**Modul de Funcţionare şi Rolul Biroului Avocaţilor Publici în Moldova**

**Roger Smith, consultant internaţional, şi Olga Rabei, consultant naţional**

*Acest raport:*

*(a) menţionează rolul esenţial pe care Biroului Avocaţilor Publici (BAP) din Chişinău, iniţial finanţat de Fundaţia Soros Moldova, l-a avut în fondarea asistenţei juridice garantate de stat din Moldova, şi modul în care acesta este reflectat în legislaţia relevantă privind asistenţa juridică garantată de stat;*

*(b) Recomandă actualului fondator al BAP, Consiliului Naţional pentru Asistenţă Juridică Garantată de Stat (din proprie iniţiativă sau împreună cu Ministerul Justiţiei), să iniţieze o anchetă privind rolul avocaţilor publici pentru a preveni orice destabilizare a prestării serviciilor care ar putea reieşi din tensiunile apărute în legătură cu acest rol;*

*(c) propune ca membrii Biroului Avocaţilor Publici să contribuie la această anchetă privind lecţiile ce ar urma să fie învăţate din experienţa lor, atît în calitatea lor de membri ai unui proiect pilot, precum şi în calitatea lor de parte integrantă a sistemului asistenţei juridice garantate de stat.*

**Introducere**

## Acest raport a fost elaborat la solicitarea Fundaţiei Soros Moldova (FSM) pentru a oferi o ”evaluare a modului de funcţionare şi a rolului Biroului Avocaţilor Publici (BAP) în Moldova”. Următoarele domenii urmau să fie analizate amănunţit:

* Locul şi rolul BAP în sistemul de asistenţă juridică garantată de stat
* Cele mai bune practici formate şi utilizate de avocaţii publici
* Funcţionalitatea BAP în partea ce ţine de indicatori şi calitate
* Statutul şi eficienţa avocaţilor publici din alte regiuni din Moldova
* Modelul actual de finanţare al BAP
* Barierele în calea extinderii BAP pe întreg teritoriul ţării.

## Raportul se bazează pe:

1. Cadrul legal care reglementează avocaţii publici, şi anume Legea privind asistenţa juridică garantată de stat (nr. 198-XVI din 26.07.2007) şi Regulamentul privind activitatea avocaţilor publici, aprobat de Consiliul Naţional pentru Asistenţa Juridică Garantată de Stat la 06.10.2008;
2. Un şir de alte documente ce ţin de prestarea asistenţei juridice în Republica Moldova, inclusiv Raportul anual al Consiliului Naţional pentru Asistenţă Juridică Garantată de Stat pentru anul 2012 şi Strategia de Reformare a Sectorului Justiţiei pentru anii 2011-2016, aprobată de Parlament;
3. Un program de interviuri ce au avut loc în Chişinău şi Cahul între 17 şi 19 decembrie, enumerate în anexă;
4. O serie de studii efectuate în trecut care sunt menţionate în text.

**Sumar**

## Contextul general al raportului a fost redat în sumarul expertului internaţional:

Biroul Avocaţilor Publici a fost susţinut de FSM între 2006 şi 2011, iar acum este susţinut financiar din resursele statului. Acesta a oferit un model fiabil şi necesar pentru Moldova în partea ce ţine de calitate şi s-a integrat cu succes în sistemul justiţiei.

## În special, sumarul a pus în discuţie următoarele subiecte ce ţin de viitorul model al avocatului public:

* Lipsa iniţiativelor actuale pentru a încuraja dezvoltarea modelului existent de BAP sau transferul de cunoştinţe către avocaţii privaţi şi alte persoane;
* Necesitatea în continuare de monitorizare şi promovare a extinderii modelului BAP pe teritoriul Moldovei;
* Finanţarea şi onorariile avocaţilor BAP;
* Riscul concentrării prea mare asupra cantităţii şi, în consecinţă, riscul de extenuare a avocaţilor BAP.

**Context**

## Moldova s-a angajat să extindă asistenţa juridică în anii de după declararea independenţi în 1992. Ea a semnat Convenţia Europeană a Drepturilor Omului din 1995 şi a ratificat-o în 1997. Articolul 6 al Convenţiei impune ca o serie de drepturi procesuale să fie respectate, inclusiv disponibilitatea asistenţei juridice în cauzele penale şi în unele cauze civile, cu respectarea unui set de condiţii. În anul 2007 Moldova a adoptat legislaţia privind asistenţa juridică garantată de stat, la care s-a făcut referire mai sus. Din raportul Consiliului Naţional pentru Asistenţa Juridică Garantată de Stat pentru anul 2012 reiese extinderea în consecinţă a prestării serviciilor. În decursul a 5 ani până în 2012, cheltuielile pentru onorariile avocaţilor s-au majorat de la 661.958 lei la 10.918.468 lei. Numărul de cazuri de asistenţă neincluse în categoria urgente a crescut de la 4491 la 29761, iar cele urgente – de la 444 la 2536.[[1]](#footnote-2)

## În ciuda progresului înregistrat, cheltuielile pentru asistenţa juridică garantată de stat în Moldova sunt în continuare mici comparativ cu alte state din Europa, deşi sunt în creştere şi au o disponibilitate relativ ridicată. Astfel, în anul 2010 Moldova a raportat că oferă asistenţă juridică pe cauze penale în 240 cazuri la 100.000 locuitori, ceea ce constituie o rată mai ridicată decât cea din Georgia, Ungaria, Italia sau Slovenia. Cu toate acestea, Moldova a fost destul de modestă în partea ce ţine de plăţile în mediu pentru o cauză, fiind cea mai redusă din toate statele membre ale Consiliului Europei şi doar cu o treime mai mult decât costul pentru o cauză achitat în Georgia. Autorii studiului Comisiei pentru Eficienţa Justiţiei (CEPEJ), de unde au fost luate aceste date, au oferit atenţie deosebită ”eforturilor semnificative” întreprinse pentru a îmbunătăţi asistenţa juridică garantată de stat într-o serie de ţări, printre care şi Moldova.[[2]](#footnote-3) Creşterile cheltuielilor pentru asistenţa juridică garantată de stat începând cu anul 2010 va îmbunătăţi şi mai mult poziţia sa comparativ cu alte state şi va fi evidentă în următoarele rapoarte ale CEPEJ.

**Îngrijorări şi răspunsul Guvernului: Strategia din Sectorul Justiţiei**

## Pe de o parte, există indicii asupra calităţii neuniforme a justiţiei în Moldova, iar pe de altă parte, intenţia Guvernului de a soluţiona problema. Raportul pentru anul 2012 al ”Amnesty International” a menţionat despre problemele care necesită atenţie, printre care tratamentul persoanelor în detenţia prejudiciară, impunitatea ofiţerilor de poliţie şi condiţii inechitabile de judecare. Cu privire la ultima, raportul menţionează că:

În raportul său către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului transmis spre Examinarea Periodică Universală, Avocaţii parlamentari din Moldova (ombudsmanul) au menţionat că 25% din toate plângerile parvenite la Ombudsman erau legate de încălcarea dreptului la un proces echitabil. Cele mai des întâlnite sunt încălcarea termenului rezonabil de examinare a cauzelor, **accesul limitat la serviciile unui avocat licenţiat,[[3]](#footnote-4)** ne-executarea deciziilor instanţelor de judecată, precum şi încălcarea regulilor procedurale de către instanţele de judecată. Conform datelor unui sondaj efectuat în luna mai de Institutul pentru Politici Publice doar 1% din respondenţi aveau încredere deplină în sistemul justiţiei, iar 42% nu aveau nici un fel de încredere. La 3 noiembrie Parlamentul a aprobat un pachet ambiţios de reformare a sistemului instanţelor de judecată, poliţiei şi procuraturii. Măsurile prevăd sporirea eficienţei şi a independenţei sistemului judiciar, ajustarea rolului procurorilor la standardele Europene, îmbunătăţirea asistenţei juridice garantate de stat, reducerea corupţiei şi îmbunătăţirea nivelului de respectare a drepturilor omului.

## Drept răspuns la criticile adresate, Moldova a elaborat Strategia de Reformare a Sectorului Justiţiei pentru anii 2011-2016. Aceasta are obiectivul general de îmbunătăţire a sistemului judiciar, accesului la justiţie şi protecţia drepturilor omului, iar următoarele obiective sunt relevante pentru asistenţa juridică garantată de stat:

- eficientizarea etapei de urmărire penală pentru a asigura respectarea drepturilor omului, a asigura securitatea fiecărei persoane şi a reduce nivelul criminalităţii;

- îmbunătăţirea cadrului instituţional şi al procedurilor pentru a asigura accesul efectiv la justiţie: asistenţă juridică garantată de stat eficientă, examinarea cauzelor şi executarea hotărârilor judiciare într-un termen rezonabil, ajustarea statutului unor profesii din domeniul juridic legate de înfăptuirea justiţiei;

- promovarea şi implementarea principiului de zero toleranţă faţă de corupţia în justiţie;

- implementarea unui şir de acţiuni în urma cărora sistemul justiţiei va contribui la dezvoltarea unui mediu favorabil pentru dezvoltarea durabilă a economiei;

- asigurarea respectării eficiente a drepturilor omului în practicile şi politicile judiciare;

- coordonarea, stabilirea şi excluderea funcţiilor şi responsabilităţilor principalilor actori ai sistemului justiţiei, asigurarea dialogului interdepartamental.[[4]](#footnote-5)

## Obiectivul specific al Strategiei de Reformare a Sectorului Justiţiei pentru domeniul asistenţei juridice garantate de stat este ”îmbunătăţirea cadrului instituţional şi a procedurilor pentru a asigura un acces efectiv la justiţie: asistenţă juridică garantată de state efectivă, executarea hotărîrilor judecătoreşti în termen rezonabil, ajustarea statutului unor profesii legate de sistemul justiţiei”. Strategia a menţionat faptul că în calitate de răspuns la necesitatea de îmbunătăţire a calităţii ”a fost implementat un sistem mixt de administrare a asistenţei juridice garantate de stat prin intermediul avocaţilor publici şi avocaţilor care oferă asistenţă juridică garantată de stat la cerere.”[[5]](#footnote-6)

**Avocaţii Publici şi Biroul Avocaţilor Publici**

## Dezvoltarea asistenţei juridice garantate de stat din Moldova a fost susţinută semnificativ prin crearea Biroului Avocaţilor Publici în Chişinău, având susţinerea financiară din partea FSM. Acesta s-a deschis în aprilie 2006, având următoarele obiective principale:

Acordarea asistenţei juridice calitative clienţilor oficiului,

Testarea modelului BAP în contextul legal şi cultural din Moldova,

Colectarea datelor privind asistenţa juridică garantată de stat care ar putea fi utile sistemului de asistenţă juridică din ţară.[[6]](#footnote-7)

## Întrucât a fost finanţat de FSM, BAP a avut următoarele caracteristici, pe care le-a păstrat şi până în prezent:

- constituie un oficiu comun al avocaţilor care oferă asistenţă juridică în cauze penale,

- oficiul se conduce de principii comune de apărare, care reies din Legea cu privire la avocatură şi Codul Deontologic al Avocaţilor, precum şi o serie de principii specifice precum reprezentarea intereselor clientului până la soluţionarea definitivă a cauzei;

- administratorul biroului, un avocat cu cel puţin 5 ani experienţă în calitate de avocat, este responsabil de asigurarea calităţii serviciilor oficiului;

- fiecare avocat deţine câte un dosar în apărare pentru fiecare client reprezentat;

- avocaţii oficiului lucrează în echipe, împărtăşind datele privind clienţii reprezentaţi şi discutând cele mai complicate cauze pentru a asigura cea mai bună apărare pentru client;

- biroul colectează datele necesare (cu excepţia datelor cu caracter personal ce ţin de client şi alte date care sunt confidenţiale conform standardelor avocatului), le analizează şi le oferă FSM şi Ministerului Justiţiei în procesul de reformare a asistenţei juridice garantate de stat.[[7]](#footnote-8)

**Cadrul legal**

## Legea cu privire la asistenţa juridică garantată de stat din 2007 (care presupune şi asistenţă juridică pe cauze penale) stabileşte oferirea acesteia de către ”avocaţi” (”care prestează servicii de asistenţă juridică garantată de stat la cerere” sau de la caz la caz) sau de către ”avocaţii publici”.[[8]](#footnote-9) Avocaţii publici primesc remunerare fixă.[[9]](#footnote-10) Activitatea Avocaţilor Publici este reglementată de articolul 30 care prevede că:

(1) În localitatea de reşedinţă a oficiului teritorial, asistenţa juridică calificată este acordată, de regulă, de către avocaţi publici. În caz de necesitate, Consiliul Naţional poate selecta avocaţi publici şi pentru alte localităţi.

(2) Avocatul public activează în baza Regulamentului de activitate al avocaţilor publici, aprobat de Consiliul Naţional.

(3) Avocatul public activează în birou individual sau în birou asociat de avocaţi constituit în conformitate cu Legea cu privire la avocatură.

## Consiliul Naţional pentru Asistenţă Juridică Garantată de Stat a elaborat reglementări în baza articolului 30 alin. 2), care au fost aprobate la 06.10.2008. Aceasta obligă avocaţii publici să presteze servicii în baza contractelor negociate de Consiliu.[[10]](#footnote-11) Reglementările impun o serie de standarde profesionale, cum ar fi confidenţialitatea. Ele stabilesc cerinţe pentru BAP să lucreze în echipă, cu alte cuvinte ”să analizeze în grup cauzele complicate, să sugereze diverse soluţii…”[[11]](#footnote-12). Avocaţii publici lucrează în bază de ”onorariu lunar fix” stabilit pentru fiecare caz individual.[[12]](#footnote-13) Cu toate acestea, suplimentar şi spre deosebire de avocaţii privaţi:

Oficiile teritoriale asigură un spaţiu, echipament, acoperă cheltuielile de întreţinere a oficiului, precum şi costuri legate de remunerarea personalului din oficii …[[13]](#footnote-14).

**Avocaţii Publici**

## Prin contractele pe care le-au semnat avocaţilor publici le este interzis să presteze servicii individuale către clienţi şi să fie plătiţi pentru aceasta, însă pot, fie individual, fie din numele Biroului, ”să obţină resurse financiare în urma prestării serviciilor de asistenţă juridică garantată de stat din alte surse care nu sunt interzise de lege, inclusiv pentru prestarea altor servicii de asistenţă juridică decât cele prevăzute în contractul semnat cu oficiul teritorial, având acordul prealabil al Consiliului Naţional”.[[14]](#footnote-15)

## Personalul biroului avocaţilor publici presupune un administrator al oficiului, care deţine o serie de obligaţiuni de administrare, ”un contabil, precum şi alţi specialişti pe care biroul avocaţilor publici şi-l poate permite să-l angajeze, cu acordul prealabil al Consiliului Naţional sau al unui donator, dacă biroul avocaţilor publici obţine finanţare din alte surse decât cele bugetare şi care sunt îndreptate spre prestare serviciilor de asistenţă juridică garantată de stat”.[[15]](#footnote-16)

## Volumul de lucru al avocaţilor publici este ”stabilit în contractul semnat cu oficiul teritorial fie sub formă de număr absolut sau procent din numărul de cereri de recepţionare a asistenţei juridice garantate de stat”.[[16]](#footnote-17) Cu toate acestea, există o prevedere care este direcţionată spre a preveni extenuarea avocaţilor publici: ”Un avocat public va refuza să preia o solicitare de prestare a asistenţei juridice calificate în afara orelor de lucru, cu excepţia cazurilor când administratorul biroului distribuie acest caz în virtutea necesităţii urgente de asistenţă”.[[17]](#footnote-18)

## Din ianuarie 2012 CNAJGS a preluat responsabilitatea de finanţare a activităţii BAP Chişinău, având pe atunci şapte avocaţi publici. În decursul anilor 2009-2010 UNICEF Moldova a finanţat 10 avocaţi publici specializaţi în lucrul cu minorii, însă ulterior proiectul a fost stopat. Adiţional, CNAJGS a finanţat avocaţii publici din oficiile teritoriale pentru ca aceştia să preia cererile de asistenţă juridică în cazurile când avocaţii privaţi nu aveau posibilitatea sau dorinţa să le preia. Luând în consideraţie cele expuse mai sus, CNAJGS achită onorariile la trei tipuri de avocaţi publici:

* 1. Cei angajaţi de biroul avocaţilor publici din Chişinău, care acoperă două din cele cinci sectoare ale oraşului (la momentul actual sunt opt, inclusiv şeful biroului);
  2. Cei angajaţi de biroul avocaţilor publici pentru a se specializa pe cauze cu implicarea minorilor (doi sunt incluşi în grupul menţionat mai sus);
  3. Cei angajaţi de oficiile teritoriale din afara Chişinăului (la moment sunt patru).

## Avocaţii publici din cadrul BAP activează în echipă, precum este prevăzut de legislaţia relevantă. Avocaţii publici din regiuni activează sub formă de practică juridică individuală, având, după cum s-a observat până în prezent, puţine legături cu BAP-ul central.

## Avocaţii publici sunt angajaţi în bază de contracte anuale, precum este cerut de reglementările relevante aprobate de CNAJGS. Începând cu ianuarie 2013 s-a stabilit un volum de cel puţin cinci cauze noi pe lună, cu un volum de cauze active între 30 şi 50. În cadrul unei şedinţe cu reprezentanţii CNAJGS a fost explicat că funcţia acestora este privită din cel puţin trei considerente: prestarea serviciilor de asistenţă juridică calificată (şi, în cadrul avocaţilor publici din biroul din Chişinău 2 ore pe zi de asistenţă juridică primară); instruirea avocaţilor privaţi (pentru care ar putea fi obţinută remunerare suplimentară din partea contractorilor externi) şi monitori ai sistemului justiţiei la general. S-a menţionat că în ultimele şase luni avocaţii publici au raportat asupra 29 de subiecte care au apărut în timpul contactării cu alţi actori din sistemul justiţiei penale.

## În privinţa volumului relativ de cauze preluate de avocaţii publici comparativ cu avocaţii privaţi, CNAJGS a menţionat că BAP a preluat în jur de 30% din toate cauzele din cele două sectoare al oraşului Chişinău, pe care biroul le deserveşte. În total BAP a înregistrat 225 cauze în 2012 din totalul de 17545, cu alte cuvinte 1,2%.

## CNAJGS şi alţi comentatori au confirmat existenţa problemei calităţii asistenţei juridice, şi necesitatea rezolvării acesteia. Un raport din 2009 a stabilit că:

Baroul Avocaţilor şi sistemul de asistenţă juridică garantată de stat nu au ajuns la performanţa să ofere asistenţă juridică adecvată. Baroul suferă de statutul unui subiect perdant în sistem şi de un tratament inadecvat din partea persoanelor cu putere de decizie din sistem. De asemenea, avocaţii nu dispun de cultura apărării active. Fenomenul ”avocaţilor de buzunar” subminează credibilitatea tuturor avocaţilor. Mai mult, sistemul de Asistenţă Juridică Garantată de Stat se află la etapa incipientă şi încă urmează să se stabilească dacă acesta va avea succes în oferirea pe scară largă a accesului la un avocat în caz de arest şi în îmbunătăţirea calităţii reprezentării juridice în sistemul justiţiei penale. Cu siguranţă, neavând finanţarea şi controlul calităţii adecvate, aceasta nu va putea atinge acest obiectiv.[[18]](#footnote-19)

## Un studiu din 2012 a mai stabilit că:

Sunt necesare mecanisme de monitorizare mai aprofundată. Însăşi CNAJGS confirmă în raportul său anual din 2011 că calitatea asistenţei juridice oferită de avocaţii respectivi este sub nivelul aşteptărilor Consiliului.[[19]](#footnote-20)

## Pentru a putea soluţiona problema calităţii, FSM a iniţiat un program pilot de evaluare colegială a calităţii. Este Important de menţionat că avocaţii din cadrul BAP au generat un set de standarde de apărare pe cauze penale, care au fost acceptate de Uniunea Avocaţilor şi publicate de ultima în calitate de standarde de referinţă pentru toţi profesioniştii din domeniu. Ulterior, prin intermediul Reţelei Reformatorilor de Asistenţă Juridică (LARN), de rând cu documente similare din Ucraina şi Georgia, aceste standarde au fost utilizate pentru elaborarea unui set model de standarde pentru utilizare mai largă (regională).

## Datorită constrângerilor de timp din acest proiect în timpul vizitei de lucru a fost imposibil de stabilit cu siguranţă care este calitatea pregătirii avocaţilor publici comparativ cu avocaţii privaţi. Aceasta se datorează parţial faptului că judecătorii de instrucţie pe care i-am consultat au identificat în mod individual avocaţii în loc să se refere la organizaţia din care fac parte. Cu toate acestea, miezul BAP-ului este la moment foarte experimentat, bine pronunţat, respectat în cercuri largi, şi deprins să lucreze într-o manieră structurată respectând o serie de cerinţe minime. Aşadar, se desprind următoarele constatări referitoare la calitatea pregătirii avocaţilor publici:

1. Nucleul membrilor BAP activează în bază de standarde înalte;
2. Calitatea prestaţiei avocaţilor publici din regiuni ar putea fi mai variabilă;
3. Există subiecte de calitate în rândurile avocaţilor privaţi care sunt plătiţi pentru fiecare caz separat, dar, în general standardele de calitate sunt în creştere;
4. Există unii avocaţi privaţi care reprezintă interesele clienţilor înstăriţi, calitatea prestaţiei cărora fiind de asemenea ridicată.

## CNAJGS este cu certitudine mulţumit de BAP în calitate de mecanism de prestare a serviciilor în forma sa actuală. Consiliul are planuri de extindere a numărului avocaţilor publici cu două unităţi pentru fiecare din următorii doi ani (2014, din care unul în Chişinău, şi 2015).

**Rolul istoric al BAP**

## BAP a jucat un rol central în dezvoltarea asistenţei juridice în Moldova prin oferirea recomandărilor practice la evoluţiile sistemului. Un raport din 2008 menţiona că:

Experienţa acumulată până în prezent demonstrează că avocaţii publici au jucat un rol important în formarea noului sistem de asistenţă juridică. Ei au informat grupul de lucru privind diverse detalii ale prestării serviciilor de asistenţă juridică pe cauze penale, oferind atât date calitative, cât şi cantitative. Spre exemplu, biroul menţine înregistrări privind toate cauzele şi menţiunile de activitate de apărare pe o cauză, ceea ce a permis calcularea timpului şi costurilor în mediu, date care au fost utilizate pentru elaborarea în septembrie 2008 a regulamentului provizoriu privind plata pentru avocaţii care prestează asistenţă juridică garantată de stat.[[20]](#footnote-21)

## Personalul BAP a fost angajat având un rol de prim ”explorator”:

În cazul Moldovei lucrul pentru un birou de avocaţi publici este atractiv în primul rând persoanelor interesate şi determinate să-i ajute pe cei săraci, pentru avocaţi tineri care doresc să acumuleze experienţă, pentru avocaţii care preferă să lucreze în echipă şi/sau pentru avocaţii interesaţi să se specializeze în apărarea pe cauze penale. Nivelul de remunerare este mai mare decât în serviciul public (spre exemplu al funcţionarilor publici de nivel mediu din cadrul Ministerului Justiţiei) sau ceea ce ar obţine un avocat privat în mediu prestând doar apărare pe cauze penale, dar este mai mic decât ceea ce ar obţine un avocat privat cu experienţă. Astfel, salariul nu este principalul criteriu pentru lucrul într-un birou, cu excepţia faptului că cel puţin este stabil şi este garantat pentru un an înainte. Un oficiu bine echipat este un element atractiv pentru a lucra într-un birou al avocaţilor publici. Faptul că la oficiu sunt direcţionaţi clienţii de către Oficiul Teritorial şi că nu este nevoie de căutat clienţi este un alt element atractiv. Şi în final, dar nu mai puţin important, mecanismul de asigurare a calităţii din oficiu este unul dintre cele mai atractive aspecte ale activităţii Biroului Avocaţilor Publici, în special pentru avocaţii tineri. Administratorul biroului este responsabil pentru distribuirea cauzelor, asigurarea unui volum de lucru egal şi asigurarea calităţii serviciilor biroului. Administratorul analizează cauza în lucru cel puţin odată, oferind sugestii avocatului cu privire la măsurile pe care ultimul le poate lua pentru a-şi îmbunătăţi performanţele pe cauză, iar la final, când cauza s-a finalizat, revizuieşte încă o dată dosarul. Administratorul este de asemenea disponibil la oricare etapă pentru consultări cu oricare dintre avocaţii din birou. Avocaţii sunt încurajaţi să lucreze în echipe şi să se ajute reciproc. Cauzele cele mai dificile şi interesante sunt discutate cu regularitate la şedinţele biroului, ceea ce pe de o parte ajută avocatul care a preluat cauza şi clientul său, iar pe de alta este o instruire pentru alţii pe subiecte de interes. Avocaţii de asemenea beneficiază de pe urma unei instruiri specializate pentru a-şi îmbunătăţi capacităţile lor profesionale. În contextul unei dominanţe a activităţii solo în avocatura pe cauze penale, aşa precum este cazul Moldovei, biroul care face schimb de experienţă, încurajează lucrul în echipă şi învăţarea reciprocă este un loc foarte propice pentru începutul de carieră al oricărui avocat tânăr. Cele mai mari dezavantaje ale avocaţilor publici sunt interdicţia de a prelua cauze private şi includerea obligatorie în lista avocaţilor de serviciu.[[21]](#footnote-22)

## Echipa de bază a BAP a demonstrat o loialitate remarcabilă încă de la bun început, asta chiar dacă nu au fost operate careva majorări de salariu din momentul creării BAP în 2006. Aşa-numitele condiţii ”ad-hoc” de angajare par a fi totuşi mai puţin atractive pe măsura trecerii timpului. O problemă este incertitudinea inerentă a contractului reînnoit anual; o altă problemă (aşa după cum s-a menţionat mai sus) este consecinţa unei înţelegeri privind condiţiile de muncă, ce pare să fie un compromis dintre condiţia de angajat şi cea de liber profesionist. Unele cheltuieli, precum chiria, sunt acoperite colectiv şi unele condiţii de lucru sunt pronunţate, precum controlul obligatoriu, aşa de parcă BAP ar fi un oficiu autonom cu angajaţi. Cât priveşte alte condiţii, cum ar fi neonorarea de către CNAJGS a obligaţiilor ce ţin de acoperirea costurilor pentru asigurarea medicală sunt mai mult în corespundere cu statutul de liber profesionist. Membrii BAP pot obţine venituri suplimentare din unele activităţi, însă nu din avocatură practicată individual, ceea ce este mai mult un avantaj pentru cei ce doresc să preia funcţii adiţionale academice, însă nu şi pentru cei care doresc să practice avocatura. Datele oferite de BAP indică că venitul lunar brut de 6785 lei se poate reduce datorită costurilor inevitabile la 2356 lei.[[22]](#footnote-23) Aceste date ar putea fi puse la îndoială însă este clar că membrii BAP ar putea să se simtă prinşi într-un grup cu remunerare mai mică decât cea aşteptată, dat fiind rolul lor de lider în calitatea serviciilor juridice.

## În anul 2008 cercetătorul citat mai sus a menţionat următoarele ” provocări de bază” pe care le va avea BAP: ”angajarea şi menţinerea avocaţilor competenţi şi dedicaţi”.[[23]](#footnote-24) În cazul dat avocaţii au rămas în birou. Cu toate acestea, devine tot mai probabil că ei vor renunţa la activitatea în cadrul BAP, în special din cauza condiţiilor de muncă. În acest caz va apărea pericolul schimbării statutului BAP, întrucât este clar că un personal relativ bine pregătit nu va fi cointeresat în poziţii relativ slab plătite, care nu mai oferă avantajul şi prestigiul adiţional de a lucra într-un proiect pilot, dezvoltând noi tehnici de lucru.

**Întrebări pentru viitor**

## *Recomandarea noastă de bază este ca CNAJGS (individual sau în colaborare cu Ministerul Justiţiei) să iniţieze o evaluare cu privire la rolul BAP şi al avocaţilor publici în Oficiile Teritoriale.* Pare a fi un moment oportun întrucât BAP a fost creat de un donator extern; a fost recent preluat de CNAJGS; şi este supus unor presiuni din diverse părţi.

## În partea ce ţine de domeniul de cercetare al unei astfel de evaluări, par a fi cel puţin patru întrebări care ar trebui să fie cercetate privind viitorul rol al avocaţilor publici:

1. Care este funcţia lor?
2. Cum ar fi mai bine de organizat BAP din Chişinău?
3. Care ar trebui să fie relaţia dintre BAP şi avocaţii publici din regiuni?
4. Ar trebui modificate contractele şi condiţiile de lucru ale avocaţilor publici din Moldova?

**Funcţiile**

## Moldova a preluat un sistem de prestare incorporând elementul de avocat public. CNAJGS planifică să extindă reţeaua de avocaţi publici în următorii doi ani. Pare puţin probabil să existe interes pentru a revizui din scoarţă esenţa activităţii pe care o desfăşoară avocaţii publici. Cu toate acestea, în cadrul acestui angajament general există câteva opţiuni privind rolul avocaţilor publici. Aceasta presupune alegerea uneia din următoarele funcţii sau o combinaţie dintre ele, cel puţin pentru BAP din Chişinău. Acestea în esenţă presupun alegerea opţiunii pentru BAP de a fi văzut drept prestator de ”masă” sau de ”elită” şi a fi considerat generalist sau specializat. Opţiunile sunt următoarele:

1. BAP este un prestator de masă pentru servicii cu costuri reduse, demonstrând CNAJGS şi avocaţilor privaţi cât de mult poate fi administrat atunci când avocaţii sunt bine organizaţi şi instruiţi;
2. BAP ar putea fi, din contra, privit drept un prestator de servicii juridice specializate de calitate în domenii unde sunt în mod special solicitate, spre exemplu lucrul cu minorii, fiind presupunerea că în domeniul privat nu există specialişti adecvaţi;
3. BAP ar putea fi considerat drept un prestator ”model” de servicii, arătând avocaţilor privaţi şi CNAJGS cum ar putea fi administrate cauzele, având un mandat separat de sporire a calităţii generale a serviciilor prin: instruire, stabilirea standardelor, etc.;
4. BAP ar putea fi considerat drept un prestator de servicii strategice, cu alte cuvinte pentru cauze de un anumit tip, pe care biroul le consideră oportune pentru a fi preluate, spre exemplu anumite tipuri de cauze penale, contestarea acţiunilor Guvernului sau litigii civile, care ar putea fi incluse în contextul extinderii asistenţei juridice garantate de stat în afara cauzelor penale;
5. BAP ar putea – fie generalist, sau specializat – considerat drept o ”fereastră” în sistemul justiţiei având un rol special (după cum aceasta are loc în prezent) de prezentare către formatorii de politici a unor subiecte care merită atenţie.

## La momentul actual BAP este rugat să ofere servicii în baza literelor (b)-(e), dar să participe şi în calitate de prestator de servicii de masă după cum este specificat la litera (a). Aceste roluri cel mai probabil vor fi incompatibile şi urmează să fie luată o decizie.

## Cu certitudine putem afirma că BAP a avut un rol strategic la etapa de creare a asistenţei juridice în Moldova şi ar trebui să se reorienteze/ ajusteze la rolul de prestator al serviciilor pe un anumit tip de cauze. Acest scenariu însă depinde totalmente de faptul dacă Moldova poate asigura o asistenţa juridică stabilă şi calitativă. În Strategia de Reformare a Sectorului Justiţiei, Guvernul recunoaşte existenţa în continuare a problemelor de calitate. Şi se pare că CNAJGS are o viziune mai largă cu privire la rolul BAP în loc de o simplă prestare de servicii de asistenţă juridică. Dacă acesta este cazul atunci urmează consecinţe de ordin organizaţional şi contractual.

## Ar fi utilă prezentarea poziţiilor de către CNAJGS şi BAP cu privire la diversele modele în cadrul oricărei evaluări iniţiate de instituţiile sus-menţionate, fie individuală sau comună şi/sau în calitate de un birou. De asemenea, ar fi binevenit dacă avocaţii BAP ar identifica:

1. Domeniile pe care ei le consideră vulnerabile pentru calitatea prestatorilor privaţi şi cum acestea ar putea fi utilizat pentru a le soluţiona;
2. Subiectele de drept şi de procedură asupra cărora ar fi benefic ca ei să se concentreze în mod strategic – acestea ar putea fi legate de procedura penală (drepturile la etapa prejudiciară), procedura civilă (diverse forme de contestare a actelor Guvernului) sau drept material (aplicarea unor reglementări din domeniul civil sau penal).

## Ar putea fi şi alte agenţii în Moldova care ar putea formula poziţii care ar fi relevante (nu în ultimul rînd FSM şi de asemenea astfel de structuri precum Ombudsmanul).

**Organizare**

## Organizarea avocaţilor publici în cadrul unui BAP reprezintă, după cum a fost menţionat mai sus, un compromis între modelele de personal angajat şi de avocat independent contractat. Acest model îi dezavantajează pe avocaţii publici, care s-ar putea simţi că au cele mai rele condiţii de remunerare netă din ambele modele.

## Acum CNAJGS va trebui cel mai probabil să facă o alegere între cele două modele. Situaţia actuală a avut justificare atît timp cît BAP a fost un proiect pilot într-o perioadă cînd au existat unele reticenţe ale Baroului faţă de crearea primului. La momentul actual dreptul la existenţă al BAP, precum şi valoarea experienţei avocaţilor săi par a fi mult mai uşor acceptate.

## Pentru viitor există o serie de opţiuni, după cum urmează:

1. Relaţia dintre CNAJGS şi avocaţii publici la nivel individual ar putea fi similară celei cu alţi avocaţi. Cu alte cuvinte nu vor fi careva restricţii pentru lucrul individual pe care ar putea să-l întreprindă avocatul public, unica diferenţă fiind cea dintre plata garantată pentru timpul acordat sau onorariul pentru o cauză;
2. Relaţia dintre CNAJGS şi BAP ar putea fi similară cu o relaţie cu un ONG independent pe care CNAJGS l-a contractat. CNAJGS ar achita un grant anual pentru serviciile prestate, ce ar putea include şi compensarea pentru costurile legate de obligaţiile de angajator faţă de fondul de asigurări sociale şi fondul de asigurări în medicină, precum şi costurile de administrare;
3. CNAJGS ar putea angaja avocaţii publici direct, acoperind astfel costurile ce ţin de asigurarea medicală şi alte costuri, aşa precum o face la moment cu angajaţii săi existenţi;
4. CNAJGS ar putea contracta avocaţii publici individual, dar să oferă o compensare adiţională, pentru a putea acoperi costurile suplimentare pe care ei nu le atribui altcuiva, prin a le permite să preia clienţi privaţi.

## O parte din aceste opţiuni ar putea presupune modificarea legislaţiei care reglementează formele de practicare a dreptului de către avocaţi. Modelul avocaţilor publici cu regim incomplet de muncă, care ar putea să-şi suplinească veniturile din alte activităţi precum cele didactice şi ştiinţifice, nu pare a fi unul satisfăcător. Mai mult, ar putea exista conflicte de interes suplimentare atunci când se va permite avocaţilor publici să preia lucru individual, deşi, la prima vedere, aceasta s-ar părea că este cel mai atractiv model atât pentru avocaţii publici cît şi pentru CNAJGS.

**Avocaţii Publici din Oficiile Teritoriale**

## Există o discrepanţă puternică între avocaţii publici din BAP Chişinău şi cei din regiuni. Această discrepanţă poate fi înţeleasă din istoricul evenimentelor, atunci când avocaţii publici din regiuni au constituit un răspuns la lipsa de avocaţi calificaţi, însă ar fi bine de revizuit mecanismul conform căruia toţi avocaţii publici sunt administraţi de o singură unitate. Aceasta ar avea valoare prin aceea că ar încuraja standarde comune şi ar combate această izolare a avocaţilor publici aflaţi în regiuni. Cauzele ar putea fi distribuite în continuare de Oficiile Teritoriale.

## Există posibilităţi pentru a conecta avocaţii publici din regiuni cu BAP. Spre exemplu, ar putea exista posibilităţi de încurajare a comunicării fără a fi grupaţi toţi într-un birou prin crearea grupurilor pe internet, cum ar fi spre exemplu site-ul [www.parajurist.m](http://www.parajurist.md)d, creat pentru para-jurişti.

**Contracte**

## Indiferent de rolul şi modul de organizare al avocaţilor publici, ar trebui examinat subiectul dacă contractele cu avocaţii publici ar trebui să fie semnate pe un termen mai mare de un an. Această practică oferă o siguranţă redusă în locul de muncă, fiind suficientă pentru un proiect pilot însă nu şi atunci când proiectul s-a instituţionalizat.

## Contractul ar trebui să reglementeze rolul avocatului public. Astfel, dacă se decide că avocatul public are un rol în cauzele de rezonanţă, servicii specializate, instruire pentru alţi practicieni sau recomandări pentru sistem, atunci ar trebui să existe un supliment în remunerare pentru aceste servicii. S-ar putea ca CNAJGS să caute fonduri pentru această remunerare suplimentară din alte resurse decât cele ale Guvernului, şi acestea ar putea fi din sursele donatorilor cointeresaţi.

## În oricare scenariu CNAJGS s-ar putea să reexamineze obligaţiile contractuale ce ţin de numărul de cauze pentru avocaţii publici în contextul opiniei acceptate că rolul lor nu se limitează doar la prestarea de servicii de procesare în volum sporit a cauzelor.

**Rezumat**

## Moldova a înregistrat progrese mari în dezvoltarea asistenţei juridice din 2006, când a fost creat BAP şi în 2007, când a aprobat legislaţia ce ţin de asistenţa juridică garantată de stat. BAP a jucat un rol inestimabil în această perioadă. Lecţiile învăţate din experienţa atât a proiectului pilot cât şi în calitate de parte integrantă a sistemului de asistenţă juridică din Moldova necesită a fi luate în consideraţie. Astfel, în rezumat, acest raport recomandă următoarele.

## CNAJGS (din proprie iniţiativă sau în comun cu Ministerul Justiţiei) ar trebui să iniţieze o evaluare a rolului BAP şi al avocaţilor publici din Oficiile Teritoriale.

## Evaluarea ar trebui să răspundă cel puţin la patru întrebări referitoare la rolul de viitor al avocaţilor publici:

1. Care este funcţia lor?
2. Cum ar fi mai bine de organizat BAP din Chişinău?
3. Care ar trebui să fie relaţia dintre BAP şi avocaţii publici din regiuni?
4. Ar trebui să fie făcute careva schimbări la contractele şi condiţiile de lucru ale avocaţilor publici din Moldova?

## În esenţă urmează a fi ales unul din diversele roluri pe care le poate avea BAP. Iată care sunt ele:

1. BAP ar putea fi un prestator de servicii de masă la costuri reduse;
2. BAP ar putea fi, dimpotrivă, privit drept un prestator de servicii de calitate înaltă oferind servicii juridice specializate în domenii unde aceste servicii sunt în mod prioritar necesare, spre exemplu lucrul cu minorii;
3. BAP ar putea fi considerat drept un prestator ”model” de servicii, arătînd practicienilor privaţi şi CNAJGS cum trebuie să fie administrate cauzele şi să ofere instruirea relevantă;
4. BAP ar putea fi considerat drept un furnizor de servicii strategice, precum ar fi cele legate de domeniul drepturilor omului;
5. BAP ar putea fi - indiferent că este un generalist, un model sau un birou specializat – o ”fereastră” în sistemul justiţiei, având un rol special (aşa cum se întâmplă acum) de generator de poziţii pentru formatorii de politici pe subiecte care merită atenţie.

## Opţiunile pentru viitoarea organizare a avocaţilor publici sunt:

1. Relaţia dintre CNAJGS şi avocaţii publici la nivel individual ar putea fi similară celei cu alţi avocaţi. Cu alte cuvinte, nu vor fi careva restricţii pentru lucrul individual pe care ar putea să-l întreprindă avocatul public, unica diferenţă fiind cea dintre plata garantată pentru timpul acordat sau onorariul pentru o cauză;
2. Relaţia dintre CNAJGS şi BAP ar putea fi similară cu o relaţie cu un ONG independent pe care CNAJGS l-a contractat. CNAJGS ar achita un grant anual pentru serviciile prestate, ce ar putea include şi compensarea costurilor legate de obligaţiile de angajator faţă de fondul de asigurări sociale şi fondul de asigurări în medicină, precum şi costurile de administrare;
3. CNAJGS ar putea angaja avocaţii publici direct, acoperind astfel costurile ce ţin de asigurarea medicală şi alte costuri, aşa precum o face la moment cu angajaţii săi existenţi;
4. CNAJGS ar putea contracta avocaţii publici individual, aşa cum se întâmplă în prezent, dar să ofere o compensare adiţională pentru acoperirea costurilor suplimentare, pe care ei nu le pot suporta pentru că nu li se permite să preia clienţi privaţi.

## Evaluarea ar trebui să cerceteze dacă toţi avocaţii publici ar trebui să fie administraţi de o singură entitate, prin alipirea celora din Chişinău cu cei din oficiile teritoriale din afară.

## Ar fi benefic ca avocaţii publici, fie individual sau din numele biroului, să se expună pe marginea următoarelor:

1. Lecţiile învăţate din experienţa lor;
2. Subiectele pe care ei le consideră puncte slabe în calitatea serviciilor prestate de avocaţii privaţi şi modalitatea de soluţionare a lor;
3. Subiectele de drept şi procedură asupra cărora ar fi benefic din punct de vedere strategic să se concentreze – acestea ar putea fi legate de procedura penală (spre exemplu drepturile la etapa prejudiciară), procedura civilă (diverse forme de contestare a actelor Guvernului) sau drept material (aplicarea unor acte legislative anume, civile sau penale).

## Indiferent de rolul şi modul de organizare al avocaţilor publici, urmează a fi examinate o serie de chestiuni legate de contractele semnate cu avocaţii publici, inclusiv:

## Dacă termenul contractului încheiat cu avocaţii publici ar putea fi mai mare de un an?

## Consecinţele survenite ca urmare a deciziilor rezultate din litigiul strategic, instruirea altor practicieni sau recomandările sistematice în partea ce ţine de structura şi nivelul de remunerare;

## Dacă donatorii ar putea să remunereze într-o manieră structurată munca avocaţilor publici pe chestiuni de importanţă strategică sau pentru activităţi de instruire; şi

## Dacă actualul volum de lucru al avocaţilor publici ar putea fi redus în favoarea unui rol extins, altul decât prestarea serviciilor de masă?

Decembrie 2013

1. Raport de Activitate in Sistemul de Acordare a Asistentei juridice Garantate de Stat Pentru Anul 2012. [↑](#footnote-ref-2)
2. CEPEJ *Evaluarea Sistemelor Europene de Justiţie* 2012, capitolul 3 [↑](#footnote-ref-3)
3. Semne de punctuaţie adăugate [↑](#footnote-ref-4)
4. Legea privind aprobarea Strategiei de Reformare a Sectorului Justiţiei pentru anii 2011-2016, nr. 231 din 25.11.2011 [↑](#footnote-ref-5)
5. Idem, paragraful 3.1.2 [↑](#footnote-ref-6)
6. Nadejda Hriptievschi, *Reforma Asistenţei Juridice în Moldova – premise, progres, provocări şi aşteptări*

   Raport pregătit pentru Fundaţia pentru Dezvoltarea Tehnicilor Juridice, Minsk, Bielorusia, noiembrie 2008, p3 [↑](#footnote-ref-7)
7. Ibidem. [↑](#footnote-ref-8)
8. Articolul 29(1) [↑](#footnote-ref-9)
9. Articolul 32(2) [↑](#footnote-ref-10)
10. Articolul 6 [↑](#footnote-ref-11)
11. Articolul 18 [↑](#footnote-ref-12)
12. Articolul 22 [↑](#footnote-ref-13)
13. Articolul 23 [↑](#footnote-ref-14)
14. Articolul 24 [↑](#footnote-ref-15)
15. Articolul 28 [↑](#footnote-ref-16)
16. Articolul 35 [↑](#footnote-ref-17)
17. Articolul 38 [↑](#footnote-ref-18)
18. Fundaţia Soros Moldova *Performanţele Justiţiei Penale din Perspectiva Drepturilor Omului: evaluarea transformărilor sistemului justiţiei penale din Moldova,* 2009, p.70 [↑](#footnote-ref-19)
19. M Gramatikov şi N Hrieptivschi *Evaluarea impactului Legii din Moldova cu privire la asistenţa juridică garantată de stat,* 2012 [↑](#footnote-ref-20)
20. Nadejda Hriptievschi *Reforma Asistenţei Juridice în Moldova – premise, progres, provocări şi aşteptări* p3 [↑](#footnote-ref-21)
21. N Hrieptivschi *Raportul Naţional pe Moldova,* ConferinţaILAG, Wellington, 2009, p11 [↑](#footnote-ref-22)
22. Taxe colectate şi distribuite pe lună, actualizate [↑](#footnote-ref-23)
23. Idem 19. [↑](#footnote-ref-24)