunci a angajat alți 7 avocați. Până în 2012, BAP a fost finanțat din fonduri publice și private: întreținerea biroului și chiria au fost acoperite din bugetul pentru asistență juridică garantată de stat, în vreme ce onorariile avocaților au fost suportate de FSM. În 2009-2010, au apărut alți 10 avocați specializați în cazuri de delincvență juvenilă. Aceștia au fost susținuți de UNICEF – Moldova și au lucrat cu aproximație un an, după care finanțarea a fost întreruptă.

Cu toate că numărul avocaților publici era foarte mic în comparație cu cel al avocaților privați din Barou, BAP a avut un rol special în reforma asistenței juridice. De fapt, BAP s-a deschis înainte de adoptarea LAJGS și a servit drept oficiu pilot. Ideea de bază de la care a pornit înființarea BAP a fost aceea de a încerca un nou model de serviciu, reunind câțiva avocați care să împărtășească aceleași valori și standarde în activitatea de apărare, făcând din calitatea reprezentării principalul țel al oficiului. În plus, oficiul avea rolul de a elabora standarde de apărare eficientă și de a le testa în contextul specific Moldovei. Practica de apărare penală din Moldova a fost dominată de practicanți individuali care depindeau în mare măsură de sistem. De altfel, apărarea activă nu avea tradiție în Baroul moldovean, iar avocații ocupau o poziție slabă în sistemul de justiție penală.

BAP s-a dovedit un model calitativ viabil și necesar pentru Moldova. Până acum, Biroul avocaților publici s-a integrat foarte bine în sistemul de justiție. Avocații publici sunt respectați în raioane pentru profesionalismul lor față de clienți și față de alte părți interesate în justiție. Actorii din justiție, în particular ofițerii de urmărire penală, sunt mult mai prudenți în privința procedurilor atunci când știu că a fost numit un avocat public în cazul respectiv. O dovadă a acestui lucru este numărul mic de situații în care OT a fost solicitat să numească un alt avocat decât avocatul public.

Ecourile din partea clienților cu privire la serviciile prestate de avocații publici sunt bune sau foarte bune. Biroul a aplicat diverse practici menite să asigure clienților o apărare eficientă. Spre exemplu, avocații publici insistă în mod constant ca întrevăderea privată cu clientul să aibă loc înainte de primul interogatoriu al poliției; ei insistă asupra necesității de a dispune de suficient timp pentru a pregăti apărarea și cer ca organele de executare a legii și instanțele să respecte termenele prevăzute de lege. BAP își tratează toți clienții cu respect și încearcă să reprezinte clientul în general, ocupându-se și de alte nevoi care l-au adus pe client în sistem, nu numai de aspectele penale ale cazului.

„(De ce credeți că Guvernul ar trebui să finanțeze BAP) Noi furnizăm clienților noștri o reprezentare de calitate... Toți avocații publici s-au obișnuit să își redacteze moțiunile, listele de evidență, argumentele pentru concluzii. Spre exemplu într-un caz, PG a anulat decizia adjunctului Procurorului General ca urmare a moțiunii foarte bine redactate a avocatului. ... Noi am completat o mulțime de plângeri la adresa ofițerilor de urmărire penală pentru nerespectarea regulilor. În sectorul în care lucrăm, ofițerii de poliție știu că ar putea veni un avocat de la acest oficiu care să se plângă dacă procedura nu a fost respectată, așa că sunt mult mai prudenți; calitatea documentelor organelor de urmărire penală s-a ameliorat și ea. ...Noi constituim o sursă demnă de încredere de informare a CNAJGS în legătură cu problemele sistemului și cu soluțiile posibile etc.” (Interviu cu avocații publici)

BAP reprezintă în special un grup de avocați specializați pe cauze penale. Cu toate acestea, în anumite cazuri, avocații Biroului reprezintă și victime, de exemplu victime ale abuzurilor poliției. Avocații publici au reprezentat mai mulți clienți care au fost victime ale evenimentelor din aprilie 2009 din Moldova.³⁵ Cu titlul de experiment, înainte de intrarea în vigoare a prevederilor referitoare la asistența juridică în cauze non-penale, avocații BAP au furnizat asistență juridică în cazuri civile, sau în probleme familiale. Informațiile despre acest experiment au fost prezentate spre analiză OT din Chișinău.

În afară de activitatea desfășurată în slujba clienților individuali, BAP a abordat probleme de sistem legate de furnizarea serviciilor de asistență juridică și de sistemul justiției penale din Moldova. Așadar, acesta este primul oficiu juridic care a elaborat standarde de apărare și a integrat în activitatea sa un sistem de management al calității. Cinci avocați ai Biroului au fost implicați în conceperea unui sistem de verificare colegială ca mecanism de asigurare a calității serviciilor oferite de avocații din Moldova. În privința practicii de apărare penală, avocații publici organizează periodic întâlniri cu cele mai importante organisme interesate (Ministerul de Interne/ poliția, Oficiul Procurorului General/procuratura, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Magistraturii/judecătoria, Ministerul Justiției), prezentând propuneri referitoare la depășirea obstacolelor sistemice în scopul unei apărări eficiente în Moldova.

Practica BAP a fost utilizată pentru a elabora Regulamentul cu privire la remunerarea serviciilor de asistență juridică, iar practicile sale interne au fost utilizate pentru elaborarea de către CNAJGS a conceptului de monitorizare a calității. În absența unor standarde pentru apărare impuse de Baroul din Moldova, OT obișnuiesc să recomande avocaților particulari să consulte manualul BAP. Tot astfel, formularele redactate de avocații publici ai BAP pentru dosarele cazurilor de apărare sunt adaptate și folosite de mulți avocați privați.

Managerii CNAJGS și ai OT apreciază avantajele oferite de BAP. Cel mai important avantaj este faptul că pentru avocații BAP, cazurile de asistență juridică reprezintă o activitate prioritară. Spre deosebire de mulți alți avocați, cei care lucrează în cadrul BAP nu consideră activitatea de asistență juridică o distracție.

„Ar fi de dorit să se organizeze mai multe OAP, astfel încât avocații să poată lucra numai pentru asistența juridică și să nu mai amestece cazurile private cu cele de asistență juridică.” (Interviu cu avocații publici)

A fost nevoie de patru ani de la adoptarea LAJGS, pentru ca Guvernul să aloce, în ianuarie 2012, fonduri pentru avocații BAP. Aceasta este o realizare semnificativă a LAJGS. În orice caz, este necesar ca monitorizarea și ameliorarea să continue pentru ca BAP să devină un model durabil pentru Moldova. Până acum, bugetul prevede doar fonduri pentru retribuirea avocaților, nu și pentru acoperirea costurilor manageriale ale oficiului. Finanțarea este condiționată de numărul de cazuri procesate de avocații BAP, ceea ce nu acoperă în niciun fel activitățile de interes public ale BAP. Avocații publici primesc un onorariu fix, comparabil cu al altor actori din sectorul justiției, dar garanții sociale, sau alte forme de beneficiu caracteristice actorilor din sectorului justiției nu se aplică la avocații publici. Dacă principiile

³⁵ Pe 7 aprilie 2009 au avut loc la Chișinău o serie de proteste violente, având la bază acuzații referitoare la falsificarea alegerilor. În cursul acestor proteste, clădirea Parlamentului și cea a Președinției au fost seros avariate și mulți polițiști au fost răniți. Între 7 și 9 aprilie, au fost arestate peste 600 de persoane și reținute pentru mai multe zile în urma unor proceduri judiciare administrate în grabă. Mulți dintre cei arestați s-au plâns că au fost bătuți cu bestialitate și că li s-a refuzat dreptul la justiție.

de finanțare publică a BAP rămân aceleași, atunci oficiul va trebui să colecteze fonduri pentru finanțare suplimentară și resurse necesare pentru a-și duce la îndeplinire întreaga sa misiune. Altfel, există riscul ca el să se concentreze prea mult pe cantitate, sau să se abată de la drumul său.

6. Provocări deosebite

6.1. Calitatea asistenței juridice garantate de stat

În pofida mecanismelor instituționale consacrate pentru planificare, cheltuieli și audit, există destule îndoieli cu privire la calitatea serviciilor de asistență juridică finanțate de către stat. Într-adevăr, principala provocare pentru noul cadru instituțional în primii 2-3 ani după adoptarea LAJGS a fost să se asigure operaționalitatea cadrului instituțional și de oferire a serviciilor. Multă energie și multe resurse au fost cheltuite pentru a se asigura că oamenii care au nevoie de asistență juridică garantată de stat în situațiile cele mai presante (asistență juridică de urgență și acțiuni penale ce necesită asistență juridică obligatorie) și pentru ca oamenii nevoiași care nu își permit un avocat în problemele penale să li se ofere un avocat din oficiu în termenul dat. În tentativa de a reforma profund sistemul de asistență juridică garantată de stat, calitatea a fost lăsată în plan secundar. Asta nu înseamnă că pentru instituțiile și pentru oamenii ce conduc sistemul calitatea serviciilor juridice finanțate de stat nu este o prioritate. Precum ne-a spus un manager al OT, în primii doi ani prioritatea a fost de a se asigura necesarul numeric de avocați pentru acoperirea cererii. Acum, când sistemul este mai mult sau mai puțin stabil, atenția se mută de pe existența unei structuri pe calitatea acesteia.

Există mai multe perspective asupra calității după 2008.

“Par a fi aceiași avocați în faza premergătoare procesului, cei ce par a fi prieteni cu organele de urmărire penală. Atunci când văd aceste relații prietenești, am îndoieli cu privire la calitatea asistenței juridice. Acest lucru se întâmplă mai mult în vechiul regim. Avocatul afirmă că nu sunt cereri specifice la finalul investigației penale, din dorința de a nu înrăutăți relația cu organul de urmărire penală. Apoi, avocatul prezintă tot felul de cereri în instanță. Noi acceptăm acest lucru, dar apare problema dovezilor: pe care să le credem, cum să verificăm etc. Este problematic faptul că avocatul apărării nu a pretins anumite acțiuni procedurale înainte de proces, precum examinarea la locul faptei sau a noilor dovezi. Ei pot cere acest lucru după o perioadă de timp, atunci când ajung în instanță, dar este deja târziu.” [Interviu cu un judecător]

“Dacă avocatul nu își face bine treaba, clientul știe unde trebuie să vină să se plângă. Avocații sunt mai responsabili.” [Interviu cu un avocat privat înscris în Registrul Național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat]

“Practic, nouă ne este mai ușor să lucrăm cu avocați din oficiu, deoarece nu intră atât de mult în detaliile cazului; diferența între avocații privați și cei din oficiu este deci mare; avocații din oficiu sunt acolo de o manieră formală. În realitate, sunt și avocați buni din oficiu. În final, depinde de fiecare persoană.” [Interviu cu un procuror]

“Sunt avocați din oficiu care fac o treabă foarte bună, dar aceștia sunt puțini. Atunci când sunt bine plătiți, performanțele lor sunt mai mari. Atunci când se prezintă în cazurile de asistență juridică garantată de stat, sunt mult mai puțin motivați.” [Interviu cu un procuror]

“Pentru clienții mai profitabili, avocatul este mai activ. Pentru cazuri minore sau pentru clienți mai vulnerabili, avocatul este mai puțin activ. Dar, am avut avocați privați care nu

erau foarte activi și clientul i-a respins, cerând unul din oficiu. Asemenea cazuri sunt rare, dar totuși există.” [Interviu cu un judecător]

O treabă profesionistă a avocatului apărării poate însemna mai mult de muncă pentru autorități înainte de proces sau pentru procurori. Precum afirmă un manager al sistemului de asistență juridică garantată de stat: “dacă ofițerii de poliție și investigatorii se plâng de avocat, este un semn că avocatul își face bine treaba”. De aceea, problema calității trebuie privită cât se poate de obiectiv și poate compensa eventuala părtinire a unor instituții.

Totuși, remunerația asistenței juridice garantate de stat este mult în urma onorariilor de pe piața privată. Pentru anumiți avocați o asemenea remunerație poate să nu reprezinte o motivație suficientă pentru o muncă de calitate. Ne putem aștepta să existe o diferență atunci când avocații sunt plătiți diferit pentru același tip de muncă. Avocații și alți actori ai sistemului juridic par a fi de acord că munca din oficiu este plătită semnificativ mai prost față de sarcini comparabile în mediul privat. Inevitabil, o remunerație mai proastă afectează motivația de a oferi asistență juridică de calitate. În același timp, după cum afirmă anumite persoane cu care am vorbit, banii sunt un factor motivațional limitat pentru unii dintre avocații care iau parte la sistemul de asistență juridică garantată de stat. Conform unora, motivația de a lucra pe cazurile cu finanțare publică este 1) oportunitatea avocaților tineri – neexperimentați de a acumula experiență și 2) posibilitatea de a construi o bază de clienți. O perspectivă mai cinică este că o mică parte dintre avocații din oficiu folosesc sistemul spre a lua bani atât de la sistemul de asistență juridică garantată de stat cât și de la client.

“Desigur că avocații privați sunt mai calificați, iar asistența juridică garantată de stat nu este suficient de bine plătită. Avocații din oficiu nu sunt prea interesați.” [Interviu cu un procuror]

“Atunci când se prezintă, avocații întreabă – “Ai bani de un contract?” Dacă nu, pot refuza să continue cu furnizarea asistenței din oficiu.” [Interviu cu un avocat privat înscris în Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat]

“100 lei pentru interogare – pentru unii aceștia nu sunt bani. Unii avocați s-au trecut pe listele de asistență juridică garantată de stat doar pentru a vedea dacă e rost de un contract. Dacă nu întocmesc un contract, semnează procesul-verbal de audiere și asta e tot.” [Interviu cu un avocat privat înscris în Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat]

“La început, unii avocați au încercat practici asemănătoare cu vechiul sistem – luau cazuri din oficiu, le raportau și erau plătiți de OT, dar luau totodată bani și de la client. Acum, după ce un avocat s-a purtat necorespunzător, zvonurile au ajuns la coordonator, iar acesta a început să verifice aleatoriu avocații și cazurile penale – aceste observații nu se pretau tuturor avocaților, dar unul a ajuns să fie dat afară din sistemul de asistență juridică garantată de stat. Cred că a fost un bun semnal pentru ceilalți.” [Interviu cu un avocat privat înscris în Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat]

Aceste citate sunt îngrijorătoare, deoarece arată că nu se asigură continuitatea asistenței juridice garantate de stat, ceea ce poate afecta negativ calitatea, mai ales dacă este necesară o acțiune urgentă, dar nimeni nu o poate întreprinde deoarece procedura de alocare a unui avocat din oficiu este redemarată. Totuși, nu putem analiza dacă această practică este des întâlnită. Oficiile teritoriale pot verifica dacă această practică este frecventă și pot lua măsurile potrivite pentru a o descuraja.

Mărturiile de mai sus conțin o afirmație serioasă referitoare la posibilitatea ca avocații din oficiu să pretindă bani de la client sau chiar să fie plătiți în paralel de către stat și de către client. Perspectiva și metodele noastre nu ne permit să presupunem că această practică este foarte rar întâlnită și izolată, sau este ceva mai frecventă. Trebuie să notăm totodată că dovezile pe care le avem nu au fost verificate de o manieră riguroasă, ele fiind doar păreri convergente ale unor actori din domeniul juridic. De asemenea, în foarte puține cazuri s-a dovedit că avocații s-au angajat în asemenea practici. Pentru noi, nu este atât de important faptul că dubla taxare se produce sau nu. Chiar dacă există asemenea cazuri, ele ar trebui să fie destul de puține și nu afectează cu adevărat sistemul. Ceea ce este mai important este că asemenea practici pot indica faptul că subfinanțarea asistenței juridice garantate de stat poate afecta scopurile și principiile LAJGS.

Precum am discutat mai sus, în OT Cahul am identificat cazul unui avocat care a fost exclus din Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat pe baza dublei taxări. Practic, acesta este singurul caz de excludere a unui avocat din Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat. Pe baza acestui fapt se pot formula două concluzii. În primul rând, se confirmă existența acestei practici. Din nou, nu știm cât este de rară sau de frecventă. Ceea ce este mai important, totuși, este ca LAJGS și cadrul său instituțional să furnizeze un fel de mecanism de combatere a comportamentelor neetice și ilicite. Un caz nu denotă o tendință, dar este o sugestie clară că mecanismele legale și administrative există și pot fi aplicate în alte cazuri similare.

În al doilea rând, am auzit deseori că există avocați din oficiu sârguincioși sau, dimpotrivă, oportuniști. Cu alte cuvinte, avocații buni își îndeplinesc întotdeauna sarcinile la standarde înalte și indiferent de modul și de valoarea compensației. Pe de altă parte, avocații mai puțin capabili sau mai puțin motivați vor găsi mereu o cale de a compromite sistemul fie în sensul reducerii efortului, fie al maximizării remunerației. Nu putem face generalizări cu privire la numărul, distribuția sau caracteristicile niciunui dintre grupuri. Cu datele și metodele actuale, orice implicație în această direcție nu ar fi decât o speculație. Ceea ce este important este ca sistemul moldovenesc de asistență juridică garantată de stat urmează încă să întemeieze un sistem potent și viabil de asigurare a calității asistenței juridice furnizate. Primii și poate cei mai dificili pași în termenii acceptării au fost deja făcuți – dezvoltarea criteriilor de calitate, a mecanismelor de raportare și a practicilor de monitorizare din partea OT. Dependența încă existentă între etica individuală a fiecărui avocat și calitatea sistemului de asistență juridică garantată de stat sugerează că sistemul de monitorizare a calității trebuie încă dezvoltat în așa fel încât să asigure ca toate elementele necesare ale asistenței juridice și ale reprezentării să fie practicate la un nivel satisfăcător, indiferent de gradul de motivare individuală a avocatului.

“Depinde de avocat – unii avocați lucrează la fel cu fiecare client, iar unii oferă servicii mai proaste beneficiarilor de asistență juridică garantată de stat. Organul de urmărire penală vede diferența și atunci și atitudinea e similară, ei vor cere să semneze acte etc., dacă știu că vei accepta. Procurorul deseori spune – ești un avocat din oficiu, nu-ți pierde vremea prea mult.” [Interviu cu un avocat privat înscris în Registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat]

Am discutat mai sus despre faptul că una dintre provocările sistemului moldovenesc reformat de asistență juridică garantată de stat este de a găsi mecanisme eficiente și de efect pentru a determina dacă asistența juridică finanțată public este asigurată la un nivel calitativ suficient de ridicat. În prezent, calitatea muncii avocatului a fost cel mai adesea evaluată prin

rapoarte scrise. În sine, acest fapt este un progres, deoarece acum avocații știu că există un interes instituțional în asigurarea calității. Inevitabil, acest fapt îi face mai responsabili pe avocații din oficiu. O provocare survine din cauză că nu toți avocații sunt entuziasmați de sistemul de raportare. Legea îi obligă pe avocați să își raporteze activitățile către OT, dar standardele de raportare cu privire la conținut și rigoarea raportării sunt supuse interpretării. De exemplu, OT Chișinău recomandă avocaților din oficiu să folosească documentele de raportare elaborate de Biroul Avocaților Publici.

Standardele ridicate ale calității asistenței juridice necesită un sistem riguros de management bazat pe auto-rapoarte dar și pe mecanisme externe de monitorizare. CNAJGS a conceput reguli de monitorizare a calității, dar nu poate înlocui tribunalul în stabilirea standardelor pentru servicii juridice. CNAJGS are abilitatea de a influența calitatea prin mijloace administrative. Dincolo de obligația de a raporta activitățile, sunt puține dovezi că avocații din oficiu ar fi motivați să evite să muncească la standarde scăzute de calitate. Sunt posibile diferite modele de monitorizare activă. Mai sus am discutat despre un proiect pilot de asistență juridică acordată prin metoda revizuirii colegiale (peer-review).

6.2. Provocări politice și instituționale

Prin LAJGS s-au pus bazele unui nou cadru instituțional menit să garanteze o asistență juridică accesibilă și de calitate în Moldova. Distribuția responsabilităților, totuși, nu este foarte clară. La nivel politic, LAJGS prevede responsabilități semnificative ale MJ. În practică, funcțiile cele mai importante de elaborare și implementare a politicilor sunt exercitate de CNAJGS.

“Politica de asistență juridică garantată de stat ar trebui să fie formulată de MJ, dar, cel puțin până acum, nicio altă instituție nu are o idee clară despre sistemul asistenței juridice. Un exemplu este asistența juridică civilă. Am cerut MJ să facă o propunere de extindere în domeniul dreptului civil. Le-am propus chiar și estimarea de buget pentru asistența juridică în cazurile civile. MJ așteaptă de la noi chiar și detalii despre politici specifice de asistență juridică garantată de stat.” [Interviu cu un manager al CNAJGS]

În citatul de mai sus sunt exprimate două provocări explicite. În primul rând, sistemul de asistență juridică din Moldova are nevoie de un sprijin politic solid. Un asemenea sprijin este necesar mai ales în extinderea sistemului de asistență juridică dincolo de cazurile penale. Inevitabil, cheltuielile publice necesare susținerii proiectului vor crește, ceea ce va duce la o serie de întrebări cu privire la nevoia de a garanta accesul egal la justiție pentru cei care nu și-o pot permite. Într-un asemenea context, CNAJGS va avea nevoie de un sprijin politic puternic. Totuși, CNAJGS este o agenție executivă care oferă servicii publice. Așa cum este acum, sunt mici șanse ca CNAJGS să devină o agenție puternică, cu o capacitate solidă de influențare a politicilor în domeniu.

În consecință, CNAJGS trebuie să se bazeze pe susținerea politică a MJ. Aceasta este cea de-a doua provocare pe care o identificăm în această fază de implementare a LAJGS. Odată ce MJ delegă politica sa de asistență juridică garantată de stat către agenția executivă CNAJGS, este posibil ca accesul la justiție să nu mai fie o prioritate și să devină mai mult o rânduială administrativă. Din nou, faptul că MJ se bazează cel mai adesea pe CNAJGS să preia conducerea în demersul de formulare a politicilor de asistență juridică garantată de stat ar putea fi o indicație a scăderii interesului. Pe termen scurt, o asemenea rânduială lasă loc de acțiune și discreție agenției specializate (CNAJGS) în ajustarea și experimentarea implementării legii. Pe termen mediu și lung, totuși, retragerea MJ din implicarea activă în

sistemul de asistență juridică garantată de stat ar putea denigra statutul și elasticitatea sistemului. Precum putem vedea, după 2008 criza economică globală testează tocmai fundamentele politice ale principiului conform căruia indiferent de mijloacele lor economice, sociale și politice, oamenii ar trebui să se bucure de acces egal la justiție. Dacă s-ar produce crize similare în Moldova, sistemul de asistență juridică garantată de stat ar avea nevoie de sprijin politic puternic și solid.

O a treia provocare politică pentru sistemul de asistență juridică garantată de stat este slăbiciunea administrativă a structurii organizaționale întemeiate pentru gestiunea și implementarea LAJGS și a normelor sale cu caracter secundar. Vom discuta această provocare în secțiunea de mai jos.

6.3. Capacitatea administrativă

O capacitate administrativă suficientă este vitală pentru funcționarea corectă și dezvoltarea sistemului de asistență juridică garantată de stat în Moldova. În acest moment, capacitatea administrativă de a organiza, planifica financiar și controla asistența juridică finanțată public este o provocare serioasă pentru CNAJGS și OT ale sale. La ambele niveluri există o lipsă de personal și încă din prima zi a implementării legii au fost diverse probleme. CNAJGS este puternic împiedicat să-și exercite funcțiile, așa cum sunt ele descrise în Art. 10 al LAJGS din cauza administrației sale foarte limitate. Conform unui manager CNAJGS, care a fost interviuat, CNAJGS are o administrație compusă dintr-o singură persoană, angajat al MJ. Această persoană nici măcar nu este angajată pentru asistență juridică cu normă întreagă, având totodată și sarcini din alte domenii. Este dificil de imaginat cum o structură care are de gestionat oferirea unui serviciu atât de complex precum sistemul de asistență juridică garantată de stat poate să o facă având un singur angajat cu normă redusă (part-time) ce oferă suport administrativ.

Un alt exemplu ce ilustrează capacitatea administrativă inadecvată a CNAJGS este procesul de calculare a bugetului anual. CNAJGS trebuie să propună bugetul anual pentru sistemul de asistență juridică garantată de stat pe baza tendințelor observate în cererea și oferta de asistență juridică garantată de stat. Totuși, CNAJGS nu are poziții de contabili și de aceea calculele sunt efectuate în mod practic de CNAJGS cu sprijinul OT Chișinău. Ulterior, oficialii MJ sunt implicați în procesul de stabilire a bugetului. Acest rezultat nu este satisfăcător, deoarece departamentele funcționale ale MJ nu sunt specializate pe această problemă. Pe de altă parte, CNAJGS – instituția care supraveghează sistemul – nu are capacitatea umană de a traduce nevoia de asistență juridică garantată de stat într-un cadru financiar coerent.

Volumul mare al cererilor afectează deja capacitatea instituțiilor de asistență juridică în implementarea legii.

“Volumul de muncă / numărul de cazuri este prea mare. În cel de-al doilea an avem deja promisiunea de a primi încă doi specialiști. Nu avem timp decât pentru chestiunile urgente, precum programare și remunerație. Pentru celelalte treburi, precum monitorizare, discuții cu avocații, analiza tendințelor etc nu avem suficient timp. Lucrăm pe cantitate, nu avem timp pentru analiza calității.” [Interviu cu un coordonator al Oficiului Teritorial]

O provocare colaterală serioasă este asigurarea continuității cunoașterii și memoriei instituționale în cadrul CNAJGS. Fără o structură administrativă care să îi susțină pe membrii corpului decizional nu este posibil să se asigure ca organizația să își păstreze capacitățile în cazul unor schimbări de personal. Dacă dintr-un oarecare motiv noi membri CNAJGS ar

trebui să îi înlocuiască pe cei în funcție, cei noi ar începe teoretic de la zero. Dincolo de informațiile explicite din regulamente și alte documente interne, cei nou-veniți vor fi nevoiți să învețe în mod empiric fiecare aspect al funcționării sistemului. Una dintre cele mai importante funcții ale unei structuri administrative este de a asigura coerența în plan cognitiv și practic a managementului și a furnizării serviciului, chiar dacă persoanele sunt înlocuite. Fără o asemenea structură administrativă CNAJGS este expus la o vulnerabilitate crescută din punct de vedere al continuității.

6.4. Disponibilitatea avocaților

Avocații moldoveni sunt distribuiți neuniform pe teritoriul țării. Cei mai mulți avocați sunt concentrați în Chișinău și alte mari orașe, ceea ce înseamnă că sunt relativ puțini cei care deserveșc zonele mai izolate. Cei disponibili populației din mediul rural sunt și mai puțini. Problema ar putea deveni și mai evidentă din 2012, odată cu extinderea sistemului la asistența juridică în cazuri civile.

“În Chișinău avem prea mulți avocați, deci îi putem refuza cu ușurință pe avocații care nu sunt conformi criteriilor. Dar mai sunt câteva raioane unde numărul avocaților este insuficient, precum Basarabeasca, Taraclia, unde avem 4 avocați, dintre care 2 se ocupă doar de cazuri civile, unul nu poate lucra din motive de sănătate și doar unul se poate ocupa de cazurile penale. Ne este teamă că această problemă s-ar putea agrava anul viitor odată cu asistența juridică garantată de stat în cauze civile.”
[Interviu cu un manager al CNAJGS]

Nu există motive pentru a crede că oamenii care trăiesc în zone mai îndepărtate și în zone rurale sunt mai puțin predispuși să se confrunte cu o problemă civilă, penală, administrativă sau contravențională. Un studiu recent cu privire la ocurența problemelor juridice non-penale în Moldova arată o relație de inversă proporționalitate între distanța față de instanță și procentul de raportare a unei probleme juridice. Acest lucru înseamnă că oamenii care locuiesc mai departe de instanțe sunt mai puțin predispuși să raporteze probleme juridice. Au ei însă mai puține probleme juridice? O fi existând o diferență în tipul de probleme juridice întâlnite dar nu avem dovezi că frecvența ar varia. Este mai plauzibil ca persoanele din zonele rurale sau mai îndepărtate să fie pur și simplu mai pesimiste cu privire la șansele de a rezolva o problemă juridică, de unde și tendința de a raporta mai rar o asemenea problemă.

Extinderea sistemului moldovenesc de asistență juridică la cazurile civile începând cu 2012 este, pe de o parte, o dezvoltare bună. Pe de altă parte, distribuția inegală a avocaților ar putea privilegia anumite persoane doar pe baza faptului că locuiesc într-un loc unde acest serviciu public fundamental este disponibil. Altor li se va refuza acest drept doar din cauză că vor parcurge distanțe mari și vor pierde mult timp pentru a beneficia de asistență și reprezentare juridică.

Unul dintre cele mai importante obiective ale sistemului de asistență juridică garantată de stat din Moldova, ca și în oricare altă țară, este de a asigura că accesul la justiție contribuie la nivelul general de justiție și egalitate socială. Distribuția inegală a avocaților ar putea compromite aceste obiective și ar putea chiar contribui la accentuarea diferențelor sociale. De aceea, ideologiile ar trebui să fie atenți să elaboreze politici și mecanisme de furnizare a serviciului care să garanteze că oamenii din întreaga țară vor avea același acces la asistența juridică finanțată public, indiferent de mărimea și localizarea domiciliului lor. Cel mai important este ca sistemul să garanteze că oamenii vor avea acces egal la justiție oricând și oriunde au nevoie de aceasta.

6.5. Testarea mijloacelor și contribuția personală

Conform Art. 19, alin. (1), lit.(a) LAJGS sunt eligibili pentru a primi asistență juridică garantată de stat indivizii care “ au nevoie de asistență juridică pe cauze penale, și interesele justiției o cer, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti acest serviciu”. În Art. 19 (1)(e) LAJGS sunt prevăzute aceleași criterii legate de lipsa mijloacelor pentru cazurile civile, contravenționale și de contencios administrativ. Rațiunea pentru care se efectuează acest test al mijloacelor este de a ne asigura că doar acele persoane care nu își permit să plătească prețul pieței pentru asistență juridică să fie ajutate în căutarea dreptății. Spre a dovedi lipsa mijloacelor, persoanele care solicită asistență juridică garantată de stat trebuie să aducă dovezi că atât venitul lor lunar cât și cel din ultimele șase luni este inferior limitei de venit definite de Guvern. Într-un fel, testarea mijloacelor restricționează categoriile de persoane care se pot baza pe asistența juridică garantată de stat în demersul lor de obținere a dreptății. Deseori, testarea mijloacelor produce rezultate nedrepte pentru cei al căror venit depășește doar cu puțin limita fixată. De exemplu, dacă o persoană are un venit cu doar câțiva lei mai mare decât limita de venit, acea persoană va trebui să recurgă la asistență juridică și reprezentare la prețul pieței libere.

O provocare și mai serioasă pentru sistemul de asistență juridică garantată de stat în țările aflate în tranziție și dezvoltare este așa-zisa “capcană a clasei de mijloc”. Membrii clasei de mijloc dispun de venituri superioare față de limita stabilită de testul mijloacelor, ceea ce îi face ineligibili pentru asistență juridică garantată de stat. Pe de altă parte, ei sunt încă foarte departe de grupurile sociale și economice potente financiar, care sunt indiferente la prețul asistenței juridice private.

Astfel, chiar dacă membrii clasei de mijloc ar putea fi considerați suficient de avuți pentru a beneficia de asistență juridică garantată de stat, mulți exponenți ai acestei clase ar putea fi incapabili să acceseze sistemul juridic din punct de vedere funcțional, din cauza taxelor prea costisitoare. “Capcana clasei de mijloc” va deveni și mai evidentă odată cu extinderea sistemului de asistență juridică garantată de stat la cazurile non-penale. Spre deosebire de asistența juridică în cauze penale, beneficiarii asistenței juridice non-penale ar putea fi persoane din toate straturile sociale. De aceea, testarea mijloacelor trebuie să asigure două lucruri. În primul rând, trebuie să fie suficient de flexibilă pentru a garanta că oamenii care chiar au nevoie de asistență juridică și nu își pot permite să plătească pentru servicii juridice private vor fi eligibili să o primească. În al doilea rând, testarea mijloacelor trebuie să garanteze că sistemul de asistență juridică garantată de stat este oferit doar persoanelor care nu dispun de fonduri și nu tuturor. Chiar și țările cu cele mai generoase sisteme de asistență juridică garantată de stat trebuie să recurgă la anumite criterii de selecție pe bază de mijloace sau de merit pentru a canaliza resursele limitate către cei care au cea mai mare nevoie de ele.

În ceea ce privește cea de-a doua funcție a testării mijloacelor, există provocări serioase pentru sistemul de asistență juridică garantată de statul moldovean. Aceste provocări sunt interdependente și putem spune că sunt o consecință a problemelor de capacitate administrativă a CNAJGS și a OT. Pe scurt, problema este că o testare riguroasă a mijloacelor necesită mult timp și multe eforturi. Fiecare solicitare în care un beneficiar pretinde lipsuri materiale trebuie revizuită și verificată. Nu deținem numărul exact de cazuri de asistență juridică garantată de stat pe baza lipsei mijloacelor financiare (LAJGS Art. 19 (1)(a, e)), dar ne putem imagina ce ar însemna analiza detaliată a fiecăreia dintre zecile sau sutele de aplicări zilnice, pentru a verifica dacă respectivul solicitant este eligibil pentru

asistență juridică garantată de stat. Fără îndoială, o asemenea politică de implementare ar supraîncărca resursele umane precare ale OT.

Conform Art 21(5) LAJGS, venitul trebuie dovedit printr-o declarație a resurselor financiare. Această declarație este redactată de persoana care solicită asistența juridică garantată de stat. Precum s-a discutat mai sus, se așteaptă ca aplicanții să facă afirmații valide și adevărate în declarațiile lor, altfel ar putea fi acuzați penal pentru fals în acte publice. De facto, șansele ca o declarație să fie verificată în amănunt este atât de redusă încât pentru mulți dintre cei implicați în sistem, acuzația de fals în acte publice nu este un mecanism potent pentru asigurarea validității declarațiilor din Art 21. Un director de OT ne-a relatat numeroase cazuri în care avea îndoieli bine fondate că aplicanții declarau alte sume față de veniturile lor reale. Alți oameni implicați și-au manifestat preocuparea, afirmând că declarațiile de venit nu sunt neapărat un mecanism solid care să asigure faptul că asistența juridică garantată de stat este oferită celor cu venituri mici, care implicit nu își pot permite servicii juridice private.

“Cred că majoritatea beneficiarilor pot plăti pentru serviciile lor, dar acum nu există mecanisme care să permită controlul mijloacelor lor. Teoretic, ei completează declarația prin care nu dispun de mijloace, dar nimeni nu verifică acest lucru. În practică, deseori această declarație este completată de poliție sau de procuratură.” [Interviu cu un avocat privat înscris în Registrul Național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat]

“Testarea financiară – chiar dacă avem dreptul să apelăm la fișele de impozit sau alte baze de date, practic nu putem face acest lucru – și vom lua decizia doar pe baza a ceea ce declară persoana.” [Interviu cu un coordonator al Oficiului Teritorial]

“Oficiul Teritorial are propriul său regulament, întreabă de mijloacele financiare / declarație. Noi nu știm nimic despre starea financiară a persoanei, iar practic suntem obligați să o chemăm aici și să îi punem întrebări despre asta.” [Interviu cu un procuror]

O soluție practică posibilă este de a verifica automat venitul declarat cu sistemul informatic al autorităților fiscale din Moldova. Pot apărea diverse probleme în implementarea acestei politici. Majoritatea oamenilor ar putea avea venituri care din diverse motive nu sunt cunoscute de autoritățile fiscale. Pentru a face legătura, sunt necesare resurse financiare, tehnice și umane. Nu în ultimul rând, accesul la sistemul informatic al instituțiilor conduce deseori la compromisuri și chiar dispute.

În ciuda dificultăților intrinseci, provocarea unei testări solide și eficiente a mijloacelor este esențială pentru viitorul sistemului moldovenesc de asistență juridică garantată de stat. Dacă ar fi să se consacre ca un gardian al accesului la justiție și dreptate socială, trebuie să garanteze că asistența juridică garantată de stat este acordată conform regulilor. O testare corectă a mijloacelor este absolut necesară și pentru susținerea financiară a sistemului. În fiecare an, bugetul pentru asistența juridică garantată de stat este planificat în funcție de estimarea cererii, care se bazează pe volumul cererilor de asistență juridică garantată de stat și pe numărul celor eligibili pentru aceasta. Dacă cel de-al doilea parametru suferă variații mari, bugetul pentru asistență juridică garantată de stat va risca deseori să fie subfinanțat sau suprafinanțat.

În fine, problemele legate de testarea mijloacelor poate duce la întrebări referitoare la corectitudinea sistemului de asistență juridică garantată de stat în general. Percepția publică este că de acest sistem nu beneficiază cei care au nevoie, ci cei cutezători. Acest fapt poate eroda sprijinul politic și social pentru sistem.

Contribuția personală este unul dintre domeniile în care LAJGS nu a făcut niciun progres. Conform Art. 22(1) LAJGS în anumite condiții beneficiarii pot apela la sistemul de asistență juridică garantată de stat plătind contribuția personală. Sistemul este menit să ofere asistență juridică celor care nu sunt sub limita de venit, dar se consideră că sunt totuși incapabili să plătească prețul întreg al serviciilor juridice. Există un element psihologic important al contribuției personale. Se consideră că a cheltui propriile resurse pentru achiziționarea unui serviciu, cum ar fi unul juridic, îl face pe client mai exigent și mai implicat în procesul oferirii serviciului. O altă consecință importantă este folosirea contribuției personale ca mecanism de filtrare a solicitărilor adresate doar din cauza existenței unui serviciu public și nu din cauza unui caz presant. Unele dintre cele mai dezvoltate sisteme de asistență juridică garantată de stat (dar și multe dintre sistemele publice de asigurări medicale) folosesc acest mecanism spre a se asigura că resursele publice sunt cheltuite corect.

Contribuția personală va fi un element crucial al sistemului de asistență juridică garantată de stat în cazurile non-penale. Doar prin prisma volumului actual al nevoii de consiliere și reprezentare juridică, este de neconceput ca sistemul moldovenesc de asistență juridică garantată de stat să poată răspunde măcar unei mici proporții a cererii. Un sistem bine conceput al contribuțiilor personale, care să completeze cheltuielile juridice finanțate public ar fi una dintre soluții. Totuși, din 2008 s-au făcut puține lucruri în acest sens. În mod firesc, implementarea unui sistem de contribuții personale se bazează pe un sistem solid și eficient de testarea a mijloacelor. Fără o cale temeinică de a verifica veniturile beneficiarilor nu este posibil să se diferențieze de o manieră cinstită cei cărora ar trebui să li se subvenționeze cheltuielile integral și cei care ar trebui să contribuie la costurile serviciilor juridice furnizate. Un aspect colateral al acestei mari provocări este nevoia de a întocmi și demara un mecanism de determinare, alocare și colectare a contribuției personale.

6.6. TIC și gestiunea documentelor

Un sistem funcțional de asistență juridică garantată de stat necesită un grad mare de coordonare, schimb de informații și gestiune a cunoștințelor. În primii trei ani de existență, noul sistem moldovenesc de asistență juridică garantată de stat a reușit să atingă obiective importante. TIC și gestiunea documentelor reprezintă unul dintre domeniile în care este loc de progrese pe viitor. Mai sus s-a discutat despre problema testării mijloacelor. Este nerealist să ne așteptăm ca sistemul de asistență juridică garantată de stat și instituțiile implicate să ajungă vreodată să aibă capacitatea de a desfășura testarea amănunțită a mijloacelor miilor de persoane care ar putea beneficia de asistență. Alte structuri ale aparatului public, totuși, dețin această informație. Conexiunile inteligente, precum și folosirea sau refolosirea informațiilor deja disponibile este o strategie pentru rezolvarea problemelor curente.

O altă problemă care duce la un blocaj instituțional este lipsa informațiilor cu privire la prezența unui avocat privat. Problema este stringentă mai ales la nivelul audierilor preliminare. Cel mai adesea, judecătorul nu are un contact direct cu apărarea într-un caz penal sau privat. Pentru a asigura dreptul la apărare, judecătorii au obiceiul să trimită solicitări către Oficiul Teritorial. Uneori, însă, inculpatul deja a contractat un avocat privat. Oficiul teritorial, în necunoaștință de cauză, alocă un avocat din oficiu care merge la audieri și constată că acolo este deja un avocat privat. Totuși, avocatul din oficiu are dreptul la o remunerație. În unele cazuri, este posibil ca avocatul chiar să se deplaseze în alt oraș pentru a reprezenta un client.

“Numirea la Curtea de Apel și la Curtea Supremă de Justiție continuă să fie problematică. Se solicită 20-30 avocați din oficiu, dar se dovedește că în 15-20% dintre cazuri clientul

are un avocat privat. Decizia de numire a OT este validă pentru tot cazul și pentru toate etapele, în timp ce avocații privați de obicei semnează contracte pentru câte o etapă (urmărire penală, prima înfățișare, apel) iar aceasta este una dintre problemele apărute în solicitarea unui alt avocat pe același caz. Chiar și în sistemul nostru primim deseori cereri în faza de apel și numim un alt avocat pentru apel, în timp ce exista deja o decizie care alocă un avocat la prima înfățișare. Dar nu avem un sistem de verificare (softul încă nu funcționează).” [Interviu cu un coordonator al Oficiului Teritorial]

7. Recomandări cu privire la politici în domeniu

LAJGS contribuie la sporirea accesului la justiție în Moldova. Mai mulți oameni beneficiază de asistență juridică garantată de stat. Există diferite opinii referitoare la creșterea calității asistenței juridice garantate de stat. Unii dintre actori consideră că noul sistem de monitorizare a calității asistenței juridice garantate de stat stimulează calitatea și amplexarea serviciilor furnizate de avocații ce acordă asistență juridică garantată de stat. Alții mai afirmă că o creștere a remunerației face asistența juridică garantată de stat mult mai atractivă, chiar dacă există o diferență mare între aceasta și domeniul privat. Pe de altă parte, unii actori consideră că sistemul actual nu este de mai bună calitate. Pentru ofițerii de urmărire penală, argumentul cel mai întâlnit este că în trecut numirea avocaților era mai simplă și mai raționalizată. Acest raționament trebuie evaluat cu precauție. Cu siguranță, unii dintre ofițerii de urmărire penală se refereau la șabloane și practici care le făceau lor munca mai ușoară și mai rapidă, dar aveau consecințe negative asupra drepturilor beneficiarilor.

Pentru avocații care consideră că nu asistăm la o creștere a calității asistenței juridice garantate de stat argumentul principal este remunerația limitată (făcând referire mai ales la limita zilnică și la numărul limitat de acțiuni stipulate) și sistemul birocratic de raportare. Și acest argument trebuie evaluat cu precauție chiar dacă ar putea fi un indicator al nevoii de a analiza mai în detaliu ceea ce se întâmplă exact pe un caz. Analiza de față nu a evaluat munca avocaților pe cazuri individuale și nici nu a inclus interviuri cu clienții, concluziile referitoare la calitate fiind făcute mai ales pe baza percepției actorilor implicați în sistemul de asistență juridică garantată de stat și pe analiza reglementărilor. Diverse tipuri de evaluări sunt necesare pentru a adresa adecvat problema calității. Alți avocați au menționat problema sistemului de justiție penală și a rolului avocatului, care este mult mai limitat în practică decât ar trebui să fie, ceea ce afectează în mod negativ și calitatea asistenței juridice garantate de stat. Problema respectivă trece dincolo de limitele sistemului de asistență juridică garantată de stat dar este importantă pentru reflecții și o analiză viitoare.

Elaborarea politicilor

CNAJGS și OT s-au consacrat ca autorități publice capabile să administreze sistemul de asistență juridică garantată de stat, asumându-și succesele, dar și responsabilitatea pentru eșecurile din sistem. În același timp, CNAJGS nu este o instituție de elaborare a politicilor și are capacități limitate în domeniu. MJ trebuie să aloce suficiente resurse și atenție pentru elaborarea politicilor din domeniul asistenței juridice garantate de stat sau să delege mai multe funcții de elaborare a politicilor către CNAJGS. Dat fiind rolul MJ ca instituție de elaborare a politicilor și rolul CNAJGS de implementare a acestora, ar putea fi mai potrivit ca MJ să păstreze funcțiile de elaborare a politicilor, cu condiția să dezvolte și să păstreze suficiente resurse pentru acestea.

Dezvoltarea capacităților

În primul rând, capacitatea administrativă a CNAJGS și a OT trebuie să fie întărită și dezvoltată în continuare. Vremurile cele mai grele pentru reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat au trecut, dar ideologii trebuie să realizeze că un sistem cu o funcționare eficientă atrage o cerere mai mare față de serviciile juridice oferite. Mai mulți oameni vor căuta asistența juridică garantată de stat, dacă o consideră accesibilă, ieftină și de calitate. Luând acest fapt în considerare, capacitatea administrativă a CNAJGS și a OT de a implementa politicile de asistență juridică garantată de stat este crucială. După valul inițial de organizare și de punere în funcțiune a sistemului, atât nivelul central, cât și cel teritorial de implementare a politicilor trebuie să se concentreze pe calitate și eficiență. Desigur, resursele administrative curente nu sunt adecvate pentru a se confrunta cu provocările viitoare. Dacă nu se consolidează capacitatea administrativă, extinderea sistemului de asistență juridică garantată de stat la cazurile non-penale ar putea compromite abilitatea CNAJGS și OT de a garanta furnizarea eficientă a asistenței juridice garantate de stat. Pentru ca sistemul de asistență juridică garantată de stat să își desfășoare misiunea pe termen mediu și lung, CNAJGS și OT trebuie să dispună de suficiente resurse umane, financiare și TIC.

Întinderea domeniului asistenței juridice garantate de stat

Un sistem cuprinzător de asistență juridică garantată de stat trebuie să ofere acces la consiliere juridică și reprezentare oricând și oriunde au nevoie oamenii. În prezent, cea mai mare parte a asistenței juridice garantate de stat este concentrată pe chestiuni penale. Expansiunea masivă și subită către asistența juridică non-penală nu este recomandată, mai ales atunci când sistemul de asistență juridică garantată de stat abia a fost reformat iar fundamentele sale politice, instituționale, financiare și de furnizare a serviciilor de asistență juridică în cauze non-penale nu sunt complet stabile. În 2012 asistăm la o creștere masivă a bugetului destinat asistenței juridice garantate de stat. Ideal ar fi ca resursele să fie suficiente pentru a oferi consiliere juridică și reprezentare în cazurile penale, civile, contravenționale și de contencios administrativ eligibile. Există totuși un mare risc de perturbare a sistemului. Este de asemenea posibil ca, din cauza lipsei capacității administrative și de furnizare a serviciilor de asistență juridică, precum și din cauza gradului scăzut de conștientizare a riscurilor, extinderea domeniului asistenței juridice garantate de stat să fie amânată prin neimplementare. Un asemenea viitor ar afecta mai ales încrederea cetățenilor, a avocaților și a altor actori implicați în sistemul de asistență juridică garantată de stat.

Este de preferat o abordare graduală în care diverse domenii (dreptul familiei, protecție socială etc.) sau categorii de beneficiari (bătrâni, copii etc.) sunt gestionate. Este improbabil ca în viitorul apropiat să existe suficiente resurse pentru toate problemele juridice. De aceea, ceea ce este necesar pentru sistemul de asistență juridică garantată de stat din Moldova sunt strategii inteligente de a identifica problemele cele mai presante sau cele în care asistența juridică garantată de stat ar avea cel mai mare impact. Planificarea și execuția unor asemenea strategii reiterează nevoia de leadership și de capacitate administrativă.

O altă abordare cu privire la creșterea nevoii de consiliere și asistență juridică este practica diagnosticului și a triajului. În domeniul asistenței juridice garantate de stat, diagnosticul și triajul pot fi descrise ca o practică de a direcționa resursele asistenței juridice pentru un impact maxim asupra clientului, a sistemului juridic și a societății în general. Diagnosticul și triajul pot fi testate de CNAJGS printr-un proiect pilot pe câteva categorii care sunt considerate mai

puțin cruciale din domeniile pentru care oamenii apelează la asistența juridică garantată de stat. Un asemenea proiect pilot trebuie să fie conform și cu LAJGS, cu regulamentele lor interne și cu restul legislației relevante din Moldova.

Asistența juridică pentru victimele infracțiunilor

În secolul 21, una dintre cele mai puternice mișcări de reformare din domeniul juridic este nevoia unei justiții penale echilibrate. Echilibrul este înțeles în sensul drepturilor acuzaților și a victimelor. Numeroase instrumente internaționale, legislația națională (CPP, LAJGS) și jurisprudența națională și internațională garantează anumite drepturi procedurale ale acuzaților în cadrul procedurilor penale. Dreptul de a avea un avocat pentru acuzații vulnerabili și în cadrul procedurilor cu risc ridicat este unul dintre drepturile fundamentale. Victimele, totuși, sunt rareori îndreptățite măcar la o parte din drepturile acuzatului. Găsirea unui echilibru în procedurile penale implică acordarea dreptului la asistență juridică garantată de stat și în cazul victimelor, atunci când acestea nu își permit sau când este în interesul justiției ca victima să fie corect consiliată și reprezentată.

Chiar dacă CPC stipulează dreptul victimelor la asistență juridică garantată de stat în anumite categorii de cazuri penale, această mențiune nu este prezentă și în LAJGS. De asemenea, nu pare a fi prezentă nici în practică. MJ și CNAJGS ar trebui să revizuiască legile și politicile relevante, spre a include și victimele în categoria beneficiarilor de asistență juridică garantată de stat. Extinderea sferei de acțiune a sistemului de asistență juridică și includerea victimelor va fi un pas important în direcția asigurării unei justiții penale echilibrate.

Asistența juridică primară

Asistența juridică primară, deși este stipulată în LAJGS, nu este încă suficient de dezvoltată. Aceasta reprezintă un mijloc important de sporire a accesului cetățenilor la justiție și are totodată potențialul de a reduce, pe termen lung, presiunea și cererea pentru asistență juridică profesionistă. Asistența juridică primară ar fi de mare ajutor mai ales în cazurile civile, contravenționale și de contencios administrativ. Experiența sistemelor de asistență juridică garantată de stat din țări precum Olanda, Anglia, Țara Galilor și Canada arată cum marea majoritate a nevoilor de consiliere și informare juridică pot fi rezolvate prin alte mijloace decât consilierea costisitoare oferită de avocații calificați înregistrați în registrul național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat.

Luând în calcul creșterea capacității administrative a CNAJGS și OT, precum și disponibilitatea fondurilor, ar putea fi recomandată accelerarea eforturilor de a organiza un sistem de prestatori de asistență juridică primară. ONG-urile și studenții facultăților de drept ar putea fi o soluție, mai ales în zonele urbane. Birourile de avocați publici sunt o formă eficientă de prestare a unor servicii juridice competente și accesibile din punct de vedere financiar. Precum s-a demonstrat prin proiectul pilot al parajuriștilor, implementat de Fundația Soros-Moldova, parajuriștii sunt prea puțin folosiți dar cu siguranță ei reprezintă o cale eficientă de creștere a accesului la justiție în zonele rurale. Cooperarea cu diverse servicii publice ar putea fi un bun punct de pornire pentru direcționarea beneficiarilor sau chiar pentru creionarea unor servicii holistice în care problemele juridice ar fi tratate împreună cu problemele sociale, financiare sau medicale deja existente. Liniile telefonice de consiliere sunt un alt exemplu relativ ieftin și promițător de difuzare a informațiilor către publicul larg.

Tehnologiile informatice, mai precis Internetul (discutat mai jos), sunt o altă cale de dispersare a asistenței juridice primare.

Odată cu dezvoltarea și extinderea asistenței juridice primare, sistemul de asistență juridică garantată de statul moldovean și-ar crește expunerea și și-ar deservi mai bine scopul.

Informarea publicului

Studiile recente cu privire la problemele cu implicații juridice ale locuitorilor Moldovei arată că 61% dintre respondenți nu știu de existența sistemului de asistență juridică garantată de stat. Dacă întrebarea s-ar fi referit la a ști cum se folosește în practică acest sistem, procentajul ar fi fost încă și mai scăzut. Oamenii nu știu mare lucru despre drepturile lor și nu pot fi învinovați pentru asta. Statul și instituțiile sale sunt cei responsabili pentru asigurarea informării oamenilor și pentru inducerea încrederii în mecanismele de exercitare a drepturilor fundamentale ale omului.

În acest sens, informarea publicului cu privire la sistemul de asistență juridică garantată de stat poate fi semnificativ îmbunătățită. Această nevoie de informare nu poate decât să crească odată cu extinderea sistemului de asistență juridică garantată de stat în 2012. Pentru ca oamenii din Moldova să fie vreodată stăpâni pe situație, ei trebuie să își cunoască drepturile și trebuie să știe cum să și le exercite în practică. O altă recomandare este de a acorda atenția necesară instruirii instituțiilor sistemului juridic implicate în acest proces. Judecătorii, grefierii, dar și alte autorități centrale și locale trebuie informate cu privire la dreptul la asistență juridică garantată de stat și la mecanismele concrete prin care oamenii pot obține consiliere și reprezentare juridică.

CNAJGS a avut în primul an de implementare a LAJGS bunul obicei de a organiza prin țară întâlniri cu actorii justiției penale și cu avocații care acordă asistență juridică garantată de stat, informându-i cu privire la LAJGS și clarificând mecanismele sale de implementare. Această practică ar trebui să fie continuată. CNAJGS și OT ar trebui să țină în mod regulat sesiuni comune cu actorii justiției penale pe tema LAJGS, și să furnizeze clarificări ale problemelor ce survin în practică.

O mai bună testare a mijloacelor pentru asistența juridică garantată de stat

A determina cine are nevoie de asistență juridică finanțată public va deveni din ce în ce mai mult o chestiune juridică, socială și politică. Odată cu creșterea constantă a bugetului pentru asistența juridică garantată de stat, diferite grupuri și interese politice și sociale vor pune întrebări legitime precum: banii contribuabililor se duc la cine trebuie?; Cei ce beneficiază de asistența juridică garantată de stat sunt cei care chiar au nevoie de aceasta?; Sunt cheltuiți cu inteligență și integritate banii noștri? Metodologia actuală a testării mijloacelor nu este tocmai funcțională. Asistența juridică garantată de stat oferită fără o testare a mijloacelor este o categorie vastă și incontrollabilă. Este îngrijorătoare mai ales vasta arie de probleme ce cad sub incidența asistenței juridice obligatorii și metoda indulgentă de aplicare a testării mijloacelor pentru cazurile ce nu cad sub incidența asistenței juridice obligatorii. Analiza în continuare a sistemului de asistență juridică garantată de stat din Moldova ar trebui să verifice dacă asistența juridică garantată de stat este oferită celor care au nevoie de aceasta.

Nevoile juridice și capacitatea de a plăti pentru servicii legale trebuie determinate de o manieră necontroversată. În același timp, testarea trebuie să fie relativ ieftină, dată fiind valoarea totală a serviciului.

Adoptarea tehnologiei informaționale este singura cale de progres. Tehnologiile nu sunt ieftine dar imposibilitatea de a depăși lacuna creată prin testarea mijloacelor va costa mult mai mult pe viitor. De asemenea, amenință cu erodarea încrederii publice în sistemul de asistență juridică garantată de stat. Din nou, implementarea unei soluții tehnice pentru determinarea nevoilor și a lipsurilor materiale necesită o conducere politică și suficientă capacitate de a schița și implementa sisteme TIC complexe.

Implementarea contribuției personale în sistemul asistenței juridice garantate de stat

CNAJGS trebuie să dezvolte reguli pentru introducerea contribuției personale pe baza unor venituri verificate în mod obiectiv. Plata parțială a serviciilor de asistență juridică garantate de stat va contribui la corectitudinea și durabilitatea sistemului moldovenesc de asistență juridică garantată de stat.

Tehnologiile informaționale

Unul dintre cele mai frecvente clișee din ultimii 30 ani este cum tehnologia poate sau chiar schimbă deja viața omului. În multe domenii ar putea fi adevărat. Însă, în domeniul accesului la justiție, tehnologiile și mai ales Internetul nu sunt foarte vizibile. Totuși, aproape una din 6 persoane care au avut o problemă juridică în Moldova afirmă că au căutat informații juridice pe Internet. Acest fapt sugerează că cererea depășește oferta de servicii juridice online. CNAJGS ar trebui să exploreze mai în detaliu aplicațiile de publicare online a informațiilor juridice ușor de înțeles. Agregarea unor formulare și documente juridice și postarea lor online necesită o investiție relativ scăzută în comparație cu beneficiile potențiale. Numeroase aplicații web facilitează conexiunea dintre potențialii clienți și sursele de sfaturi, depășind barierele de distanță. Creșterea impactului rețelelor sociale este o arie pe care CNAJGS ar trebui să o considere o potențială cale de diseminare a informațiilor și eventual a consilierii juridice.

Calitatea serviciilor de asistență juridică garantată de stat

Unul dintre cele mai disputate efecte ale LAJGS este dacă a fost afectată calitatea asistenței juridice garantate de stat și în ce măsură. În ciuda lipsei dovezilor concludente, noi considerăm că noul cadru instituțional, asociat cu o motivație financiară crescută, induce o creștere a nivelului calității serviciilor de asistență juridică garantată de stat. Calitatea va fi o chestiune decisivă în anii și deceniile ce vor urma. Într-o mare măsură, succesul reformei va depinde de capacitățile și abilitățile instituțiilor din sistemul de asistență juridică garantate de stat de a concepe și a pune în practică mecanisme eficiente de garantare a unui nivel minim de calitate.

Precum în cazul testării mijloacelor, este important ca sistemul de monitorizare a calității să fie echilibrat ca date de intrare și rezultate. Verificarea fiecărei situații de consiliere juridică sau reprezentare va bloca efectiv sistemul. Pe de altă parte, un mecanism prea relaxat de control al calității va stimula comportamentul oportunist și va pune în pericol existența infrastructurii instituționale a LAJGS. Este, de asemenea, adevărat că o metodă unică de control al calității nu va corespunde complexității sistemului de asistență juridică garantată de

stat. Experimentarea cu metode și abordări multiple, precum și regândirea constantă a provocărilor este calea de a asigura un sistem serios de control al calității.

CNAJGS ar trebui să inițieze o discuție între principalii actori implicați cu privire la sistemele posibile de monitorizare a calității și ar trebui discutate niște garanții în acest sens. Unele dintre sistemele ce ar putea fi luate în calcul sunt: evaluarea colegială de către avocați, standarde și referințe de calitate, licitație competitivă, acordarea statutului de furnizor de asistență juridică garantată de stat, sondaje privind nivelul de satisfacție a clientului etc. Monitorizarea permanentă de către OT a acurateții documentației cazurilor și a conformității cu procedurile de raportare urmează a fi continuată.

Implicarea altor actori în dezvoltarea unui sistem de asigurare a calității este o altă cale de explorat. Capacitatea și mandatul CNAJGS sunt insuficiente pentru a aduce schimbări vizibile în calitatea asistenței juridice garantate de stat. Implicarea Uniunii Avocaților este crucială în această privință. Uniunea Avocaților a fost oarecum reticentă la început față de reforma sistemului de asistență juridică dar par a aprecia acum valoarea unei instituții specializate care să administreze acest sistem. Acum, când faza inițială a implementării LAJGS este finalizată, este recomandat ca Uniunea Avocaților și CNAJGS să conlucreze pentru creșterea calității. O metodă de a asigura acest lucru pe termen scurt ar fi dezvoltarea unor ghiduri practice pentru avocați și cetățeni și a unor mecanisme de asigurare a calității, de exemplu urmând proiectul FSM care a detaliat conceptul și recomandările în vederea instaurării metodei evaluării colegiale (peer-review) în cazurile penale.

A asigura un număr suficient de avocați în anumite zone ale țării pare a fi o provocare majoră, ce afectează inevitabil abilitatea CNAJGS de a asigura calitatea. CNAJGS ar trebui să exploreze metode inovatoare de a atrage avocații în asemenea regiuni. Asemenea metode ar putea fi stagierea subvenționată condiționată de un număr minim de ani în funcție în respectiva regiune după admiterea în Barou sau acoperirea cheltuielilor de deplasare a avocaților în acele zone.

Diversitatea prestatorilor

Diversitatea prestatorilor serviciilor de asistență juridică garantată de stat și comparația continuă între performanțele lor este o cale importantă de asigurare a calității și a furnizării serviciilor la un cost rezonabil. Experiența Biroului Asociați de Avocați „Avocații Publici” din Chișinău a fost indicată de majoritatea celor intervievați ca un exemplu de reprezentare de bună calitate oferită clienților. Biroul a avut un efect pozitiv asupra avocaților privați care acordau asistență juridică garantată de stat, aceștia adoptând modelele de documente și standardele de apărare ale avocaților publici. Experiența practică a acestui Birou a fost folosită de CNAJGS în dezvoltarea regulamentelor interne pentru noul sistem de asistență juridică garantată de stat. Nu pare clar încă felul în care modelul avocaților publici se compară cu modelul avocaților privați care oferă asistență juridică din punctul de vedere al costurilor. Totuși, este recomandat ca CNAJGS să continue suportul modelului avocaților publici și să compare permanent prestația avocaților publici și ale avocaților privați. CNAJGS ar trebui să reconsidere perspectiva alocării fondurilor către Biroul avocaților publici, spre a asigura menținerea calității și garantarea unei priviri de ansamblu asupra prestării serviciului de asistență juridică garantată de stat. Acest fapt este crucial pentru buna înțelegere a tendințelor și a nevoilor practice de către CNAJGS. Perioadele de stagii și birouri satelit ale avocaților publici ar putea fi explorate drept căi de reducere a decalajului în zonele cu avocați insuficienți.

Remunerația pentru asistența juridică garantată de stat

Chestiunea remunerației prestatorilor de servicii de asistență juridică garantată de stat este strâns legată de problema calității. Este evident că avocații nu vor fi niciodată suficient de mulțumiți cu nivelul remunerației, iar fondurile publice vor fi mereu limitate. Pe de altă parte, CNAJGS va fi mereu în căutarea unor politici eficiente de remunerație. Regulamentul referitor la remunerația asistenței juridice garantate de stat a fost amendat deja de mai multe ori pentru a răspunde cerințelor avocaților. Acest fapt este lăudabil. Se recomandă, în continuare, efectuarea unei analize care să indice dacă nivelul și procedurile curente ale retribuițiilor sunt suficient de motivante pentru ca avocații să ofere o asistență juridică eficientă. Totodată, acoperirea completă și compensația pentru acțiunile procesuale desfășurate de avocați în cazurile penale, civile, contravenționale și de contencios administrativ vor garanta ca anumite activități să nu fie considerate “neprofitabile” și implicit să fie evitate, în detrimentul intereselor clienților și justiției.