

Sistemul de asistență juridică garantată de stat din Moldova: scurtă analiză și perspective pentru asistența juridică în cauzele non-penale

Mai, 2011

Cuprins

Sumar.....	4
Introducere.....	6
1. Asistența juridică garantată de stat în standardele internaționale	9
1.1 Instrumente universale.....	9
1.2 Instrumente la nivelul Consiliului Europei.....	10
1.3 Instrumente la nivelul Uniunii Europene.....	11
2. Noul sistem de asistență juridică garantată de stat.....	12
2.1 Context	12
2.2 Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat.....	14
2.3 Tendințe pozitive	17
2.4 Deficiențe și constrângeri	18
2.4.1 Statut juridic nedefinitivat al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat.....	18
2.4.2 Cadru normativ și practici cotidiene ce necesită perfecționare.....	20
2.4.3 Spectrul de servicii de asistență juridică garantată de stat.....	21
2.4.4 Mecanismul de verificare a capacității de plată a solicitanților de asistență juridică.....	21
2.4.5 Volumul de asistență juridică acordată în continuă creștere vs. resursele administrative alocate și personalul implicat constante.....	21
2.4.6 Calitatea serviciilor de asistență juridică garantată de stat.....	22
2.4.7 Interacțiunea cu alți actori ai actului de justiție.....	23
2.4.8 Calcularea costurilor asistenței juridice garantate de stat.....	23
3. Asistența juridică garantată de stat în cauzele penale.....	24
3.1 Persoanele au nevoie de asistență juridică pe cauze penale, și interesele justiției o cer, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti acest serviciu.....	26
3.1.1 Criteriul financiar.....	26
3.1.1.1 Sisteme existente.....	27
3.1.1.2 Sarcina probării.....	27
3.1.1.3 Aspecte adiacente.....	28
3.1.2 Interesele justiției	29
3.1.2.1 Standardele Curții Europene pentru Drepturile Omului.....	29
3.1.2.2 Practici naționale.....	30
3.1.2.3 Raportul dintre testul financiar și interesele justiției	31
3.1.2.4 Interesele justiției, reprezentarea obligatorie și dreptul de a se apăra de sine stătător ..	32
3.2 Persoanele au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 69 alin.(1) pct.2)-12) din CPP.....	33
3.2.1 Asistența juridică obligatorie vs. participarea obligatorie a apărătorului.....	34
3.2.1.1 Bănuitul, învinuitul, inculpatul nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal.....	35
3.2.1.2 Bănuitul, învinuitul, inculpatul este militar în termen.....	36
3.2.1.3 În cauza respectivă participă apărătorul părții vătămate sau al părții civile.....	36
3.2.1.4 Interesele justiției cer participarea lui în ședința de judecată în primă instanță, în apel și	

în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac.....	36
3.3 Persoanele au nevoie de asistență juridică de urgență în cazul reținerii în cadrul unui proces penal.....	37
4. Asistența juridică garantată de stat în cauzele civile (non-penale).....	38
4.1 Persoanele au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 304 și 316 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.....	39
4.1.1 Grupuri vulnerabile	40
4.1.1.1 Minorii	40
4.1.1.2 Persoanele care sunt vulnerabile din punct de vedere a stării mintale/emoționale sau stării fizice.....	41
4.1.1.3 Refugiații și solicitanții de azil	42
4.1.1.4 Grupuri „certificate”	43
4.1.1.5 Persoanele sub riscul expulzării.....	43
4.2 Persoanele au nevoie de asistență juridică în cauze contravenționale, civile și de contencios administrativ, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti aceste servicii, cauzele fiind complexe din punct de vedere juridic sau procesual.....	44
4.2.1 Testul financiar.....	44
4.2.2 Testul de merit	45
4.2.2.1 Standardele Curții Europene pentru Drepturile Omului	45
4.2.2.2 Limitări ale accesului la asistență juridică	47
4.2.2.2.1 Șansele de succes.....	47
4.2.2.2.2 Materii excluse.....	48
4.2.2.2.3 Plafonare	50
5. Asistența juridică gratuită parțial.....	50
6. Recuperarea cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat.....	52
6.1 Cauzele penale.....	53
6.2 Cauze non-penale.....	55
6.2.1 Cine să urmărească restituirea.....	55
6.2.2 În ce mod să aibă loc recuperarea costurilor de asistență juridică.....	56
6.2.3 Perioada de timp.....	56
6.3 Situații specifice	56
6.3.1 Ambele părți în litigiu sunt beneficiari de asistență juridică garantată de stat.....	56
6.3.2 Procurorul, care a înaintat acțiunea, a căzut în pretenții.....	56
7. Remunerarea prestatorilor de asistență juridică în cauzele non-penale.....	57
8. Finanțarea asistenței juridice.....	58
9. Bune practici și experiențe pozitive.....	59
9.1 Spectru mai larg de servicii, înglobate de asistența juridică.....	59
9.2 Asigurarea de costuri judiciare	60
9.3 Metodele alternative de soluționare a litigiilor.....	60
9.4 Consultanță juridică calificată.....	61
Concluzii	62
Surse de referință.....	66

Sumar

Este, de regulă, unanim acceptat că dreptul la asistență juridică într-o societate democratică, ca element al accesului la justiție și a unui proces echitabil, trebuie să fi accesibil fiecăruia. Înfăptuirea justiției implică anumite costuri, iar schema de asistență juridică din partea statului vine să asigure că accesul la justiție nu este îngreunat pentru cei care sunt în necesitate, însă nu dispun de mijloace suficiente pentru a acoperi costurile, în special în ce privește asistența unui avocat.

Dreptul la asistență juridică este parte indispensabilă a garanțiilor dreptului la un proces echitabil, care se aplică atât cauzelor penale, cât și celor non-penale (civile, contravenționale, de contencios administrativ). Legea cu privire la asistență juridică garantată de stat reflectă la nivel național aceste standarde internaționale. Legea prevede dreptul persoanei de a beneficia de asistență juridică din contul statului atunci când nu dispune de mijloace suficiente pentru a acoperi costurile asistenței unui avocat și interesele justiției reclamă această asistență, în caz contrar fiind posibilă survenirea violării unor drepturi fundamentale ale persoanei. Astfel, se instituie două criterii de verificare a pasibilității de asistență: criteriul financiar și criteriul de merit.

În același timp, indiferent de criteriul financiar, anumite categorii de persoane și situații cad în mod automat sub incidența asistenței juridice garantate de stat, fiind considerat că testul de merit este satisfăcut *ab initio* (cazurile de asistență juridică obligatorie și asistența juridică de urgență).

Instituirea în Moldova a schemei noi de asistență juridică garantată de stat a fost divizată în două etape, în funcție de tipul cauzei. Astfel, cauzele penale au fost primele care au fost introduse în schemă, implicarea asistenței pentru cauzele non-penale fiind amânată până la 01 ianuarie 2012. Funcționarea schemei de asistență juridică pe cauzele penale, în paralele cu organizarea funcțională a noului sistem de asistență juridică, a demonstrat o serie de tendințe pozitive, care permit a concluziona că în general sistemul funcționează. Totuși, anumite deficiențe și constrângeri persistă, care în contextul inițierii asistenței juridice garantate de stat în cauzele non-penale, implică intervenții legislative, instituționale și financiare.

Activitatea în prezent a sistemului de asistență juridică în cauzele penale este concentrată aproape în întregime pe asistența obligatorie (unde nu se ia în considerație nivelul veniturilor beneficiarului), ceea ce în contextul resurselor financiare limitate, poate genera situații de inechitate față de persoanele în necesitate de asistență juridică, însă care nu se încadrează printre cazurile de asistență obligatorie. Accentul trebuie pus preponderent pe verificarea capacității de plată și a urmării intereselor justiției într-o cauză penală pentru a asigura o balanță între drepturile și interesele individului și posibilitățile statului.

Obligația statului de a acorda asistență juridică nu este absolută, fiind posibilă instituirea unor condiții legitime în care solicitantul nu va beneficia de suportul statului. Este important în acest sens stabilirea unor mecanisme de verificare prin care se va elimina arbitrarul în acest proces.

În raport cu asistența juridică în cauzele non-penale, sistemul are nevoie de unele ajustări, în special, din punct de vedere al resurselor umane și financiare alocate. Numărul anual de cauze non-penale

depășește substanțial numărul celor penale. Chiar dacă asistența juridică nu este necesară sau aplicabilă în toate cauzele non-penale, o sarcină suplimentară asupra sistemului, fără adaptările necesare, ar putea pune în pericol funcționarea acestuia.

Necesitatea modificărilor instituționale a fost identificată încă în faza incipientă. Organului chemat să asigure administrarea sistemului de asistență juridică (Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat) îi lipsește capacitatea administrativă de a răspunde provocărilor și constrângerilor legate de instituționalizarea noului sistem. Deși legea prezumă autonomia Consiliului, acesta rămîne din punct de vedere tehnic și administrativ dependent de Ministerul Justiției. Bunele practici ale altor state, unde există organe separate care administrează schema de asistență juridică, relevă necesitatea unui aparat administrativ în susținerea eforturilor privind administrarea și gestionarea asistenței juridice.

Acordarea asistenței juridice pe cauze non-penale a avut un domeniu restrîns de aplicabilitate, fiind limitată la două situații de asistență juridică obligatorie. Noua schemă urmează să acopere un cerc mai vast de situații. Totuși, chiar și în aceste circumstanțe asistența juridică poate să nu fie în toate situațiile necesară sau potrivită. Sistemele naționale variază în ceea ce privește sfera de aplicare a asistenței juridice în cauzele civile în speță, însă cert este faptul că există categorii de situații/litigii/materii care nu cad sub incidența schemei de asistență juridică.

Există o tendință că acordarea asistenței juridice, în special în cauzele civile, implică contribuția beneficiarului. Scopul acesteia este de a face persoana mai responsabilă în ceea ce privește litigiul/materia deferită justiției și un control al utilizării rezonabile a resurselor disponibile.

Pot fi identificate cîteva opțiuni în ceea ce privește instituirea și funcționarea asistenței juridice garantate de stat pe cauzele non-penale, începînd de la amînarea datei de intrare în vigoare a schemei de asistență juridică pe cauzele non-penale pînă la înglobarea tuturor cauzelor sub asistența juridică. Indiferent de opțiunea selectată este important ca această să reprezinte o balanță între interesele individuale și posibilitățile statului.

Introducere

Fiind dezvoltat inițial ca un concept de către cei care argumentau că mai mulți bani pentru serviciile juridice este un răspuns prea îngust pentru injustiție¹, accesul liber la justiție constituie în prezent un principiu de bază al statului de drept în percepția lui actuală. Majoritatea statelor cu un regim democratic consacră în Constituție accesul la justiție ca fiind un drept fundamental. Constituția Republicii Moldova prevede în art. 20 „Accesul liber la justiție” că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.

Deși accesul la justiție² nu este un termen utilizat în mod explicit în actele internaționale, multe din elementele constitutive ale acestuia au fost sintetizate și dezvoltate pe calea interpretării normelor cu caracter general, conținute în instrumentele internaționale care consacră acest drept. Curtea Europeană pentru Drepturile Omului constituie un exemplu elocvent în acest sens. Pornind de la practica aplicării în dinamică a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului, care garantează nu drepturi iluzorii sau teoretice, dar drepturi efective și concrete³, Curtea a detaliat o serie de standarde în domeniul accesului la justiție. S-a statuat că dreptul de acces la justiție este o parte indispensabilă a dreptului la un proces echitabil⁴. Pentru garantarea accesului efectiv la justiție, este obligatorie asigurarea accesului la asistență juridică din următoarele considerente: procedurile judiciare pot fi complexe; pot apărea aspecte complexe de drept; starea emoțională a persoanei ar putea să influențeze la direct calitatea apărării⁵. Însă statele pot limita⁶ în mod legitim dreptul de acces la instanța de judecată, dar această limitare trebuie să aibă un scop legitim, să respecte principiul proporționalității și să nu submineze însăși esența dreptului⁷.

Experiența internațională demonstrează că nu există modele perfecte de asigurare a accesului la justiție, însă există sisteme de drept în care accesul la justiție este asigurat pe deplin și limitarea accesului la justiție este mai mult o excepție. Organizarea sistemelor de acordare a asistenței juridice garantate de stat, ca element al accesului la justiție, este influențată de caracteristicile culturale, istorice, legale ale fiecărui stat în parte. Chiar și statele care vin din același sistem de drept utilizează soluții diferite pentru a garanta asistența juridică. De exemplu, SUA pune accentul pe juriști salariați, angajați de către

1 Roger SMITH, *Legal Aid: Models of Organisation*, par. 4, <http://www.legalaidreform.org/resources/item/131-legal-aid-in-england-and-wales-current-issues-and-lessons-by-roger-smith.html> .

2 Într-o accepție accesul la justiție reprezintă toți factorii de ordin legal și organizațional, care afectează disponibilitatea și eficacitatea serviciilor judiciare. Accesul la justiție trebuie să ofere individului o decizie calitativă la un cost rezonabil pentru dînsul. A se vedea European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe/CEPEJ Studies no. 9*, p. 13, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

3 Artico c. Italiei, Hotărîrea CEDO din 13 mai 1980, par. 33, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/> .

4 Golder c. Regatului Unit, Hotărîrea CEDO din 21 februarie 1975, par. 36, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/> .

5 Airey c. Irlandei, Hotărîrea CEDO din 09 octombrie 1979, par. 24-26, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/> .

6 De exemplu, termenele de prescripție, neplata taxei de stat, limitări în raport cu persoanele minore sau persoanele limitate sau lipsite de capacitatea de exercițiu. Victor ZAHARIA, Lilian DARII, Igor CIOBANU, Ion PĂDURARU, *Ghid privind sistemul de asistență juridică garantată de stat*, Chișinău, 2010, p. 18, http://www.coe.md/index.php?option=com_content&view=article&id=168%3Aguide-sgla&catid=40%3Apress-releases-&Itemid=55&lang=en .

7 Victor ZAHARIA, *Accesul la justiție ca principiu al statului de drept*, Autoreferat al tezei de doctor în drept, Chișinău, 2006, p. 9, <http://www.cnaa.md/thesis/5681/>

serviciile de asistență juridică, și avocați publici, pe când acordarea asistenței juridice gratuite în Marea Britanie este dominată de către avocații privați. Ceea ce trebuie reținut este că nu există o soluție corectă, doar prevederi optime pentru circumstanțe individuale.

Totuși, indiferent de sistemul de drept, diversitatea aspectelor specifice ale fiecărui sistem național de drept sau opțiunea selectată pentru asigurarea asistenței juridice, există o constantă inevitabilă – un sistem bun de asistență juridică garantată de stat echivalează cu niveluri înalte de finanțare⁸.

Asistența juridică este în centrul a ceea ce înseamnă pentru guverne înfăptuirea justiției pentru persoanele pe care le conduc. Dacă indivizii sunt în imposibilitatea de a obține justiție pentru ei înșiși prin intermediul sistemului de drept din cauza unor impedimente practice, atunci sistemul de drept nu mai este un 'sistem al justiției'. Există multiple abordări ale impedimentelor accesului la justiție. Lipsa sau limitarea resurselor financiare pentru achitarea cheltuielilor de judecată, necunoașterea legii, lipsa încrederii în sistemul judecătoresc, amplasarea geografică a instanțelor (în special pentru persoanele cu dizabilități), limitarea orelor de audiență și primire a cererilor, accesibilitatea telefonică limitată, bariera lingvistică, etc. pot limita substanțial accesul la justiție.

Totuși, în fiecare stat există dorința de a elimina orice barieră care neagă accesul la justiție. Problema de bază este aceeași: de a face ca legea să fie mai accesibilă pentru mai multe persoane și de a asigura în mod special ca acei care sunt în necesitate sporită să beneficieze de ceea ce are legea să ofere⁹.

Cel mai mare impediment al accesului la justiție se poate dovedi a fi accesul limitat la asistență juridică calificată. Dreptul de acces la instanța de judecată în situația în care justițiabilii nu dispun de suficiente resurse financiare își pierde valoarea dacă acest drept nu este însoțit de dreptul la asistență juridică garantată de stat¹⁰. Astfel, statului îi revine obligația pozitivă de a asigura persoanelor lipsite de mijloace materiale acces la justiție prin dezvoltarea unui sistem de asistență gratuită care să fie accesibil tuturor persoanelor dezavantajate din punct de vedere economic sau social. Constituția Republicii Moldova (art. 26 „Dreptul la apărare”) prevede că dreptul la apărare este garantat, iar părțile au dreptul să fie asistate în tot parcursul procesului de un avocat, ales sau numit din oficiu. Normele constituționale privind dreptul la apărare și accesul la asistența juridică garantată de stat sunt dezvoltate prin normele procesuale și altă legislație relevantă.

Din diversitatea de opțiuni disponibile factorii de decizie urmează să selecteze una sau o combinație de opțiuni¹¹, care întrunește necesitățile beneficiarilor și posibilitățile statului¹². Simpla posibilitate de a

8 Roger SMITH, *Legal Aid: Models of Organisation*, par. 3.

9 Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 7, <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/19-making-legal-aid-a-reality-a-resource-book-for-policy.html>.

10 Victor ZAHARIA, Lilian DARII, Igor CIOBANU, Ion PĂDURARU, *Op. cit.*, p. 8.

11 De regulă acestea includ: (1) implicarea avocaților privați, (2) instituirea sistemului de avocați publici, (3) rețea de stagieri ai birourilor de avocați publici, (4) clinicile juridice de pe lângă instituțiile de învățământ, (5) centre de asistență juridică, (6) rețea de parajuriști. Pentru detalii a se vedea Victor ZAHARIA, Lilian DARII, Igor CIOBANU, Ion PĂDURARU, *Op. cit.*, p. 9.

12 De exemplu, Africa de Sud pe parcursul timpului a combinat pînă la 10 metode de acordare a asistenței juridice în cauze non-penale: (1) asistența juridică *pro bono*, (2) deferirea cauzelor către avocați privați, (3) stagieri ai birourilor de

beneficia de asistență juridică gratuită sau dreptul prevăzut în mod abstract nu sunt suficiente, întrucât asistența acordată trebuie să fie efectivă¹³. Din perspectiva dreptului Uniunii Europene, asistența juridică se consideră a fi corespunzătoare atunci când aceasta îi permite beneficiarului acces efectiv la justiție¹⁴.

Pe de altă parte, statul are dreptul, avînd în vedere faptul că resursele pentru finanțarea unui asemenea sistem nu pot fi altfel decît limitate, de a stabili condițiile în care o persoană va putea fi considerată capabilă să suporte cheltuielile presupuse de procedurile judiciare și să acorde asistență juridică gratuită unei categorii limitate de persoane, clar definite de legea națională. Stabilirea unor limite și condiții privind acordarea ajutorului public judiciar este determinată de posibilitatea asigurării resurselor financiare publice necesare acordării ajutorului, de realizarea unei distribuiri echitabile a ajutorului, de prevenirea exercitării abuzive a cererii de ajutor și a prejudicierii altor categorii de persoane fizice care ar fi în nevoie de susținere din partea statului și l-ar solicita, fără a se îngădi în acest mod accesul efectiv la justiție¹⁵.

În pofida problemelor acute din domeniu, asistența juridică este deseori ignorată. Legislatorii și factorii de decizie naționali, fiind preocupați de alte aspecte ale reformei justiției, eșuează deseori să acorde recunoaștere comparabilă urgenței și complexității de a asigura reprezentare adecvată celor acuzați sau de a întruni necesitățile juridice ale persoanelor. Drept consecință, politica guvernelor în acest segment este deseori *ad hoc*, insuficient planificată sau slab administrată.

Deși standardele naționale și internaționale aplicabile sugerează responsabilitatea directă sau implicită a guvernelor de a asigura asistență juridică gratuită și efectivă, în special pentru persoanele sărace acuzate de săvîrșirea unor infracțiuni, precum și într-o anumită măsură și în afara cadrului penal, există puțină înțelegere din partea factorilor de decizie că numai o abordare organizată, sistemică și dedicată poate constitui răspuns la această responsabilitate. Standardele internaționale nu prescriu un sistem sau mecanism anume de acordare a asistenței juridice. În timp ce guvernele naționale acordă atenție sporită subiectelor precum eficiența justiției, poliției, procuraturii, majoritatea nu alocă o atenție comparabilă importanței și eficienței sistemului de acordare a asistenței juridice gratuite¹⁶.

Asistența juridică garantată de stat (versiunea în engleză cea mai des întîlnită este „legal aid”) are o sferă de aplicare mai largă sau mai îngustă, în funcție de caracteristicile sistemelor naționale și de

avocați publici, (4) centrele de justiție, (5) procese judiciare de impact, (6) acorduri de cooperare, (7) stagii în companiile juridice din mediul rural, (8) companii juridice de interes public, (9) clinici juridice universitare independente, (10) birouri ale parajuriștilor. Pentru detalii a se vedea David McQUOID MASON, *South African Models of Legal Aid Delivery in Non-Criminal Cases*, <http://www.legalaidreform.org/resources/item/103-south-african-legal-aid-in-non-criminal-cases-by-david-mcquoid-mason.html>.

13 Daud c. Portugaliei, Hotărîrea CEDO din 21 aprilie 1998, par. 38-40, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

14 Directiva 2003/8/CE a Consiliului Uniunii Europene din 27 ianuarie 2003 privind îmbunătățirea accesului la justiție în litigiile transfrontaliere prin stabilirea unor norme minime comune privind asistența judiciară acordată în astfel de litigii, Preambul, p. 10, <http://eur-lex.europa.eu/ro/index.htm>.

15 Decizia Curții Constituționale a României nr. 264 din 24 februarie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă.

16 Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 9.

conținutul serviciilor acordate din contul statului sau din alte surse beneficiarilor în necesitate. În scopul prezentei analize se va recurge la o aderare cât mai apropiată sensului acordat prin lege sintagmei „asistența juridică garantată de stat” și anume: „acordare a serviciilor juridice prevăzute în prezenta lege din contul mijloacelor destinate acordării unor astfel de servicii persoanelor care nu dispun de suficiente mijloace financiare pentru plata lor și care întrunesc condițiile stipulate în prezenta lege”¹⁷. Deși această semnificație nu este lipsită de anumite neconcordanțe¹⁸, ea va servi drept referință în cadrul raportului (în forma integrală (asistența juridică garantată de stat) sau trunchiată (asistența juridică)), în caz de necesitate fiind făcute remarcile de rigoare.

În continuare se va încerca efectuarea unei succinte analize a sistemului național de asistență juridică garantată de stat, premisele reformei și rezultatele implementării primei faze a noului sistem de asistență juridică (în special în cauzele penale), precum și condițiile pentru și cerințele față de cea de-a doua fază de implementare a sistemului de asistență juridică în cauzele non-penale.

1. Asistența juridică garantată de stat în standardele internaționale

Rolul asistenței juridice, o garanție fundamentală a accesului egal la justiție, este de a asigura ca beneficiarii, care nu dispun de resurse financiare suficiente, să fie asistați de către profesioniști în mod gratuit sau la costuri reduse sau să fie asigurați cu asistență financiară în cadrul procedurilor judiciare¹⁹.

1.1 Instrumente universale

Dreptul la asistență juridică își găsește reflectarea în cele mai importante instrumente în domeniul drepturilor omului, inclusiv în Declarația Universală a Drepturilor Omului (10 decembrie 1948), Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (16 decembrie 1966), Convenția Internațională cu privire la Drepturile Copilului (20 noiembrie 1989)²⁰.

Aceste instrumente recunosc că atunci când drepturile fundamentale ale persoanei la libertate și la viață sunt supuse riscului de către stat, această persoană are dreptul la asistență juridică pentru a asigura că statul realizează în modul corespunzător sarcinile și obligațiile impuse de lege și, mai mult ca atât, nu încalcă drepturile procesuale ale individului²¹.

17 Art. 2 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat.

18 De exemplu, asistența juridică primară se acordă indiferent de nivelul venitului beneficiarului (art. 15(1)), deși definiția dată de lege face referință la persoane care nu dispun de suficiente mijloace financiare.

19 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe*, p. 57, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp.

20 Pentru detalii privind standardele internaționale a se vedea Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, capitolul „International Standards on Legal Aid: Relevant Texts and Summaries of Documents”, p. 229-261; Richard J. WILSON, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, <http://www.legalaidreform.org/resources/international-standards/item/48-the-right-to-legal-assistance-in-civil-and-criminal-cases-in-international-human-rights-law>.

21 United Nations Office on Drugs and Crime, *Access to Justice. Legal Defence and Legal Aid. Criminal Justice Assessment Toolkit*, 2006, p.1, <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?>

La fel, regulile de procedură stabilite pentru tribunalele penale internaționale prescriu dreptul la asistență juridică printre garanțiile fundamentale ale procesului. Fiecare persoană, faptele căreia cad sub incidența activității tribunalelor penale internaționale, are dreptul de a fi asistată de un avocat ales, iar dacă nu are asistență juridică, să-i fie acordată asistență juridică în orice caz când interesele justiției o cer, și fără plată din contul persoanei în orice caz când persoana nu dispune de mijloace suficiente pentru a plăti pentru asistență juridică²².

1.2 Instrumente la nivelul Consiliului Europei

Plenitudinea aspectelor privind accesul la justiție și, implicit, asistența juridică se reflectă în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale²³. Standardele prevăzute de Convenție, precum și cele dezvoltate de către Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (CEDO) prin jurisprudența sa, au generat la nivel european procese de reformare a legislațiilor naționale.

Articolul 6 al Convenției garantează dreptul la un proces echitabil atât în procesul penal, cât și în cel civil, inclusiv dreptul la asistență juridică gratuită pentru acele persoane care nu au mijloace financiare suficiente, în cazul în care interesele justiției cer acest lucru. Structura generală a acestui articol și jurisprudența relevantă evidențiază o legătură vitală între dreptul la asistență juridică și garanția unui proces echitabil. Totuși, în timp ce dreptul la asistență juridică în cauzele penale este prevăzut în mod explicit în art. 6(3)(c)²⁴, aceste prevederi nu fac nici o referință la cauzele civile și administrative. În pofida acestui fapt, dreptul la asistență juridică a fost extins prin jurisprudență asupra acelor cauze în care absența asistenței juridice ar face iluzorie orice egalitate a armelor sau ar priva în mod efectiv un justițiabil de accesul la procedurile judiciare²⁵. CEDO a declarat că articolul 6(1), chiar dacă nu conține o prevedere expresă precum este cea din art.6(3)(c) pentru cauzele civile, poate impune uneori statelor să acorde asistență juridică gratuită în cauzele civile, atunci când o astfel de asistență se dovedește indispensabilă pentru accesul efectiv la instanțele de judecată, fie când reprezentarea în instanță este obligatorie în conformitate cu dreptul intern, fie datorită complexității procedurii sau a cauzei²⁶.

În afara Convenției și a jurisprudenței Curții, Consiliul Europei încurajează statele-membre să dezvolte sisteme naționale de asistență juridică, adoptând în acest sens câteva Rezoluții și Recomandări: Rezoluția (76)5 privind asistența juridică în materie civilă, comercială și administrativă; Rezoluția (78)8 privind asistența juridică și consultanța juridică; Recomandarea (93)1 privind accesul efectiv la

[ref=menuse](#) .

22 Art. 55(2)(c) din Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale (1998), <http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/romefra.htm> ; Art. 17(3) din Statutul Tribunalului Internațional pentru Rwanda (1994), <http://www.un.org/ictt/statute.html>; Art. 18(3) din Statutul Tribunalului Internațional pentru Fosta Iugoslavie (1993), <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/555?OpenDocument> .

23 <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/The+European+Convention+on+Human+Rights/>

24 „Orice acuzat are, mai ales, dreptul: (...) c. să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloacele necesare remunerării unui apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de un apărător din oficiu, atunci când interesele justiției o cer.”

25 Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 208.

26 Airey c. Irlandei, Hotărârea CEDO din 09 octombrie 1979, par. 26, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/> .

justiție al persoanelor aflate în situație de mare dificultate materială, Recomandarea (2005)12 conținând formularul pentru solicitarea asistenței judiciare în străinătate în virtutea Acordului European asupra transmiterii cererilor de asistență judiciară (CETS nr.92) și a Protocolului său adițional (CETS nr.179).

1.3 Instrumente la nivelul Uniunii Europene

Dreptul Uniunii Europene a abordat necesitatea reglementării dreptului la asistență juridică atât din perspectiva instrumentelor generale, cât și prin adoptare de texte legislative specifice.

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (7 decembrie 2000)²⁷ prevede în art. 47 (Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil) că asistența juridică gratuită se acordă celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a-i asigura accesul efectiv la justiție.

Pentru a dezvolta aceste prevederi, Directiva 2003/8/CE a Consiliului Uniunii Europene din 27 ianuarie 2003 privind îmbunătățirea accesului la justiție în litigiile transfrontaliere prin stabilirea unor norme minime comune privind asistența judiciară acordată în astfel de litigii²⁸ stipulează că nici lipsa de resurse a unei părți într-un litigiu, indiferent dacă aceasta are calitatea de reclamant sau pârât, nici dificultățile care decurg din caracterul transfrontalier al unui litigiu, nu trebuie să constituie obstacole în calea accesului efectiv la justiție. Orice persoană implicată într-un litigiu în materie civilă sau comercială reglementată de prezenta directivă trebuie să aibă posibilitatea să își valorifice drepturile în instanță, chiar dacă situația financiară personală o împiedică să poată suporta cheltuielile de judecată. Prezenta directivă are ca obiectiv principal garantarea unui nivel corespunzător al asistenței judiciare în litigiile transfrontaliere prin stabilirea anumitor standarde minime comune cu privire la asistența judiciară în astfel de litigii.

În ceea ce privește cauzele penale, situația este diferită. Justiția penală este un domeniu care rămîne a fi reglementat la nivel național, fiind luate în considerare acele standarde care sunt elaborate la nivelul comunitar. Într-adevăr, în timp ce la nivelul Uniunii Europene s-au luat deja diferite măsuri de garantare a unui grad ridicat de siguranță pentru cetățeni, este la fel de necesar să se abordeze problemele specifice care pot apărea atunci când o persoană este suspectată sau acuzată în cadrul unor proceduri penale. În consecință, sunt necesare măsuri specifice cu privire la drepturile procedurale, pentru a se garanta echitatea procedurii penale. În scopul creșterii încrederii reciproce în cadrul Uniunii Europene, este important să existe, ca element complementar Convenției, standarde ale Uniunii Europene pentru protecția drepturilor procedurale care să fie puse în aplicare și executate în mod corect în statele membre. Comisia Europeană constată că este esențial să se consolideze drepturile la apărare în scopul menținerii încrederii reciproce între statele membre și a încrederii cetățenilor în Uniunea Europeană.

În acest sens la 30 noiembrie 2009 Consiliul Uniunii Europene a adoptat Rezoluția privind o foaie de parcurs pentru consolidarea drepturilor procedurale ale persoanelor suspectate sau acuzate în cadrul

27 <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303RO.01000101.htm>

28 JO L 26, 31.1.2003, p. 41-47, <http://eur-lex.europa.eu/ro/index.htm>

procedurilor penale²⁹. Drepturile cuprinse în această foaie de parcurs, care ar putea fi completate de alte drepturi, sunt considerate drepturi procedurale fundamentale și în această etapă ar trebui să li se acorde prioritate măsurilor în acest sens. Pornind de la o abordare treptată, foaia de parcurs cheamă la acțiuni și adoptarea măsurilor privind (A) dreptul la traducere și interpretare, (B) dreptul la informarea privind drepturile și informarea privind costurile, (C) dreptul la consiliere și asistență juridică, (D) dreptul la comunicarea cu rudele, angajatorii și autoritățile consulare și (E) garanții speciale pentru persoanele suspecte sau acuzate vulnerabile³⁰.

Dreptul la consiliere juridică (acordată de un avocat) pentru persoana suspectată sau acuzată în cadrul procedurilor penale într-o etapă cât mai timpurie și mai adecvată a acestor proceduri este fundamental pentru garantarea echității procedurii; dreptul la asistență juridică ar trebui să garanteze accesul efectiv la dreptul la consiliere juridică sus-menționat.

2. Noul sistem de asistență juridică garantată de stat

2.1 Context

Localizare în spațiu și în timp a Republicii Moldova sub imperiul puterii sovietice, a determinat construirea, funcționarea și interacțiunea elementelor sistemului de justiție după anumiți parametri prestabiliți.

Astfel, în perioada sovietică, organele de urmărire penală sau instanțele de judecată desemnau un avocat *ex officio* să acorde asistență juridică în cazurile când prezența apărătorului era obligatorie, iar învinuitul nu dispunea de un avocat privat ales. Avocații *ex officio* primeau remunerarea din partea aceluiași organe care i-au desemnat sau din partea Barourilor din contul mijloacelor acordate de către Ministerul Justiției. Acest sistem suferea din cauza deficiențelor inerente, inclusiv dependența avocaților față de organele de drept și instanțele de judecată în ceea ce privește desemnarea, limitarea acordării asistenței la cazurile în care prezența apărătorului este obligatorie, spectrul redus al acțiunilor în apărare compensate de către sistem, accentul pe formalități în pofida acțiunilor reale în apărare, și remunerare foarte joasă³¹. Deși legislația prevedea acordarea asistenței juridice de către avocații din oficiu, aceasta putea avea loc, cu excepții neînsemnate³², doar în cauzele penale

Reforma sistemului de asistență juridică a fost determinată de o serie de probleme majore, în particular

29 JO C 295, 4.12.2009, p. 1-3, <http://eur-lex.europa.eu/ro/index.htm>

30 Pentru detalii privind necesitatea dezvoltării drepturilor procedurale la nivelul Uniunii Europene a se vedea *Green Paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union*, COM(2003) 75 final din 19 februarie 2003, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0075en01.pdf

31 Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 88.

32 Codul de procedură civilă prevedea doar două situații în care asistența juridică se acorda din oficiu – în caz de limitare a persoanei în capacitate de exercițiu sau declararea incapacității acesteia (art. 304) și spitalizarea în staționarul de psihiatrie fără liberul consimțământ al persoanei (art. 316).

de calitatea joasă a asistenței juridice, de insuficiența cronică de resurse financiare și de lipsa oricăror date veridice pentru politicile noi³³. Mai mult decît atît, anterior reformelor inițiate, nu exista un concept general despre obligațiunea statului de a acorda asistență juridică celor care nu au posibilitate să o obțină pe cont propriu³⁴.

Aceste probleme au capitalizat pe o serie de deficiențe, ce au amplificat necesitatea producerii schimbărilor, și anume³⁵:

- lipsa cadrului juridic care ar stabili criteriile pentru obținerea asistenței juridice din contul mijloacelor statului și inexistența normelor privitor la garantarea asistenței juridice în alte cauze decît cele penale. Lipseau norme clare, ce ar fi determinat cazurile și persoanele ce puteau beneficia de asistență juridică garantată de către stat. Erau restrictive prevederile referitoare la acordarea asistenței juridice garantate de stat în cauzele civile, iar în cazul contravențiilor administrative normele nu prevedeau acordarea asistenței juridice din contul mijloacelor statului.
- Lipsa unei politici coerente a statului privind asistența juridică garantată de stat și lipsa unui organ care ar asigura implementarea acesteia. De fapt, în acordarea asistenței juridice din oficiu erau implicate mai multe autorități (Ministerul Justiției, Baroul Avocaților, Ministerul Finanțelor, organele de urmărire penală, instanțele de judecată) fără o coordonare adecvată.
- Nu puteau fi estimate corect costurile asistenței juridice garantate de stat, pentru că nu exista un mecanism de evaluare a acestora. Bugetul alocat în acest scop era calculat, de regulă, în baza regulilor aritmetice prin păstrarea sau ușoară majorare a alocațiilor bugetare în raport cu anul precedent.
- Nu exista un mecanism funcțional de numire a avocaților care să presteze servicii din oficiu, lipseau criteriile de selectare a avocaților care să acorde asistență juridică garantată de stat. Existau practici vicioase de numire a avocaților din oficiu cu cîteva minute înainte de începerea procesului sau tradiția ofițerilor de urmărire penală de a invita anumiți avocați din oficiu pentru a semna post-factum procesele-verbale de audiere a bănușilor/învinușilor.
- Avocații din oficiu erau dependenți de organele de urmărire penală și instanțele de judecată, atît din punct de vedere a numirii pe cauză, cît și din perspectiva remunerării pe cauză, care avea la bază validarea plății de către ofițerul de urmărire penală sau judecător, la discreția cărora era lăsată confirmarea sumei.

33 Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Legal Aid Reform in Moldova – Prerequisites, Progress, Challenges and Expectations*, paper prepared for the Foundation for Legal Technologies Development, Minsk, Belarus, November 2008, p. 1.

34 Victor ZAHARIA, Lilian DARII, Igor CIOBANU, Ion PĂDURARU, *Op. cit.*, p. 11.

35 Pentru detalii a se vedea Victor ZAHARIA, Lilian DARII, Igor CIOBANU, Ion PĂDURARU, *Op. cit.*, p. 11-13; Nadejda HRIPTIEVSCHI, *National Report: Moldova*, International Legal Aid Group Conference, April 2009, Wellington, New Zealand, <http://www.legalaidreform.org/resources/description-of-national-legal-aid-systems/item/122-moldova-national-report-from-ilag-conference-2009>.

- Mărimea inadecvat de mică a onorariilor pentru asistența juridică din oficiu, ceea ce în consecință afecta atât calitatea reprezentării, cât și genera practici defectuoase de solicitare de remunerare suplimentară³⁶ de la beneficiarii asistenței juridice.
- Lipsa unui mecanism de monitorizare a calității serviciilor de asistență juridică prestate. Aprecierea generală a calității serviciilor de asistență juridică era una necorespunzătoare, atât din partea beneficiarilor³⁷, cât și din partea celorlalți participanți la procesul de înfăptuire a justiției³⁸.

2.2 Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat

Practicile defectuoase în acordarea asistenței juridice din contul statului, identificate prin intermediul studiilor și menționate de beneficiari, precum și calitatea joasă³⁹ a asistenței acordate au generat producerea schimbărilor în acest domeniu. Adoptarea Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat⁴⁰ reprezintă rezultatul eforturilor⁴¹ concertate ale autorităților publice și ale societății civile de a înscrie în spațiul juridic autohton conceptul de asistență juridică garantată de stat, drept element primordial menit să asigure realizarea accesului liber și egal la justiție tuturor persoanelor, indiferent de situația lor financiară, în cadrul unui sistem cost-eficient, accesibil și nediscriminatoriu⁴².

Această lege a constituit fundamentul pentru volumul principal de lucru privind crearea unui sistem viabil de asistență juridică garantată de stat, fiind un fenomen juridic complex necunoscut pînă în acel moment de sistemul de drept din Moldova. De la adoptare și pînă în prezent au fost depuse eforturi considerabile pentru implementarea corespunzătoare a legii, chiar dacă a devenit evident din start că anumite amendamente sunt necesare.

36 Misiunea OSCE în Moldova, *Raport analitic al Programului de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova. Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare (aprilie 2006 – mai 2007)*, p. 51, <http://www.osce.org/moldova/43608>.

37 Conform raportului *Justiția Penală și Drepturile Omului*, 78,6% din persoanele chestionate, aflate în arest preventiv, au o părere negativă despre activitatea avocaților din oficiu. A se vedea Igor DOLEA, Victor ZAHARIA, Sorin HANGANU, *Justiția Penală și Drepturile Omului*, Institutul de Reforme Penale, 2004, p. 83, http://irp.md/item.php?text_id=245.

38 Avocații apărării care activau ca avocați din oficiu/acordau asistență juridică garantată de stat tindeau să fie mai puțin activi și manifestau mai puțin interes pentru executarea propriilor obligații, decît cei contractați în mod privat. Avocații numiți din oficiu, de obicei, sunt foarte pasivi, arată lipsă de interes față de materialele cauzei, adeseori discută la telefonul mobil în timpul ședințelor de judecată și uneori roagă instanța să le permită să plece la alt proces, pentru care au fost contractați. A se vedea rapoartele Programului de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova în perioada aprilie 2006 – noiembrie 2008, realizate de Misiunea OSCE în Moldova, <http://www.osce.org/moldova/43608>.

39 Fundația Soros-Moldova, *Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului. Evaluarea procesului de transformare a sistemului de justiție penală în Republica Moldova*, Noiembrie 2009, p. 138, http://soros.md/publication/criminal_justice_performance.

40 Legea nr. 198 din 26 iulie 2007, în vigoare din 01 iulie 2008.

41 Pentru detalii a se vedea Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Legal Aid Reform in Moldova – Prerequisites, Progress, Challenges and Expectations*, paper prepared for the Foundation for Legal Technologies Development, Minsk, Belarus, November 2008.

42 *Strategia de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2011-2013*, aprobată de Consiliul Național pentru Asistență Juridică garantată de Stat prin Hotărîrea nr. 19 din 17 decembrie 2010, <http://www.cnajgs.md/ro/cadrul-normativ.html>.

Novățiile⁴³ esențiale introduse de lege se referă la câteva aspecte:

1. un spectru mai larg de servicii incluse în asistența juridică acoperită din mijloacele financiare ale statului, și anume asistența primară și asistența calificată, inclusiv pentru cauze civile, contravenționale și de contencios administrativ și prevederea expresă a asistenței juridice pentru perioada reținerii în cadrul unei proceduri penale sau contravenționale (asistența juridică de urgență);
2. un sistem nou și diversificat de prestatori ai serviciilor de asistență juridică garantată de stat, și anume un sistem mixt format din para-juriști și asociații obștești pentru asistența primară, și avocați publici, avocați la cerere și asociații obștești (cu excepția reprezentării în cadrul procesului penal și contravențional) pentru asistența calificată;
3. un nou sistem de organizare și administrare a serviciilor de acordare a asistenței juridice garantate de stat, și anume crearea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat și oficiile teritoriale ale acestuia .

Legea introduce conceptul de asistență juridică primară și asistență juridică calificată. Asistența juridică primară presupune acordarea informației juridice de bază privind actele normative în vigoare, drepturile și obligațiile subiecților de drept, privind modalitățile de realizare și valorificare a drepturilor pe cale judiciară și extrajudiciară, acordarea de consultanță primară în probleme juridice și asistență în vederea întocmirii actelor juridice. Asistența juridică primară se acordă oricărei persoane indiferent de statutul financiar al acesteia și problema juridică cu care se adresează. Totuși, pentru a preveni eventualele abuzuri din partea beneficiarilor, este stabilit că aceeași persoană nu se poate adresa repetat cu aceeași problemă, cu excepția cazului dacă au apărut noi circumstanțe relevante.

Asistența juridică primară⁴⁴ se acordă la nivelul comunității, din care face parte beneficiarul, de către para-juriști sau de către organizații neguvernamentale specializate. Para-juristul este o persoană care se bucură de o înaltă stimă din partea comunității locale, având studii juridice incomplete sau studii superioare complete, care nu practică activitatea de avocat și care, după o instruire specială, este calificat să acorde asistență juridică primară membrilor comunității.

Scopul principal al introducerii sistemului de asistență juridică primară este de a spori nivelul cunoștințelor juridice ale populației, de a oferi răspunsuri prompte problemelor juridice simple, de a asista în soluționarea conflictelor imediat ce ele apar și, în perspectivă, de a preveni transformarea subiecților minore în probleme juridice complexe, reducând de asemenea volumul cauzelor care ajung în instanța de judecată⁴⁵.

Asistența juridică calificată implică acordarea serviciilor de consultanță, reprezentare și/sau apărare în organele de urmărire penală, în instanțele judecătorești pe cauze penale, contravenționale, civile sau de

43 Pentru detalii suplimentare a se vedea Igor CIOBANU, Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Elementele cheie ale noului sistem de asistență juridică de stat din Republica Moldova*, <http://www.cnajgs.md/ro/informatie-utila.html> .

44 Pentru detalii a se vedea Victor ZAHARIA, Lilian DARIU, Igor CIOBANU, Ion PĂDURARU, *Op. cit.*, p. 30-34.

45 Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Legal Aid Reform in Moldova – Prerequisites, Progress, Challenges and Expectations*, p. 6.

contencios administrativ, reprezentare în fața autorităților administrației publice. Asistență juridică calificată presupune acordarea serviciilor pentru probleme juridice care necesită participarea unui avocat calificat. Asistența calificată de asemenea presupune existența unui conflict care trebuie soluționat prin intermediul organelor de drept sau autorităților publice, în fața cărora beneficiarul poate fi reprezentat de avocat. Asistența juridică primară, la rândul ei, presupune acordarea unor servicii de informare juridică, explicații sau ajutor la întocmirea unor acte, dar care nu necesită reprezentarea ulterioară a beneficiarului în fața instanțelor de judecată sau a autorităților publice⁴⁶.

Adoptarea Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat a fost însoțită de o serie de alte activități, menite a contribui la lansarea noului sistem. Pe lângă partea administrativ-tehnică (constituirea Consiliului Național, alocarea și dotarea spațiilor pentru funcționarea oficiilor teritoriale⁴⁷, remaniere bugetară, selectarea personalului, etc.), au fost adoptate modificări⁴⁸, în special la legislația procesuală, prin care au fost introduse ajustările necesare în conformitate cu noua lege. De asemenea, a fost aprobată metodologia de calcul a venitului în scopul acordării asistenței juridice calificate garantate de stat⁴⁹, precum și un număr de regulamente aprobate de către Consiliul Național pentru a forma cadrul normativ necesar pentru funcționarea normală a sistemului de asistență juridică garantată de stat⁵⁰.

Legea prevede (art.19(1)) că au dreptul la asistență juridică calificată persoanele, care:

- a) au nevoie de asistență juridică pe cauze penale, și interesele justiției o cer, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti acest serviciu;
- b) au nevoie de asistență juridică de urgență în cazul reținerii în cadrul unui proces penal sau al unei proceduri contravenționale;
- c) au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 69 alin.(1) pct.2)-12) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova;
- d) au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 304 și 316 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova;
- e) au nevoie de asistență juridică în cauze contravenționale, civile și de contencios administrativ, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti aceste servicii, cauzele fiind complexe din punct de vedere juridic sau procesual.

Din aceste prevederi legale pot fi deduse criteriile de eligibilitate pentru a beneficia de asistență juridică

46 Igor CIOBANU, Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Elementele cheie ale noului sistem de asistență juridică de stat din Republica Moldova*, p. 2.

47 Acest proces nu a decurs uniform în toate ariile de activitate ale Oficiilor Teritoriale. Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat (art. 14 (7)) prevede ca este de obligația Guvernului în comun cu autoritățile administrației publice locale să asigure oficiile teritoriale cu localurile necesare activității lor. Până în prezent Oficiul teritorial Bender (Căușeni) nu dispune de spațiu alocat pentru desfășurarea activităților sale, fiind nevoit să utilizeze oficiile temporare sau „improvizate” pentru a-și realiza sarcinile.

48 Legea nr. 89 din 24.04.2008.

49 HG nr. 1016 din 01.09.2008.

50 Pentru detalii a se vedea pagina web a Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat www.cnaigs.md.

garantată de stat, și anume:

- criteriul financiar (sau testul financiar) - se aplică pentru toate categoriile de cauze în care persoanele pot beneficia de asistență juridică garantată de stat (cu excepția celor unde asistența juridică este obligatorie sau în situații de asistență juridică de urgență), asistența juridică acordându-se doar acelor persoane care nu dispun de resurse sau dispun de resurse limitate pentru a plăti aceste servicii.
- criteriul de merit (sau testul de merit) al cauzei - este prevăzut pentru cauzele penale, atunci „când interesele justiției o cer”, precum și pentru cauzele contravenționale, civile și de contencios administrativ, dacă „cauza este complexă din punct de vedere juridic sau procesual”.

Perioada inițială de implementare a noului sistem a fost concentrată primordial pe organizarea acordării asistenței juridice calificate garantate de stat de către avocați în cauzele penale și civile, în care participarea acestora este obligatorie, și a asistenței juridice de urgență. Intrarea în vigoare a prevederilor legale referitoare la acordarea asistenței juridice garantate de stat pentru cauzele civile și contravenționale a fost amînată pînă la 01 ianuarie 2012.

2.3 Tendințe pozitive

Activitatea⁵¹ sistemului de asistență juridică din momentul intrării în vigoare a noilor norme (01 iulie 2008) pînă în prezent a demonstrat o serie de tendințe pozitive⁵²:

- a) În ansamblu, sistemul este funcțional. Regulile și procedurile de lucru sunt aprobate și aplicate, personalul ce activează în cadrul sistemului este instruit, serviciile sunt mediatizate și oferite unui număr în creștere de beneficiari, există asigurat un nivel minim de resurse care sunt valorificate cu un grad avansat de eficiență;
- b) Cadrul normativ-juridic este în continuă perfecționare. În baza Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat, Consiliul Național a adoptat reglementările necesare, revizuiindu-le periodic, astfel încât acestea să fie clare, consecvente și fundamentate științific;
- c) Nivelul de calificare profesională a angajaților oficiilor teritoriale este în creștere ca efect al autoinstruirii, instruirii continue și schimbului de experiență;
- d) Gradul de vizibilitate a sistemului a sporit. Majoritatea factorilor de decizie și a solicitanților

51 Pentru detalii suplimentare a se vedea *Rapoartele de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat* pentru anul 2008 (hotărîrea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr. 4 din 26 februarie 2009), pentru anul 2009 (hotărîrea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr. 1 din 26 februarie 2010), pentru anul 2010 (hotărîrea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr. 1 din 09 februarie 2011), <http://www.cnajgs.md/ro/cadrul-normativ.html>.

52 *Strategia de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2011-2013*, aprobată de Consiliul Național pentru Asistență Juridică garantată de Stat prin Hotărîrea nr. 19 din 17 decembrie 2010, <http://www.cnajgs.md/ro/cadrul-normativ.html>.

de asistență juridică garantată de stat cunosc schema de funcționare a noului sistem. Prin acțiuni de mediatizare, sistemul devine tot mai cunoscut și potențialilor beneficiari de asistență juridică garantată de stat;

- e) Calitatea asistenței juridice garantate de stat ușor s-a îmbunătățit. În baza standardelor de activitate, avocații publici înregistrează înalte performanțe și bune practici de apărare bazate pe interesele beneficiarului. Aceste standarde constituie la moment o sursă primară de indicatori de calitate a serviciilor juridice în general. Datorită acțiunilor de monitorizare a calității asistenței juridice garantate de stat și măsurilor de stimulare a motivației avocaților, crește numărul de avocați care își îndeplinesc profesionist misiunea în cadrul sistemului;
- f) Interesul actualilor și potențialilor parteneri ai Consiliului Național pentru consolidarea capacității sistemului de asistență juridică garantată de stat este tot mai evident.

Subiectul consolidării sistemului de asistență juridică garantată de stat a fost inclus constant în agenda politică a guvernanților, fiind reflectat în cele mai importante documente de politici adoptate și implementate în perioada de referință⁵³.

Cheltuielile pentru asistența juridică garantată de stat, deși au o pondere redusă în bugetul de stat comparativ cu alte state europene⁵⁴, au crescut de la 3,8 mln. lei pentru anul 2008 la cîte 6,9 mln. lei pentru anul 2009 și anul 2010. Creșterea cheltuielilor pentru acest domeniu se datorează creșterii considerabile a volumului de asistență juridică garantată de stat acordate, ca efect a mediatizării și sporirii încrederii potențialilor beneficiari în sistem, dar și ca efect a scăderii capacității de plată a populație⁵⁵.

2.4 Deficiențe și constrângeri

În pofida tendințelor pozitive înregistrate de noul sistem de asistență juridică garantată de stat, o serie de deficiențe și constrângeri⁵⁶ supun riscurilor funcționarea eficientă a sistemului.

2.4.1 Statut juridic nedefinitivat al Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat

53 *Programul de activitate ale Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, 2011-2014* (Capitolul „Fortificarea instituțiilor avocaturii și acordarea asistenței juridice garantate de stat”); *Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011* (Obiectivul 1.1.6 – Asigurarea accesului liber la justiție), <http://gov.md/map.php?l=ro&idc=444>.

54 Pentru detalii a se vedea European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, October 2010, p. 31-34, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

55 *Raportul de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anul 2010*, Hotărîrea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr. 1 din 09 februarie 2011, <http://www.cnajgs.md/ro/cadrul-normativ.html>.

56 *Strategia de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2011-2013*, aprobată de Consiliul Național pentru Asistență Juridică garantată de Stat prin Hotărîrea nr. 19 din 17 decembrie 2010, <http://www.cnajgs.md/ro/cadrul-normativ.html>.

Pentru gestionarea și conducerea sistemului de asistență juridică garantată de stat s-a optat pentru un organ colegial distinct de alți actori implicați în acest proces. Modelul unui organ colegial independent s-a dovedit a fi funcțional și eficient în alte state (de exemplu, Anglia, Țara Galilor și Scoția, Olanda, Israel, Africa de Sud). Consiliul Național este flancat în procesul de administrare a sistemului de asistență juridică garantată de stat de către Ministerul Justiției și Uniunea Avocaților.

Deși Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat atribuie Consiliului Național statut de persoană juridică de drept public, în realitate acesta funcționează mai degrabă ca un consiliu de experți *pro bono* cu atribuții decizionale, fără a avea un aparat administrativ pentru a-i asigura funcționalitatea și continuitatea în afara ședințelor (care trebuie să aibă loc la necesitate, dar nu mai rar de o dată pe trimestru) și resurse bugetare distincte.

Conform Regulamentului Consiliului⁵⁷, secretariatul îndeplinește măsurile necesare în vederea implementării sarcinilor Consiliului Național (inclusiv elaborarea de proiecte de documente și acte ce urmează a fi adoptate de către Consiliu). Legea prevede asigurarea asistenței tehnico-materiale și activitatea de secretariat de către Ministerul Justiției, soluție care ar fi acceptabilă dacă ar exista un departament sau cel puțin o persoană investită doar cu atribuțiile respective. La moment însă, secretariatul Consiliului este asigurat de către un angajat⁵⁸ al Ministerului de Justiție care are și alte atribuții decât cele ce țin de sistemul de asistență juridică garantată de stat. Astfel, în opinia Consiliului, capacitatea secretariatului de a elabora proiecte de documente fundamentate pe analize și prognoze este limitată (până în prezent, multe dintre analize și proiecte de acte normative au fost elaborate de către experți cooptați din exterior cu suportul partenerilor Consiliului). Din aceeași cauză, Consiliul nu dispune de pîrghii manageriale suficiente și de resurse umane pentru monitorizarea executării deciziilor sale și pentru administrare continuă a activității sistemului. Drept consecință, legătură administrativă între oficiile teritoriale care funcționează în regim permanent și Consiliu, care funcționează doar în timpul ședințelor, este limitată. De fapt, oficiile teritoriale nu au un organ ierarhic superior cu care să interacționeze prompt în caz de necesitate.

Pe de altă parte, lipsește motivația membrilor Consiliului de a participa regulat la ședințele acestuia. Absența membrilor afectează cvorumul necesar pentru luarea deciziilor, ceea ce în consecință afectează funcționarea întregului sistem de asistență juridică. Deși nu există date sigure, este posibil că o remunerare⁵⁹ pentru ședință⁶⁰ ar putea stimula participarea mai activă a membrilor Consiliului la ședințe

57 Aprobabil prin Ordinul ministrului justiției nr. 18 din 24 ianuarie 2008, <http://www.cnajgs.md/ro/cadrul-normativ.html> .

58 De exemplu, în Bulgaria aparatul administrativ al Biroului Național pentru Asistență Juridică constă din 22 de persoane, dintre care 2 sunt Președintele și Vicepreședintele Biroului, 1 – secretarul general, 1 – responsabilul de securitatea informației, 8 – departamentul administrativ-financiar, 10 – departamentul asistență juridică. A se vedea *Regulamentul privind organizarea și activitatea Biroului Național pentru Asistență Juridică*, aprobat prin Decretul Cabinetului de Miniștri nr. 4 din 06 ianuarie 2006, <http://www.legalaidreform.org/resources/national-legislation/item/53-bulgaria-regulations-of-the-organization-and-activities-of-the-national-legal-aid-bureau-2006> .

59 Propunerile în acest sens nu au fost luate în calcul la examinarea și adoptarea legii. A se vedea Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Legal Aid Reform in Moldova – Prerequisites, Progress, Challenges and Expectations*, p. 12-13.

60 Practica altor state este pozitivă în acest sens. De exemplu, în Bulgaria Președintele și Vicepreședintele Biroului Național pentru Asistență Juridică exercită atribuțiile în baza unui contract de muncă, iar ceilalți membri ai Biroului sunt remunerați pentru fiecare ședință cu o sumă echivalentă cu 50% din salariul minim lunar pe țară. A se vedea art. 15-16 din *Legea cu privire la asistența juridică* din 21 septembrie 2005, <http://www.legalaidreform.org/resources/national-legislation/item/50-bulgaria-legal-aid-act-2005> .

și, implicit, la luarea deciziilor. Această formulă este funcțională doar atunci când există un sistem de evidență strictă și imparțială a activității membrilor, ceea ce ar putea fi realizat de către aparatul administrativ al Consiliului.

2.4.2 Cadru normativ și practici cotidiene ce necesită perfecționare

Consiliul Național în activitatea sa a identificat o serie de aspecte conceptuale, ce urmează a fi soluționate prin modificarea legislației și care depășesc competența Consiliului în lipsa dreptului de inițiativă legislativă și statut juridic nedefinitivat. Acestea se referă, în special, la:

- înlăturarea posibilei contradicții a art. 69 (Participarea obligatorie a apărătorului) din Codul de procedură penală (CPP) și art. 19 (Persoanele care au dreptul la asistență juridică calificată) din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat;
- reglementarea expresă a condițiilor acordării asistenței juridice garantate de stat în situațiile de amnistie, extrădare și transfer a condamnaților;
- reglementarea participării apărătorului în cazul renunțării la apărător, înlocuirii apărătorului, substituirea apărătorului ales cu un avocat care acordă asistență juridică garantată de stat;
- acordarea asistenței juridice persoanelor condamnate la privațiune de libertate;
- stabilirea mecanismul de acordare a asistenței juridice parțial gratuite;
- stabilirea mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat etc.)

Totodată, se constată și un număr de aspecte tehnice, cu frecvență cotidiană, ce urmează a fi depășite de către oficiile teritoriale ale Consiliului Național:

- solicitarea urgentă a apărătorului chiar dacă nu este situație de acordare a asistenței juridice de urgență;
- asigurarea cu apărător la prelungirea mandatului de arest;
- stabilirea capacității de plată a boschetarilor și altor categorii de persoane;
- accesul limitat la dosare pentru a monitoriza calitatea asistenței juridice acordate;
- situații de încasare dublă a remunerării de către unii avocați de la oficiile teritoriale și de la beneficiari;

- furnizarea permanentă a informației din teritoriu către CNAJGS și testarea permanentă a noilor mecanisme în dezvoltare.

2.4.3 Spectrul de servicii de asistență juridică garantată de stat

La moment, sistemul asistenței juridice garantate de stat acoperă numai cazurile penale, care, în raport numeric cu cele civile, contravenționale și de contencios administrativ examinate de instanțele naționale reprezintă o parte mică. Se constată caracterul extrem de permisiv al legislației procesual-penale, fapt care are drept consecință o acoperire aproape integrală a tuturor cazurilor penale de către asistența juridică garantată de stat. Deși din perspectiva beneficiarului de asistență juridică o astfel de acoperire este benefică, totuși este acceptat că posibilitățile financiare ale statului nu sunt nelimitate, ceea ce poate duce la anumite restricții. Însă trebuie avut în vedere ca aceste restricții să fie rezonabile și să nu ducă la îngrădirea accesului persoanei la justiție.

Odată cu extinderea asistenței juridice pentru toate categoriile de litigii care se examinează în justiție (01 ianuarie 2012), volumul lucrului va crește considerabil. Plus la aceasta, instituirea sistemului de asistență juridică primară, va cere, de asemenea, resurse importante. Având în vedere experiența anterioară, este crucial să fie identificate și alocate în prealabil resursele necesare care ar permite funcționarea sistemului asistenței juridice garantate de stat fără deficiențe.

2.4.4 Mecanismul de verificare a capacității de plată a solicitanților de asistență juridică

Mecanismul de verificare a capacității de plată a solicitanților asistenței juridice garantate de stat s-a dovedit a fi ineficient și nu permite excluderea abuzurilor din parte solicitanților. Mecanismul de testarea a veniturilor nu funcționează din mai multe cauze, inclusiv, lipsa accesului la bazele de date (fiscale, cadastru, registru, etc.); imposibilitatea obținerii actelor doveditoare; lipsa mijloacelor tehnice necesare pentru schimbul de informații cu raioanele.

2.4.5 Volumul de asistență juridică acordată în continuă creștere vs. resursele administrative alocate și personalul implicat constante

Odată cu implementarea noului sistem de asistență juridică volumul de asistență juridică acordată a fost în creștere. Acest fapt se datorează mai multor factori, inclusiv datorită mediatizării intense a noului sistem, ușoarei creșteri a calității asistenței juridice acordate, implicării mai active a avocaților în schema de asistență juridică garantată de stat, dar și scăderii capacității de plată a populației pe fundalul crizei financiare. Ca efect, volumul de lucru al personalului oficiilor teritoriale ale CNAJGS este în continuă creștere, deși motivația salarială a acestora continuă să fie una modestă raportată la volumul de lucru și efortul pe care trebuie să-l depună în vederea instituționalizării noului sistem. Astfel, în anul 2010, 5 coordonatori și 9 consultanți au procesat (inclusiv recepționarea solicitării, desemnarea avocatului, comunicarea deciziei, verificarea raportului de activitate) 21172 decizii de acordare a asistenței juridice calificate (la care se mai plusează 1835 de decizii de acordare a asistenței juridice de urgență), statele de personal fiind calculate pentru 6000-7000 decizii. Odată cu intrarea în vigoare a normelor din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat care prevăd acordarea asistenței juridice și în cauzele civile, contravenționale și de contencios administrativ, va crește considerabil

volumul și complexitatea lucrului efectuat de către oficiile teritoriale, ceea ce va necesita adaptările de rigoare.

	2008 (septembrie - decembrie)	2009	2010
Decizii asistență calificată	4491	17717	21172
Decizii asistență de urgență	444	1500	1835
Avocați la cerere	258	277	331
Onorarii plătite (lei)	661958	4578135	5071167

Sursa: Rapoartele de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat, www.cnajgs.md

2.4.6 Calitatea serviciilor de asistență juridică garantată de stat

Ridicarea nivelului remunerației avocaților fără un mecanism adecvat de monitorizare a calității serviciilor acordate nu conduce de la sine la îmbunătățirea calității asistenței juridice garantate de stat.

Calitatea reprezentării de către avocați este influențată de un număr de factori, precum competența avocatului, numărul suficient de avocați competenți, calitatea studiilor și a instruirii, volumul de lucru al avocatului, măsura în care îndatoririle și obligațiile unui sistem etic și disciplinar robust funcționează și dacă practicile defectuoase și corupte în cadrul sistemului de justiție sunt permise pentru a submina statul de drept⁶¹.

Consiliul Național a adoptat conceptul de monitorizare a calității asistenței juridice garantate de stat (Hotărârea nr. 25 din 28.10.2009) și modelele de acte pe care trebuie să le întocmească avocatul în acest sens (registrul serviciilor, modelul de raportare a asistenței juridice acordate, Hotărârea nr. 17 din 06.10.2008). Se constată, însă, deficiențe în procesul de monitorizare a calității, deoarece nu există capacitățile administrative, materiale și umane necesare pentru aceasta. Totodată, lipsește un sistem explicit al standardelor de calitate a activității avocaților în general. Aceste standarde trebuie să servească drept repere pentru aprecierea calității lucrului avocatului în toate cazurile, inclusiv și în cadrul asistenței juridice garantate de stat. Din această perspectivă este sarcina Uniunii Avocaților⁶², în calitate sa de organ de autoadministrare a avocaților, de a elabora și implementa reguli și standarde de calitate pentru această categorie de profesioniști.

Concomitent, datorită numărului mic de avocați, în special în anumite raioane, practic nu poate fi

61 United Nations Office on Drugs and Crime, *Access to Justice. Legal Defence and Legal Aid. Criminal Justice Assessment Toolkit*, 2006, p.1, <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuaside>.

62 A se vedea Legea cu privire la avocatură, nr. 1260 din 19 iulie 2002, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=335889>.

realizat un concurs pentru admiterea în sistemul asistenței juridice garantate de stat și nu există, cu excepția mun. Chișinău, o competiție între avocați. În atare condiții, avocații nu sunt stimulați suficient pentru actualizarea cunoștințelor și ridicarea profesionalismului.

O soluție în acest sens poate fi instituirea avocaților publici în acele regiuni unde prezența avocaților privați, care sunt implicați în acordarea asistenței juridice garantate de stat la cerere, este limitată. Aderarea la practicile și metodicele de lucru ale avocaților publici, dar și dotarea și remunerarea competitivă sunt cruciale.

2.4.7 Interacțiunea cu alți actori ai actului de justiție

Deși colaborarea Consiliului Național cu diferiți actori ai sistemului de justiție (Consiliul Superior al Magistraturii, instanțele de judecată, Uniunea Avocaților, Ministerul Justiției, Procuratură, MAI, organele de urmărire penală) s-a îmbunătățit, totuși nu există încă o colaborare suficient de efektivă. Rezultatele activității fiecăreia din aceste instituții se prezintă în indicatori diferiți.

Noul sistem oferă avantaje avocaților, dar impune și anumite mecanisme de responsabilizare pentru calitatea serviciilor prestate. Astfel, a rămas încă o rezistență din partea unor avocați în vederea respectării regulilor noului sistem.

Sistemul de justiție, de acuzare și apărare, este axat pe autosuficiență funcțională și acordă o atenție sumară la insistența oficiilor teritoriale de a promova interesele justițiabililor. Reprezentantii acuzării, care anterior confruntau problema asigurării formale cu apărător, sunt interesați, la fel ca și mulți dintre judecători, doar în soluționarea părții organizatorice, nu și a dimensiunii calitative. Totodată, lipsesc mijloacele de comunicație și schimb de informație rapid cu avocații și organele de drept. O comunicare mai intensă, la nivel central și local este necesară, mai ales că metodele și procedeele de lucru în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat sunt în permanentă dezvoltare, ceea ce presupune o mediatizare și informare permanentă a modalității de funcționare.

Scopul noului sistem de acordare a asistenței juridice nu este doar de a ordona procesele organizatorice privind solicitarea și acordarea asistenței juridice, dar și întrunirea necesităților justițiabilului. În acest sens este îngrijorătoare practica instanțelor de judecată sau a organelor de urmărire penală de a comunica de pe poziții de forță cu oficiile teritoriale sau de a recurge la anumite tertipuri pentru a obține desemnarea avocatului în anumite situații. Conducându-se de interesele justițiabilului, oficiile teritoriale urmează să răspundă acestor situații, însă o balanță rezonabilă trebuie menținută între necesitățile organelor de drept și interesele justiției, căreia servesc. Orice practică defectuoasă necesită a fi înlocuită cu cea care întrunește cerințele legale. Insistența oficiilor teritoriale în acest sens este primordială.

2.4.8 Calcularea costurilor asistenței juridice garantate de stat

Creșterea considerabilă a volumului de asistență juridică garantată de stat acordată a provocat un deficit bugetar pe parcursul anului 2010, fiind necesare adaptările de rigoare. În contextul în care spectrul de servicii, corespunzător volumul de asistență juridică garantată de stat, va spori existența unei

metodologii de calculare a costurilor pentru sistem este un factor determinant în vederea obținerii de resurse necesare și asigurării funcționalității sistemului. Datele care vor permite dezvoltarea unei metodologii de calculare a costurilor sunt în proces de acumulare, avînd în vedere că anterior noului sistem date relevante lipseau. În prezent, sistemul funcționează din resursele financiare alocate pe baza unor calcule estimative ale Consiliului Național și Ministerului de Justiție. La fel, sistemul beneficiază de un suport variat (dotare cu echipamente, instruiri, suport în elaborarea actelor normative și a documentelor de politici, surplusuri la salariu, publicații, etc.) din partea donatorilor activi în acest segment (de exemplu, Fundația Soros Moldova, UNICEF Moldova, SIDA).

3. Asistența juridică garantată de stat în cauzele penale

Comunitatea internațională recunoaște necesitatea de a asigura că sistemele de justiție tratează toți membrii societății în mod echitabil și că un anumit nivel de acces la asistență juridică este necesară pentru a obține „justiție echitabilă pentru toți”. Din motive comprehensibile, considerarea accesului la justiție începe deseori de la sistemul de justiție penală, deoarece acesta implică puterea coercitivă a statului, ceea ce reclamă un nivel înalt de echitate și tratament egal⁶³. Argumentele de bază pentru asistența juridică în cauzele penale⁶⁴ sunt relativ simple: statul nu poate priva pe cineva de libertate fără un proces echitabil; un proces echitabil nu poate fi fără asistență juridică; astfel, principiile fundamentale ale justiției cer ca statul să acorde un apărător, dacă acuzatul nu-și poate permite unul⁶⁵. Accesul la justiție implică anumite costuri, însă dacă justițiabilul nu are resurse suficiente pentru a suporta aceste costuri, accesul la instanță nu-i este închis grație sistemului de asistență juridică.

Constituția Republicii Moldova (art. 26 *Dreptul la apărare*) prevede că dreptul la apărare este garantat, iar părțile au dreptul să fie asistate în tot parcursul procesului de un avocat, ales sau numit din oficiu. Normele constituționale privind dreptul la apărare și accesul la asistența juridică garantată de stat sunt dezvoltate prin normele procesuale. Art.17(1) (*Asigurarea dreptului la apărare*) din Codul de procedură penală prevede că părțile (bănuitul, învinuitul, inculpatul, partea vătămată, partea civilă, partea civilmente responsabilă) au dreptul în tot cursul procesului penal să fie asistate sau, după caz, reprezentate de un apărător ales sau de un avocat care acordă asistență juridică garantată de stat. În același timp, alin. 5 al aceluiași articol îngustează sfera beneficiarilor de asistență juridică garantată de stat, specificînd că „în cazul în care bănuitul, învinuitul, inculpatul nu au mijloace de a plăti apărătorul, ei sînt asistați gratuit de cîte un avocat care acordă asistență juridică garantată de stat”. Deși nu sunt cunoscute raționamentele acestei îngustări, se poate prezuma ca este vorba despre o eroare tehnică, care necesită corectare. La fel, articolele din CPP, care dezvoltă drepturile participanților în procesul penal, menționați la art. 17(1), nu sunt întru totul consecutive principiului etalat în art. 17(1). Astfel, art. 58(4) (2) acordă doar victimei unei infracțiuni deosebit sau excepțional de grave dreptul de a beneficia de

63 Richard J. WILSON, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, p. 7.

64 În continuare se va face referință, în mod special, la asistența juridică calificată, precum este definită de art. 2 al Legii.

65 Daniel S. MANNING, *Development of a Civil Legal Aid System. Issues for Consideration*, p. 1, <http://www.legalaidreform.org/resources/civil-legal-aid-resources/item/95-development-of-a-civil-legal-aid-system-by-daniel-manning>.

asistență juridică garantată de stat în cazul în care nu dispune de mijloace bănești pentru a plăti avocatul, pe când victima altui tip de infracțiuni are dreptul să fie asistată, la acțiunile procesuale efectuate cu participarea ei, de un apărător ales (art. 58(3)(11)), adică plătit din contul persoanei, fără a lua în considerație capacitatea ei de plată. Această abordare este inechitabilă, subminând accesul efectiv la justiție al persoanei în necesitate. Avînd în vedere statutul specific al victimei în cadrul procedurilor penale, este important să fie luate în considerare nevoile victimelor și să se răspundă acestor nevoi în mod global și coordonat, evitînd soluțiile parțiale sau incoerente, care pot aduce prejudicii secundare victimelor⁶⁶.

Art. 62 (*Drepturile și obligațiile părții civile*) și art. 74 (*Drepturile și obligațiile părții civilmente responsabile*), la rîndul lor, nu fac nici o referință la dreptul acestor părți în proces de a beneficia de asistența unui apărător ales sau a unui avocat care acordă asistență juridică garantată de stat, așa cum acest drept este enunțat în art. 17(1).

Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat nu face referință la statutul procesual al beneficiarului de asistență juridică, operînd cu noțiunea largă „persoanele care au dreptul la asistența juridică garantată de stat”. Acest fapt este logic, avînd în vedere că legea acoperă un spectru mai larg de beneficiari de asistență juridică, care pot și să nu întrunească vreo calitate procesuală.

Deși în caz de necesitate de acordare a asistenței juridice se va recurge la interpretarea și aplicarea directă a principiilor procesului penal, aceasta poate submina cerința previzibilității și stabilității legii, fiind posibile interpretări eronate a normelor generale. Interesele beneficiarilor, dar și interesele justiției, reclamă ca normele procesual-penale privind asistența juridică să fie redată într-o formă precisă și fără loc pentru interpretări.

În ceea ce privește acordarea asistenței juridice garantate de stat în cauzele penale, legea distinge trei situații:

1. persoanele au nevoie de asistență juridică pe cauze penale, și interesele justiției o cer, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti acest serviciu;
2. persoanele au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 69 alin.(1) pct.2)-12) din CPP⁶⁷;

66 Decizia-cadru a Consiliului Uniunii Europene din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale (2001/220/JAI), <http://eur-lex.europa.eu/ro/index.htm>.

67 (1) Participarea apărătorului la procesul penal este obligatorie în cazul în care: ... 2) bănuitul, învinuitul, inculpatul întîmpină dificultăți pentru a se apăra el însuși, fiind mut, surd, orb sau avînd alte dereglări esențiale ale vorbirii, auzului, vederii, precum și defecte fizice sau mintale; 3) bănuitul, învinuitul, inculpatul nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal; 4) bănuitul, învinuitul, inculpatul este minor; 5) bănuitul, învinuitul, inculpatul este militar în termen; 6) bănuitul, învinuitul, inculpatul i se incriminează o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă; 7) bănuitul, învinuitul, inculpatul este ținut în stare de arest ca măsură preventivă sau este trimis la expertiza judiciară psihiatrică în condiții de staționar; 8) interesele bănuiților, învinuiților, inculpaților sînt contradictorii și cel puțin unul din ei este asistat de apărător; 9) în cauza respectivă participă apărătorul părții vătămate sau al părții civile; 10) interesele justiției cer participarea lui în ședința de judecată în primă instanță, în apel și în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac; 11) procesul penal se desfășoară în privința

3. persoanele au nevoie de asistență juridică de urgență în cazul reținerii în cadrul unui proces penal.

Prima situație implică întrunirea cumulativă de către beneficiarul asistenței juridice garantate de stat a două condiții esențiale: (1) interesele justiției cer acordarea asistenței juridice, însă (2) persoana nu dispune de suficiente resurse pentru a plăti serviciile de asistență juridică.

A doua și a treia situație specifică acordarea asistenței juridice garantate de stat, indiferent de nivelul veniturilor beneficiarului. Pe de altă parte, testul de merit nu este necesar, avînd în vedere că legea prevede cazuri cînd interesele justiției cer *ab initio* acordarea asistenței juridice. Diferența între aceste situații se referă doar la momentul în care intervine asistența juridică și durata acesteia (în cazul asistenței juridice de urgență, care durează pe parcursul perioadei de reținere a persoanei, adică pînă la 72 de ore; asistența juridică de mai departe va depinde de rezultatele testului financiar sau de faptul dacă cazul dat se încadrează în prevederile art. 69(1), pct. 2)-12) CPP, care sunt acoperite de asistența juridică garantată de stat). Din această perspectivă asistența juridică de urgență ar putea fi considerată drept un caz de apărare obligatorie⁶⁸.

3.1 Persoanele au nevoie de asistență juridică pe cauze penale, și interesele justiției o cer, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti acest serviciu

Intrînd în contact cu sistemul de justiție penală, persoana trebuie să beneficieze de plenitudinea garanțiilor și drepturilor sale procesuale. Acest fapt se datorează naturii de ordine publică a cauzelor penale: reprezentarea în instanță are scopul de a evita răzburarea colectivă a societății împotriva individului care a perturbat ordinea publică. În astfel de situație garantarea unei apărări calitative este esențială⁶⁹.

Atît standardele internaționale, cît și normele naționale prevăd dreptul persoanei în cauze penale de a beneficia de asistență juridică din contul statului, dacă nu dispun de resurse suficiente pentru remunerarea unui apărător și interesele justiției cer acordarea asistenței.

3.1.1 Criteriul financiar

Multe state au introdus condiții pentru acordarea sau refuzul asistenței juridice pentru a testa validitatea unor astfel de solicitări. Ideea că oricine nu-și poate permite trebuie să primească în mod gratuit asistența unui avocat (sau asistență pentru care se plătește din fonduri publice) se pare că a devenit un „acquis” procedural în toate statele membre ale Consiliului Europei în ceea ce privește cauzele penale: toate statele au instituit astfel de sisteme, deși multe dintre acestea le condiționează de venitul și

unei persoane iresponsabile, căreia i se incriminează săvîrșirea unor fapte prejudiciabile sau în privința unei persoane care s-a îmbolnăvit mintal după săvîrșirea unor asemenea fapte; 12) procesul penal se desfășoară în privința reabilitării unei persoane decedate la momentul examinării cauzei.

68 Open Society Justice Initiative, *European Standards on Eligibility for Legal Aid in Criminal Cases*, <http://www.legalaidreform.org/resources/international-standards/item/24-european-standards-on-eligibility-for-legal-aid-in-criminal-cases-by-open-society-justice-initiative> .

69 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe*, p. 62.

bunurile solicitantului sau de tipul cauzei⁷⁰.

3.1.1.1 Sisteme existente

Pentru a stabili dacă solicitantul de asistență juridică nu dispune de resursele necesare pentru a remunera un apărător, se recurge la un test financiar. În majoritatea statelor nivelul resurselor este examinat de la caz la caz (Bulgaria, Estonia, Malta, Muntenegru, Polonia, Elveția). Legea națională poate stabili nivelul venitului pentru a beneficia, integral sau parțial, de asistență juridică (Belgia, Franța, Olanda, România, Norvegia, Spania) sau defini metode specifice pentru evaluarea și calcularea nivelului venitului (precum este în Republica Moldova, Slovacia, Slovenia)⁷¹. Alte state acordă asistență juridică în cauzele penale tuturor pe motiv că testul financiar este costisitor⁷² și că unele costuri pot fi recuperate de la acuzat în anumite circumstanțe⁷³. Într-o formă sau alta, în 28 din 43 de state acordarea asistenței juridice depinde de nivelul veniturilor⁷⁴. Fiecare sistem poate avea avantaje și dezavantaje pentru beneficiari: în timp ce ei pot anticipa mai ușor dacă ar putea sau nu beneficia de asistență juridică, acolo unde nivelul venitului, care este luat în considerație, este fixat, situația lor personală, din contra, li se poate părea a fi luată mai bine în considerație acolo unde există o evaluare de la caz la caz⁷⁵.

3.1.1.2 Sarcina probării

Din această perspectivă, solicitantul de asistență juridică are sarcina de a demonstra lipsa mijloacelor pentru a plăti un avocat, cu toate că acest lucru nu trebuie să fie în „afară de orice îndoială” (beyond all doubt)⁷⁶. În același timp, latura financiară a testului este satisfăcută, dacă există „unele semne” că solicitantul este sărac și nu „semne clare în contrariu” (clear indications to the contrary)⁷⁷. De exemplu, în cauza *Twalib c. Greciei*⁷⁸, unde Curtea Europeană a constatat o violare a art. 6(3)(c) din Convenție pentru lipsa asistenței juridice în cadrul procedurilor de recurs, s-a specificat că existau câteva semne care sugerau că reclamantul necesita asistență juridică din cauza resurselor sale financiare limitate și care confirmă, spre satisfacția Curții, că reclamantul era o persoană săracă (indigent). Astfel, reclamantul a fost reprezentat în prima instanță de un avocat numit de către instanța de judecată, iar în apel a fost reprezentat de către un avocat acordat de către o organizație umanitară. De asemenea, simpla referință la avocat în cererea de apel nu poate justifica punctul de vedere al Guvernului că reclamantul

70 Ibidem, p. 61.

71 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, October 2010, p. 57.

72 De exemplu, în Anglia și Țara Galilor, începând cu 2001, la faza de urmărire penală și în cadrul Instanțelor de Coroană asistența juridică se acordă fără efectuarea testului financiar, deși deja se discută reintroducerea testului financiar. Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010, p. 115.

73 *Green Paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union*, COM(2003) 75 final din 19 februarie 2003, p. 23, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0075en01.pdf

74 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe*, p. 62

75 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe*, p. 63-64.

76 *Pakelli c. Germaniei*, Hotărârea CEDO din 25 aprilie 1983, par. 34, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

77 Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 209.

78 *Twalib c. Greciei*, Hotărârea CEDO din 09 iunie 1998, par. 51, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

a avut de fapt asigurat și putea plăti pentru serviciile avocatului. De asemenea, Curtea a statuat că acordarea asistenței juridice gratuite în prima instanță și în instanța de apel constituie „semne puternice (strong indications) că persoana nu dispune de mijloace suficiente pentru a plăti asistența juridică” în fața instanței de recurs, avînd în vedere că în perioada dintre decizia instanței de apel și decizia aceleiași instanțe privind refuzul acordării asistenței juridice pentru procedurile de recurs (aproximativ două luni și jumătate), nu se pare că situația financiară a solicitantului să se fi îmbunătățit⁷⁹.

Totuși, Curtea a specificat în *Croissant c. Germaniei* că este admisibil, în conformitate cu Convenția, ca sarcina probării lipsei resurselor financiare să fie suportată de către persoana care o invocă⁸⁰.

3.1.1.3 Aspecte adiacente

Un aspect adiacent testului financiar, întîlnit în legislațiile naționale, se referă la pericolul sau prejudicierea existenței/întreținerii solicitantului de asistență juridică și a membrilor familiei sale, în cazul în care acesta ar trebui să achite costurile pentru asistența juridică. De exemplu, în Polonia acuzatul care nu are un apărător ales, poate cere desemnarea unui apărător, dacă poate demonstra că este în imposibilitatea de a plăti costurile apărării fără a prejudicia întreținerea necesară a sa sau a membrilor familiei sale⁸¹. O prevedere similară există în România (deși se referă la cauzele civile), care menționează că poate solicita acordarea ajutorului public judiciar persoana care nu poate face față cheltuielilor în vederea apărării unui drept sau interes legitim în justiție fără a pune în pericol întreținerea sa ori a familiei sale⁸². Semnificația pericolului este, în context, mult mai accentuată decît cea obișnuită, pentru că ea nu evocă o restrîngere oarecare a condițiilor de viață, a confortului familial, ci chiar periclitarea întreținerii, asigurarea condițiilor minime și rezonabile de viață ale solicitantului sau ale oricărui dintre membrii de familie care se află în întreținerea sa ori și în întreținerea sa. În aprecierea stării de pericol instanța legal sesizată cu soluționarea cererii va estima care este ponderea cheltuielilor pe care consultația juridică pretinsă sau procesul în care este implicat solicitantul le presupune în raport cu veniturile acestuia și ale familiei sale. Prin urmare nu ar putea fi admisă o cerere de acordare a ajutorului judiciar dacă venitul mediu net lunar pe membru de familie ar justifica acordarea unui astfel de ajutor, însă costurile implicate sunt atît de mici încît nu există nici un pericol pentru întreținerea solicitantului sau a familiei sale⁸³.

Din aceeași perspectivă (protecția întreținerii solicitantului), schemele de asistență juridică din alte state acceptă, la stabilirea nivelului venitului pentru asistența juridică, deducerea anumitor cheltuieli rezonabile, necesare pentru întreținere sau onorare unor obligații. De exemplu, în Finlanda sunt deduse cheltuielile lunare necesare, care includ cheltuielile rezonabile de întreținere a locuinței, taxele pentru grădinița de copii, plățile pentru întreținerea copilului, plățile efectuate în rezultatul sechestrului bunurilor și plățile conform graficului de ajustare a plăților datorate. La fel, se deduce o sumă fixă

79 R.D. c. Poloniei, Hotărîre CEDO din 18 decembrie 2001, par. 46, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

80 *Croissant c. Germaniei*, Hotărîrea CEDO din 25 septembrie 1992, par. 37, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

81 Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010, p. 447.

82 Art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă.

83 Denisa Livia BĂLDEAN, Gabriela Cristina FRENȚIU, *Ajutorul public judiciar în materie civilă (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008 din 21 aprilie 2008)*, București, 2010, p. 51-53.

pentru fiecare minor întreținut⁸⁴. În Africa de Sud se iau în considerație, de exemplu, obligația ipotecară, obligația de a achita o sumă de bani, o sumă restantă datorată în conformitate cu un contract de împrumut, etc⁸⁵.

3.1.2 Interesele justiției

A doua condiție necesară pentru a beneficia de asistență juridică garantată de stat este ca „interesele justiției” să ceară reprezentarea de către avocat. Deși Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat nu dezvoltă ce s-ar încadra în noțiunea de „interesele justiției”, CPP în art. 71(2) (*Renunțarea la apărător*) menționează că determinarea faptului că interesele justiției cer asistența obligatorie a apărătorului depinde de: (1) complexitatea cazului, (2) capacitatea bănuțului, învinuțului, inculpatului de a se apăra singur, (3) gravitatea faptei, de săvârșirea căreia persoana este bănuță sau învinuță, și de sancțiunea prevăzută de lege pentru săvârșirea ei.

3.1.2.1 Standardele Curții Europene pentru Drepturile Omului

Jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului a dezvoltat anumite criterii conform cărora se poate aprecia întrunirea intereselor justiției în situația în care asistența juridică este solicitată. Acestea se referă la:

- gravitatea infracțiunii și severitatea potențialei sentințe sau „atît de mult este pus în joc” (so much was at stake);
- complexitatea cazului;
- situația socială și personală a acuzatului⁸⁶.

Gravitatea infracțiunii este considerat cel mai important criteriu la luarea deciziei dacă interesele justiției cer desemnarea unui apărător⁸⁷. Acest criteriu include evaluarea severității potențialei sentințe, precum ar fi durata privațiunii de libertate, și alte consecințe adverse ale condamnării pentru acuzat⁸⁸. În situația în care privarea de libertate este ceea ce este pus în joc (is at stake), interesele justiției cer, în principiu, reprezentarea juridică⁸⁹. În *Padalov c. Bulgariei* s-a menționat că, avînd în vedere severitatea sentinței, pe care o risca reclamantul (în cumul pînă la 14 ani de privațiune de libertate), și complexitatea legislației aplicabile (norme privind concurs de infracțiuni și recidivă), interesele justiției

84 Government Decree on Legal Aid 388/2002, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/20020388>.

85 Legal Aid Board, South Africa, *Legal Aid Guide 2009*, p. 75, <http://www.legal-aid.co.za/index.php/Legal-Aid-Board-Guide.html>.

86 *Quaranta c. Elveției*, Hotărîrea CEDO din 24 mai 1991, par. 33-35, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

87 Richard J. WILSON, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, p. 9.

88 Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 210.

89 *Benham c. Regatului Unit*, Hotărîrea CEDO (Marea Cameră) din 10 iunie 1996, par. 61, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

cer ca reclamantul să fie asigurat cu asistență juridică gratuită pentru a beneficia de un proces echitabil⁹⁰. Pe de altă parte, într-un caz care implica sancționarea pentru două contravenții rutiere minore (triviale și ordinare), unde cea mai gravă sancțiune este o amendă mică, s-a decis că interesele justiției nu cer desemnarea apărătorului⁹¹. Urmînd o logică similară, legislația Finlandei prevede că asistența juridică nu acoperă serviciile avocatului într-un dosar penal simplu, unde practica penală predominantă indică la faptul că pedeapsa preconizată nu va fi mai severă decît o amendă sau unde, din punct de vedere al pedepsei preconizate și a rezultatului investigării cauzei, accesul la justiție al acuzatului nu cere asistența unui avocat⁹².

Curtea Europeană, de asemenea, a considerat că asistența juridică este o necesitate cînd legislația națională impune participarea obligatorie a avocatului la o anumită etapă a cauzei, precum ar fi procedurile de recurs⁹³. În timp ce modul în care se aplică Art. 6 din Convenție față de instanțele de apel sau recurs depinde de trăsăturile specifice ale procedurilor date, nu există nici un dubiu că statul, care instituie astfel de instanțe, este obligat să asigure că persoana care răspunde conform legii să beneficieze (în mod real și eficient) în fața acestor instanțe de garanțiile fundamentale ale procesului echitabil, inclusiv dreptul la asistență juridică gratuită⁹⁴.

Interesele justiției indică, în general, că asistența juridică este necesară pentru grupurile vulnerabile, precum ar fi minorii, persoanele bolnave mintal, străinii, refugiații, solicitanții de azil⁹⁵. La fel, sunt întrunite interesele justiției în cazuri de pedeapsă capitală sau situații de pierdere a surselor de existență (loss of livelihood)⁹⁶.

3.1.2.2 Practici naționale

Legislația și practicile naționale oferă modele adiționale de stabilire a „intereselor justiției”. În Africa de Sud, acuzatul, deținutul și condamnatul vor beneficia de asistență juridică din contul statului, dacă o

90 Padalov c. Bulgariei, Hotărîrea CEDO din 10 august 2006, par. 55, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

91 Comitetul pentru Drepturile Omului (Human Rights Committee), O.F. c. Norvegiei, nr. 158/1983 din 26 octombrie 1984, http://www.bayefsky.com/html/103_norway158_1983.php, citată de Richard J. Wilson, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, p. 9.

92 Art. 6(2)(2), Legal Aid Act 257/2002, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/20020257>.

93 În cauza Twalib c. Greciei, avînd în vedere gravitatea infracțiunilor (import și transport de droguri și utilizarea documentelor false) și severitatea sancțiunii aplicate (12 ani de privațiune de libertate conjugată cu amendă), nu există dubii că interesele justiției cereau acordarea asistenței juridice pentru a recurge la apel. Un factor adițional este complexitatea procedurilor de recurs. Aceasta implică contestarea echității procesului judiciar, care a necesitat prezentarea de către reclamant a argumentelor legale care ar fi convins Curtea de Casație că drepturile sale la apărare au fost viciate. Complexitatea procedurilor de casare este confirmată și de cerința reprezentării de către avocat în fața Curții de Casație. Pregătirea unei cereri de apel trebuie, de asemenea, a fi considerată a solicita capacități și experiență juridică, în mod special, a temeiurilor pentru solicitarea unui apel. Astfel, reclamantul, care este străin și nu este familiarizat cu limba și sistemul de drept din Grecia, a fost în imposibilitate de a indica în cererea sa de apel vreun temei pentru apel, ceea ce a dus la declararea apelului său drept inadmisibil. Par. 52-53. A se vedea de asemenea Biba c. Greciei, Hotărîrea CEDO din 26 septembrie 2000, par. 23-31, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

94 R.D. c. Poloniei, Hotărîre CEDO din 18 decembrie 2001, par. 44, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

95 Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 210.

96 Richard J. WILSON, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, p. 9.

injustiție substanțială ar interveni în caz contrar. Injustiția substanțială are loc dacă (a) persoana ar fi privată de libertate, dacă nu ar beneficia de asistență juridică sau există posibilitatea de a fi condamnat la privațiune de libertate directă mai mult de 3 luni; (b) dacă este posibilă aplicarea amenzii, amenda nu este plătită sau va rămâne neplătită timp de 2 săptămâni după pronunțarea sentinței⁹⁷.

În Marea Britanie testul de merit nu depinde în mod neapărat de faptul dacă acuzatul intenționează să pledeze nevinovat, dar este bazat pe interesele justiției. La luarea deciziei care sunt interesele justiției în raport cu un individ, următorii factori trebuie să fie luați în considerație⁹⁸:

- dacă individul ar fi probabil să piardă libertatea sa sau sursele de existență, sau să sufere un prejudiciu serios adus reputației, dacă orice materie apărută în cadrul procedurilor este decisă împotriva sa;
- dacă soluționarea a orice materie apărută în cadrul procedurilor poate implica considerarea unui întrebări substanțiale de drept;
- dacă individul poate fi inapt să înțeleagă procedurile sau să-și prezinte cazul (de exemplu, din cauza vulnerabilității mintale sau dificultăților de limbă⁹⁹);
- dacă procedurile pot implica căutarea, audierea sau interogarea încrucișată profesionistă a martorilor din numele individului;
- dacă este în interesul altei persoane (de exemplu, persoana care depune plîngere într-un caz de violență sexuală¹⁰⁰) ca individul să fie reprezentat.

3.1.2.3 Raportul dintre testul financiar și interesele justiției

Cumularea condițiilor pentru a beneficia de asistență juridică garantată de stat (starea financiară precară și interesele justiției) este obligatorie. Totuși, din perspectiva unei apărări eficiente și a dreptului la un proces echitabil, accentul în luarea deciziei asupra acordării sau nu a asistenței juridice din contul statului trebuie să fie pus primordial pe interesele justiției. Din acest punct de vedere ar fi echitabil că cei care, deși nu întrunesc criteriul financiar (deoarece depășesc ușor limitele prevăzute), însă avînd în vedere interesele justiției, ar reclama acordarea asistenței juridice. De exemplu, în Africa de Sud organul administrativ are putere discreționară de a acorda asistență juridică gratuită integrală în cauzele penale, dacă nivelul venitului al solicitantului depășește cu o anumită sumă (cu R1000 sau R2000, în funcție de nivelul de jurisdicție) limita stabilită pentru testul financiar. Dacă solicitantul nu trece testul financiar, inclusiv prin mecanismul descris mai sus, însă cauza este una pasibilă de asistență juridică

97 Legal Aid Board, South Africa, *Legal Aid Guide 2009*, p. 35, <http://www.legal-aid.co.za/index.php/Legal-Aid-Board-Guide.html>.

98 Access to Justice Act 1999, Schedule 3, <http://www.legalservices.gov.uk/civil/legislation.asp>.

99 Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010, p. 128.

100 Idem, p. 129.

din contul statului în conformitate cu normele constituționale sau dacă, în caz contrar, ar surveni o injustiție substanțială în apelul pe cauza penală, decizia de aprobare sau nu a asistenței juridice se ia de către Comitetul pentru Administrarea Cauzelor Constituționale (Constitutional Case Management Committee). În procesul de decizie Comitetul va lua în considerare veniturile, cheltuielile, bunurile și obligațiile solicitantului; natura și numărul acuzațiilor aduse; numărul acuzațiilor implicați; nivelul instanței unde procedurile urmează să aibă loc; durata anticipată a procedurilor; alți factori referitori la complexitatea cauzei și circumstanțele personale ale acuzatului, aduse la cunoștința Comitetului¹⁰¹.

O altă soluție, prevăzută și de Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, este acordarea asistenței juridice parțial gratuite, care întrunește atât necesitățile beneficiarului, cât și posibilitățile statului. Aceasta presupune acoperirea unei părți din costurile asistenței juridice de către beneficiar, gradual conform unei grile, fie în cotă procentuală din mărimea asistenței juridice¹⁰², fie în sumă fixă, stabilită în funcție de nivelul venitului¹⁰³.

3.1.2.4 Interesele justiției, reprezentarea obligatorie și dreptul de a se apăra de sine stătător

Dreptul la apărare se poate realiza prin trei modalități:

- persoane se poate apăra personal, dacă aceasta este alegerea sa,
- persoane se poate apăra prin intermediul apărătorului ales,
- persoana beneficiază de asistență juridică gratuită, când nu are destule mijloace pentru a plăti asistența unui avocat și când interesele justiției o cer.

Dreptul de a se auto-reprezenta este un drept fundamental al justițiabilului, prin care se renunță la dreptul de a fi asistat de către un avocat. Curtea Europeană a statuat că renunțarea la un drept, atunci când este invocată, nu trebuie să fie doar voluntară, dar trebuie să constituie o renunțare conștientă și în cunoștință de cauză (knowing and intelligent relinquishment of a right), fiind necesar a fi demonstrat înainte de renunțarea la dreptul său în mod tacit, prin comportamentul său, că acuzatul a putut în mod

101 Legal Aid Board, South Africa, *Legal Aid Guide 2009*, p. 72, 77.

102 Această formulă este aplicabilă, de exemplu, în Finlanda, unde beneficiarul de asistență juridică, în funcție de nivelul venitului său care permite încadrarea în schema de asistență juridică, acoperă până la 75% din costurile asistenței juridice. Există câteva cote în funcție de nivelul venitului lunar al unei persoane singure: până la EUR 600 - 0% (solicitantul beneficiază de acoperire integrală a asistenței juridice din contul statului), până la EUR 800 - 20%, până la EUR 900 - 30%, până la EUR 1050 - 40%, până la EUR 1150 - 55%, până la EUR 1300 - 75%. Dacă nivelul venitului depășește suma de EUR 1300 pe lună, solicitantul nu beneficiază de asistență juridică din contul statului (<http://www.oikeus.fi/20619.htm>). Pentru detalii a se vedea Government Decree on Legal Aid 388/2002, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/20020388>. În Lituania există doar două trepte: asistență acoperită 100% și 50% din contul statului, în funcție de nivelul întîi sau nivelul doi al proprietății și veniturilor (property and income).

103 Această formulă este aplicată în Olanda. Conform datelor disponibile, contribuția beneficiarului variază de la EUR 98 (pentru un venit anual impozabil al unei persoane singure EUR 0-16,800) până la EUR 732 (pentru un venit anual impozabil al unei persoane singure EUR 20,000-23,800). <http://www.rvr.org/binaries/about-rvr/def-opmaakvoorsel-brochure-legal-aid--rvr90265-ve.pdf>

rezonabil să prevadă care sunt consecințele conduitei sale¹⁰⁴.

Dreptul justițiabilului de a alege să se apere de sine stătător în loc de a fi asistat de către un apărător este un subiect complex și ridică întrebări dacă persoana poate decide întotdeauna de a se auto-apăra și dacă un avocat poate fi desemnat împotriva voinței acesteia. Din această perspectivă, Curtea a stabilit că dreptul de a se auto-apăra nu este un drept absolut; statele membre beneficiază de o marjă largă de apreciere și pot cere numire obligatorie a unui avocat dacă interesele justiției o cer. Opinia persoanei poate fi solicitată, însă aceasta nu este determinantă în aceste situații¹⁰⁵. Aceasta implică că în anumite circumstanțe este considerat că este în interesul suprem al acuzatului de a avea asistența unui avocat pentru a fi mai bine informat despre drepturile sale și de a pregăti mai bine apărarea. Rămîne, totuși, deschisă întrebarea dacă impunerea unui avocat unei persoane care nu-l dorește poate fi considerat a fi în conformitate cu dreptul la un proces echitabil. În jurisprudența internațională¹⁰⁶ s-a argumentat că sintagma „în interesele justiției” are potențial un domeniu de aplicare mai larg. Aici se include dreptul la un proces echitabil, care nu este doar un drept fundamental al acuzatului, dar și un interes fundamental al Tribunalului referitor la legitimitatea proprie. În contextul dreptului la un proces echitabil, durata cauzei, volumul și complexitatea sa necesită a fi luate în considerație. Aspectele complexe de drept, de fapt și de procedură care survin într-un caz de așa magnitudine pot depăși capacitățile chiar și a unui acuzat cu cunoștințe juridice (legally qualified accused), în mod special cînd acest acuzat se află în detenție fără acces la toate facilitățile de care ar avea nevoie. Mai mult decît atît, Tribunalul are un interes legitim de a asigura că procesul se desfășoară la timp, fără întreruperi, amînări sau rupturi.

3.2 Persoanele au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 69 alin.(1) pct.2)-12) din CPP

Normele procesual-penale prescriu dreptul fiecărei persoane la apărare, care prin prisma prevederilor Convenției (Art. 6(3)(c)), se divizează în (1) dreptul de a se apăra personal, (2) dreptul de a beneficia de asistență juridică la alegerea sa și (3) dreptul de a beneficia de asistență juridică gratuită cînd nu are destule mijloace pentru a plăti asistența juridică și interesele justiției o cer. Fiecare din aceste manifestări ale dreptului la apărare nu este absolut, jurisprudența CEDO dezvoltînd o serie de limitări rezonabile¹⁰⁷. Pe de altă parte, pornind de la necesitatea asigurării echității procesului, CPP prevede în art. 69 o serie de cazuri în care participarea apărătorului în cadrul procesului penal este obligatorie. Aceste situații sunt fundamentate în special pe interesele justiției. Aceasta înseamnă că, în general, este irelevant faptul dacă acuzatul nu are un apărător fie din cauza că este sărac, fie deoarece nu vrea să angajeze un avocat din orice alt motiv. Principiul de bază este că, în interesele justiției, apărătorul trebuie să participe în toate cazurile cînd acuzatul este „vulnerabil” din anumite motive, fie datorită

104 Pishchalnikov c. Rusiei, Hotărîrea CEDO din 24 septembrie 2009, par. 77, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

105 Croissant c. Germaniei, Hotărîrea CEDO din 25 septembrie 1992, par. 37, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>;
Lagerblom c. Suediei, Hotărîrea CEDO din 14 ianuarie 2003, par. 54, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

106 International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Decision on Prosecution's Motion for order Appointing Counsel to Assist Vojislav Seselj with his defence (09 May 2003), Prosecutor v. Vojislav Seselj, Case no. IT-03-67-PT, par. 21, citat de Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010, p. 37.

107 Pentru detalii a se vedea Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, p. 210-212.

situației sale (de exemplu, se află în detenție), fie datorită unor caracteristici personale (de exemplu, este minor), fiind astfel limitat în capacitatea sa de a se apăra¹⁰⁸.

3.2.1 Asistența juridică obligatorie vs. participarea obligatorie a apărătorului

Spre deosebire de sistemele naționale unde participarea apărătorului este obligatorie în toate cauzele penale, chiar dacă acuzatul nu vrea unul¹⁰⁹, sau, din contra, participarea apărătorului plătit din contul statului survine doar atunci când acuzatul cere aceasta (cu excepția unor cauze de participare obligatorie)¹¹⁰, în Republica Moldova apărarea obligatorie a fost echivalată cu asistența juridică din oficiu. În practica existentă anterior noului sistem de asistență juridică garantată de stat în toate situațiile de participare obligatorie a apărătorului, în care persoana nu avea un avocat ales, se recurgea la numirea din oficiu a avocatului pentru a reprezenta persoana din contul statului.

Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat vine să clarifice faptul că participarea obligatorie a apărătorului nu înseamnă neapărat asistență juridică gratuită, limitînd (chiar dacă nesemnificativ din punct de vedere al numărului de temeuri¹¹¹) cazurile de participare obligatorie a apărătorului care cad sub incidența schemei de asistență juridică fără a lua în considerație nivelul veniturilor beneficiarului.

Deși o abordare atît de largă a cazurilor de apărare obligatorie care sunt acoperite de asistența juridică este benefică pentru beneficiar (avînd în vedere că nu este obligat să demonstreze incapacitatea sa de plată, integrala sau parțială, a serviciilor de asistență juridică), totuși aceasta pune sarcini extensive asupra sistemului de asistență juridică atît din punct de vedere financiar, cît și din punct de vedere administrativ.

Scopul primordial al sistemului de asistență juridică garantată de stat este de a asigura accesul la apărare pentru cei care nu-și pot permite acest lucru. În același timp, statul are libertatea de a institui acele mecanisme care să permită acordarea în mod echitabil a accesului la asistență juridică din contul mijloacelor financiare publice pentru cei care sunt în necesitate. Aceste mecanisme trebuie să ia în considerație diferiți factori, care se referă atît la cauză, cît și la persoană. Există, totuși, o cerință primară și indispensabilă a „intereselor justiției”, care trebuie satisfăcută în fiecare caz. Aceasta este cerința unei proceduri echitabile în fața instanței, care, printre altele, impune asupra autorităților statului obligația de a oferi acuzatului o șansă reală de a se apăra pe durata întregului proces¹¹².

Echivalarea apărării obligatorii cu asistența juridică garantată de stat poate duce la anumite situații de inechitate și abuz, anume atunci când persoana poate suporta cheltuielile asistenței juridice, însă decide să beneficieze de asistență din contul statului. Nu se militează pentru excluderea integrală a cazurilor de apărare obligatorie de sub incidența asistenței juridice din contul statului, însă se propune o abordare

108 Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010, p. 340.

109 De exemplu, în Germania sau Italia.

110 De exemplu, în Turcia.

111 Din cele 12 cazuri de participare obligatorie a apărătorului, prevăzute de art. 69 CPP, în prezent doar 11 cad sub incidența Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat.

112 R.D. c. Poloniei, Hotărîre CEDO din 18 decembrie 2001, par. 49, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

balansată și acoperirea de către asistența juridică garantată de stat doar a celor cazuri de apărare obligatorie când este vorba despre o vulnerabilitate sporită a beneficiarului, care, avînd în vedere interesele justiției în astfel de situații, reclamă intervenția statului în asigurarea dreptului la apărare, și în consecință, garantarea unui proces echitabil.

În legislațiile naționale¹¹³ există o varietate a cazurilor în care participarea apărătorului este obligatorie (mandatory defence). Cazurile date se referă la diferite situații personale sau de procedură. Anumite cazuri de apărare obligatorie sunt comune mai multor sisteme naționale și anume: minori, persoane în detenție, persoane cu dizabilități fizice și/sau mintale, cazuri în care persoana riscă privațiune de libertate.

Din această perspectivă, în prezent este rezonabilă ajustarea cazurilor de apărare obligatorie care cad sub incidența schemei de asistență juridică.

3.2.1.1 Bănuitul, învinuitul, inculpatul nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal

Analiza legislației altor state implică ideea că acest temei de apărare obligatorie este caracteristic pentru statele fostului lagăr socialist. O prevedere similară în codurile de procedură penală se întîlnește, de exemplu în Lituania, Ungaria, Federația Rusă.

Convenția Europeană prevede în art. 6(3)(e) că orice acuzat are, mai ales, dreptul de a fi asistat gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere. La fel, Art. 16 (2) CPP stipulează că persoana care nu posedă sau nu vorbește limba de stat are dreptul să ia cunoștință de toate actele și materialele dosarului, să vorbească în fața organului de urmărire penală și în instanța de judecată prin interpret. Din perspectiva dreptului la un proces echitabil garantarea dreptului la interpret este esențială. Acuzații care nu vorbesc sau nu înțeleg limba de procedură sunt în mod evident dezavantajați. Aflîndu-se într-un stat străin, există probabilitatea sporită că ei nu cunosc particularitățile sau procedurile judiciare în statul dat, ceea ce îi face în mod special vulnerabili¹¹⁴. Astfel, pentru a le oferi protecția necesară se prevede posibilitatea solicitării asistenței din partea unui interpret, care la fel, în anumite circumstanțe, este remunerat din contul statului.

Avînd în vedere că apărarea obligatorie nu echivalează cu asistența juridică garantată de stat, este de competența statului, prin prisma intereselor justiției, să indice situațiile în care participarea apărătorului este obligatorie. Drept consecință, în aceste cazuri se verifică dacă acuzatul dispune de avocat ales. Dacă avocat ales nu este, se recurge la schema de asistență juridică. Situația este valabilă și pentru persoana care nu vorbește sau nu înțelege limba de procedură. Atît timp cît persoana dispune de asistența unui interpret se poate considera ca garanțiile minime sub acest aspect ale procesului echitabil sunt respectate. Participarea obligatorie a apărătorului în astfel de cazuri reprezintă o garanție

113 A se vedea, de exemplu, Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010, care include în analiza sa Belgia, Anglia și Țara Galilor, Germania, Italia, Polonia, Turcia, Ungaria, Franța și Finlanda.

114 *Green Paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union*, COM(2003) 75 final din 19 februarie 2003, p. 27.

suplimentară, realizarea căreia ar trebuie să depindă de rezultatele testului financiar. Este important, în consecință, să se asigure că decizia privind eligibilitatea pentru asistența juridică garantată de stat să fie făcută în conformitate cu legea și nu într-o manieră arbitrară¹¹⁵.

3.2.1.2 Bănuitul, învinuitul, inculpatul este militar în termen

Un astfel de caz de apărare obligatorie nu a fost întâlnit în legislațiile statelor, utilizate în cadrul acestei analize. Deși pot fi deduse anumite raționamente în ceea ce privește participarea obligatorie a apărătorului în astfel de situații (de exemplu, specificul închis al sistemului din care face parte acuzatul, regulile speciale de organizare, raporturile de subordonare), totuși, în comparație cu alte cazuri de apărare obligatorie în care predomină situația persoanei (minoritate, dizabilități, detenție), aceste raționamente nu sunt atât de evidente. Este benefică grija față de dreptul la apărare al militarilor în termen, în cazul în care intră în contact cu procedura penală, însă nu pare rezonabilă acordarea acordarea asistenței juridice garantate de stat fără nici un mecanism de eligibilitate, mai ales prin prisma inițiativei guvernamentale de dizolvare a instanțelor judecătorești militare¹¹⁶.

3.2.1.3 În cauza respectivă participă apărătorul părții vătămate sau al părții civile

Acest caz de participare obligatorie a apărătorului nu ridică semne de vulnerabilitate nici din perspectivă procedurală, nici din punct de vedere a stării personale a acuzatului. Această situație poate fi trecută, fără anumite impedimente, prin filiera testului financiar pentru a decide dacă solicitantul în astfel de caz este sau nu eligibil pentru asistența juridică din contul statului.

3.2.1.4 Interesele justiției cer participarea lui în ședința de judecată în primă instanță, în apel și în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac

Formularea acestui caz de participare obligatorie a apărătorului este într-o anumită măsură confuză. Însăși redacția art. 69 CPP reiese din interesele justiției, fiecare din cazurile de apărare obligatorie fiind bazate pe anumite situații de vulnerabilitate sau complexitate a procedurilor. Pe de altă parte, regula în procesul penal din Moldova este participarea apărătorului la toate etapele procesului penal, cu excepția cazului în care acuzatul se apără singur. Formularea acestui temei poate fi interpretată că participarea apărătorului nu este regulă în procesul penal, ceea ce vine în contradicție cu art. 17(1) CPP., care enunță dreptul la apărare, inclusiv prin apărător, în tot cursul procesului penal.

Această formulare trezește îngrijorări și din punct de vedere al practicilor defectuoase din partea organelor de urmărire penală de a solicita nejustificat, prin prisma acestui temei, desemnarea avocatului care acordă asistență juridică în situații care nu sunt acoperite de asistență juridică obligatorie, fără a se lua în calcul nivelul venitului. Astfel, art. 69(1), punct 1) CPP prevede că participarea apărătorului este obligatorie când aceasta o cere bănuitul, învinuitul, inculpatul. Acest temei de apărare obligatorie nu este acoperit de Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat când asistența se acordă indiferent de nivelul veniturilor. Formularea largă a punctului 10 din art. 69(1) CPP, discutat aici, instigă organul

115 Santambrogio c. Italiei, Hotărârea CEDO din 21 septembrie 2004, par. 55, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

116 A se vedea Programul de activitate ale Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, 2011-2014.

de urmărire penală de a solicita desemnarea avocatului în baza acestui temei, fără a lua în calcul circumstanțele exacte ale situației, fiind scutit astfel de anumite acțiuni (de exemplu, completarea declarației de venituri pentru a beneficia de asistență juridică) pe care ar fi obligat să le întreprindă, dacă solicitarea de asistență juridică ar fi trecută prin testul financiar.

Un astfel de temei ar putea fi rezonabil, dacă s-ar fi referit la anumite acțiuni procesuale sau proceduri speciale, unde complexitatea prevederilor materiale și procesuale, ar reclama reprezentarea obligatorie a acuzatului de către un apărător (de exemplu, acordul de recunoaștere a vinovăției, căile extraordinare de atac, grațierea, etc.).

Deși nu sunt disponibile date pe fiecare caz de asistență juridică obligatorie în parte, în cumul acestea constituie majoritatea absolută a cazurilor de asistență juridică garantată de stat. De exemplu, din cele 21172 de decizii de acordare a asistenței juridice calificate, emise în 2010, doar 26 decizii au fost luate în rezultatul efectuării testului financiar (art. 19(1) lit. a)), restul fiind situații de asistență juridică obligatorie (art. 19(1) lit. c))¹¹⁷.

Ajustarea cazurilor de apărare obligatorie care cad sub incidența schemei de asistență juridică va permite orientarea resurselor financiare disponibile spre acele cazuri în care persoana este cu adevărat în necesitate de asistență juridică, încercându-se astfel de a exclude cazurile de „parazitare” pe seama sistemului de asistență juridică garantată de stat.

În același timp, cazurile de apărare obligatorie care nu vor cădea sub incidența asistenței juridice garantate de stat, acordate fără a se lua în calcul nivelul veniturilor, nu vor fi excluse din schemă, fiind posibilă solicitarea de asistență juridică, însă cu aplicarea mecanismului general de verificare a veniturilor solicitantului și a meritelor cauzei.

3.3 Persoanele au nevoie de asistență juridică de urgență în cazul reținerii în cadrul unui proces penal

Menirea asistenței de urgență este de a garanta dreptul fundamental al persoanei reținute - accesul prompt la avocat, cât mai curând posibil după reținere. Sarcina avocatului în astfel de situații este, printre altele, de a contribui la respectarea dreptului persoanei de a nu se auto-incrimina. Acest drept presupune că învinuirea într-o cauză penală tinde să demonstreze vinovăția acuzatului fără a recurge la probe obținute prin metode coercitive sau de presiune împotriva voinței acuzatului. Accesul timpuriu la un avocat este parte a garanțiilor procedurale la care se va atrage atenție în mod particular când se va examina dacă o procedură a stins însăși esența privilegiului împotriva auto-incriminării. La fel, accesul unei persoane deținute la un avocat este o garanție fundamentală împotriva maltratărilor¹¹⁸.

Asistența juridică de urgență se acordă tuturor persoanelor reținute, indiferent de nivelul veniturilor. Având în vedere această trăsătură, conform unei opinii, expuse mai sus, asistența juridică de urgență

117 <http://www.cnajgs.md/ro/informatie-utila.html>

118 Salduz c. Turciei, Hotărîrea CEDO (Marea Cameră) din 27 noiembrie 2008, par. 54, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>; la fel, Pishchalnikov c. Rusiei, Hotărîrea CEDO din 24 septembrie 2009, par. 69-71.

poate fi asimilată cazurilor de apărare obligatorie.

Deși se acordă pentru o perioadă relativ scurtă (pînă la 72 de ore din momentul reținerii), asistența juridică de urgență are un impact major asupra desfășurării de mai departe a cauzei, avînd scopul de a asista persoana în primele momente ale interacțiunii cu sistemul de justiție penală/contravențională. Constrîngerile fizice (aflarea într-un loc de detenție) și cele psihice (anxietatea produsă de reținere, incertitudinea în ceea ce privește motivele reținerii) cu care se confruntă persoana în astfel de situații, provoacă starea de vulnerabilitate sporită, care necesită a fi atenuată prin asistența avocatului. Lipsa avocatului din primele momente de interacțiune ale persoanei cu sistemul de justiție penală afectează cunoașterea, exercitarea și respectarea altor drepturi ale persoanei, dreptul la asistență juridică fiind perceput drept fundamentul pentru celelalte drepturi în apărare¹¹⁹.

Din această perspectivă, este îngrijorătoare practica de a solicita acordarea asistenței de urgență în situații care nu se referă la reținerea persoanei, precum ar fi prelungirea termenului de arestare preventivă sau asigurarea participării unui avocat la anumite acțiuni de urmărire penală. În astfel de situații se pare că un accent primordial este pus pe asigurarea anumitor aranjamente organizatorice, decît pe respectarea drepturilor procesuale ale persoanelor.

Deși celeritatea procedurilor penale este o cerință evidentă (avînd în vedere mecanismul coercitiv care este pus în funcțiune, limitarea anumitor drepturi), aceasta nu pot și nu trebuie să fie făcute în detrimentul drepturilor și garanțiilor procesuale ale justițiabilului. Procesul penal echitabil necesită celeritate organizată și balansată (între interesele statului și cele ale persoanei), care, din păcate, este afectată prin recurgerea la astfel de soluții primejdioase.

4. Asistența juridică garantată de stat în cauzele civile (non-penale)

Dreptul la asistență juridică este parte indispensabilă a garanțiilor dreptului la un proces echitabil, care se aplică atît cauzelor penale, cît și celor civile¹²⁰. Este cu neputință a concepe ca Art. 6(1) din Convenție să descrie în detaliu garanțiile procedurale acordate părților într-o acțiune civilă în curs și să nu protejeze singurul lucru care, în realitate, permite oricărei persoane să beneficieze de aceste garanții: accesul la instanță. Echitatea, publicitatea și celeritatea nu prezintă nici un interes în absența procesului¹²¹.

Dreptul de a avea acces la justiție înseamnă inclusiv faptul de a beneficia de asistență juridică gratuită în procesele civile atunci cînd această asistență este indispensabilă pentru a facilita accesul efectiv la un act de justiție echitabil. Este de esența dreptului la un proces echitabil, atît în procedură civilă, cît și în cea penală, ca unui participant să nu-i fie negată oportunitatea de a prezenta efectiv cauza sa în fața

119 *Green Paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union*, COM(2003) 75 final din 19 februarie 2003, p. 14.

120 În această categorie se include asistența juridică în cauzele civile propriu-zis, contravenționale și de contencios administrativ, în conformitate cu art. 19(1) lit. e) al Legii.

121 *Golder c. Regatului Unit*, Hotărîrea CEDO din 21 februarie 1975, par. 35, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

instanței și că se poate bucura de egalitatea armelor cu partea opusă¹²².

Spre deosebire de asistența juridică în cauzele penale, asistența în cauzele civile (non-penale) este mai complicat de definit. Caracterul privat al raporturilor de drept civil implică întrebarea rezonabilă care anume drepturi /interese/situații merită protecție prin intermediul schemei de asistență juridică. Curtea Europeană a statuat că prevederile Convenției nu implică acordarea asistenței juridice gratuite în orice litigiu referitor la un „drept civil”. Important este ca individul să beneficieze în mod eficient de dreptul de acces la instanță în condiții care nu contravin prevederilor Art. 6(1)¹²³. Care anume mijloacele să fie utilizate în acest scop rămân la latitudinea statului, dar nu în fiecare caz asistența juridică gratuită va fi potrivită sau necesară¹²⁴. La fel, Curtea a subliniat însă că nu revine statului de a asigura, din fonduri publice, egalitatea totală a armelor între persoana căreia îi acordă asistență și partea opusă, atît timp cît fiecare parte are o oportunitate rezonabilă să-și susțină cauza în condiții care nu o plasează într-un dezavantaj substanțial față de adversar¹²⁵.

Legea distinge două situații în ceea ce privește asistența juridică în cauzele non-penale și anume:

- persoanele au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 304 și 316 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova¹²⁶;
- persoanele au nevoie de asistență juridică în cauze contravenționale, civile și de contencios administrativ, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti aceste servicii, cauzele fiind complexe din punct de vedere juridic sau procesual.

În prima situație asistența juridică se acordă indiferent de nivelul venitului al beneficiarului, iar în cea de a doua situație se va recurge la testul financiar și de merit pentru a decide dacă solicitantul necesită asistență din contul statului.

4.1 Persoanele au dreptul la asistență juridică obligatorie în temeiul art. 304 și 316 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova

Cazurile de asistență juridică obligatorie în materie civilă includ limitarea persoanei în capacitate de exercițiu sau declararea incapacității acesteia (art. 304) și spitalizarea în staționarul de psihiatrie fără liberul consimțămînt al persoanei. Este evident că în astfel de situații beneficiarii de asistență juridică se află într-o stare de vulnerabilitate sporită, miza pentru beneficiar fiind mare (limitarea în exercitarea drepturile civile și îngrădirea dreptului la libertate), iar riscul ca anumite drepturi ale individului să fie încălcate în aceste procese are un nivel înalt de probabilitate.

122 Steel și Morris c. Regatului Unit, Hotărîre CEDO din 15 februarie 2005, par. 59, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

123 Airey c. Irlandei, Hotărîre CEDO din 09 octombrie 1979, par. 26, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

124 Munro c. Regatului Unit, Decizia Comisiei pentru Drepturile Omului din 14 iulie 1987, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

125 Steel și Morris c. Regatului Unit, Hotărîre CEDO din 15 februarie 2005, par. 62, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

126 În caz de limitare a persoanei în capacitate de exercițiu sau declararea incapacității acesteia (art. 304) și spitalizarea în staționarul de psihiatrie fără liberul consimțămînt al persoanei (art. 316).

Totuși, asistența juridică obligatorie în cauzele non-penale are, în prezent, un domeniu de aplicare îngustat. Pe de o parte, spre deosebire de procesul penal, nu se iau în calcul și nu se încadrează în schema de asistență juridică obligatorie cazurile în care persoana nu se poate reprezenta de sine stătător în mod eficient din cauza unor impedimente obiective de ordin fizic sau psihic (persoane cu dizabilități fizice și/sau psihice); pe de altă parte, schema de asistență juridică nu încadrează grupurile de persoane, care, fie datorită situației sociale, fie datorită situației personale, necesită o protecție sporită din partea statului.

Art. 77 CPC (*Numirea din oficiu a reprezentantului*) stipulează că instanța judecătorească solicită oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat desemnarea unui avocat pentru parte sau intervenient¹²⁷ (a) în cazul în care partea sau intervenientul sînt lipsiți sau limitați în capacitatea de exercițiu și nu au reprezentanți legali sau dacă domiciliul pîrîtului nu este cunoscut; (b) dacă instanța constată un conflict de interese între reprezentant și reprezentatul lipsit ori limitat în capacitatea de exercițiu; (c) în condițiile art. 304 și 316; (d) în alte cazuri prevăzute de lege. Acest articol din CPC poate fi, într-o anumită măsură, identificat drept echivalentul articolului 69(1) CPP, care prevede participarea obligatorie a apărătorului. Totuși, art. 19(1) lit. d) din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat limitează cazurile de asistență juridică obligatorie (și, prezumtiv, înglobarea cazurilor excluse la categoria celor care necesită efectuarea testului financiar și de merit) acolo unde echitatea și interesele justiției reclamă reprezentarea obligatorie (de exemplu, în cazul în care partea sau intervenientul sînt lipsiți sau limitați în capacitatea de exercițiu și nu au reprezentanți legali).

4.1.1 Grupuri vulnerabile

Din perspectiva procesului echitabil, vulnerabilitatea (sau, alternativ, conceptul de „excludere socială”, definit drept „ceea ce se întîmplă cînd indivizi sau teritorii suferă în urma unei combinări de probleme interconectate, precum ar fi lipsa accesului la servicii, șomaj, capacități reduse, venituri mici, condiții de trai grele, infrafracționalitate, starea precară a sănătății și destrămarea familiei”¹²⁸) este criteriul de bază pentru identificarea grupurilor de persoane care necesită acordarea asistenței juridice în mod automat, fără a considera nivelul veniturilor. Varietatea grupurilor vulnerabile incluse în schema de asistență juridică depinde mult de caracteristicile sistemelor naționale. La fel, mult depinde de posibilitatea sistemului de asistență juridică de a îngloba aceste grupuri de persoane predefinite. Premisa de bază rămîne însă neschimbată – asistența juridică garantată de stat trebuie acordată celor care sunt în necesitate de asistență juridică și nu și-o pot permite.

4.1.1.1 Minorii

Poziția vulnerabilă a minorilor („datorită lipsei de maturitate fizică și intelectuală”), care au nevoie de protecție și îngrijire specială, a fost deja recunoscută de Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului (1989). Conform Convenției, prin copil se înțelege orice ființă umană sub vîrsta de 18 ani, exceptînd cazurile cînd legea aplicabilă copilului stabilește limita majoratului sub această vîrstă.

¹²⁷ Formulare în vigoare din 01 ianuarie 2012.

¹²⁸ A se vedea Daniel S. MANNING, *Development of a Civil Legal Aid System. Issues for Consideration*, p. 3.

Urmînd prevederile Convenției, în Moldova minor se consideră persoana pînă la vîrsta de 18 ani¹²⁹.

Avînd în vedere capacitatea limitată a minorului, acesta necesită o protecție specială din partea statului, în special în situațiile în care el se adresează în instanță pentru protecția drepturilor și intereselor sale legitime. Aceasta este în mod particular necesar cînd este de vorba de acțiuni ce țin de dreptul familiei, dreptul muncii sau dreptul la protecție socială.

Mecanismul prin care minorii beneficiază de asistență juridică se poate manifesta fie prin prisma prevederilor constituționale (de exemplu, Africa de Sud¹³⁰), fie prin prevedere directă în actul normativ care reglementează asistența juridică garantată de stat (de exemplu, Lituania) sau prin referință la lege specială în care se prevede dreptul la asistență juridică, ca măsură de protecție, în considerarea unor situații speciale (de exemplu, România).

În cazul Republicii Moldova, o prevedere care să prevadă statutul privilegiat al minorilor în raport cu asistența juridică din contul statului în cauzele non-penale ar constitui o convergență a prevederilor naționale cu standardele internaționale. În același timp, persoana care încă nu a împlinit vîrsta de 18 ani, însă a dobîndit capacitate deplină de exercițiu, prin căsătorie sau emancipare, nu va beneficia de tratamentul special, acordat minorilor în ceea ce privește încadrarea în schema de asistență juridică obligatorie, indiferent de nivelul veniturilor.

4.1.1.2 Persoanele care sunt vulnerabile din punct de vedere a stării mintale/emoționale sau stării fizice

De exemplu, acest grup ar include persoanele cu dizabilități psihice, persoane cu dizabilități pe spectrul autist, persoane cu un nivel scăzut de inteligență (IQ) sau persoane cu handicap sau dizabilități fizice severe, inclusiv muți, orbi, surzi¹³¹.

Este evident că în astfel de situații condiția persoanei afectează capacitatea persoanei de a înțelege procedurile și de a se reprezenta în mod eficient. La fel, stimulentele emoționale sporite, produs de procedurile judiciare, poate agrava condiția psihică/emoțională a persoanei.

Deși art. 77 CPC face referință la această categorie de persoane vulnerabile, aceasta este parțială, avînd în vedere că nu toate persoanele din acest grup vulnerabil sunt lipsite sau limitate în capacitatea de exercițiu. De exemplu, persoanele cu autism nu se echivalează cu persoanele bolnave psihic sau persoanele lipsite de capacitate de exercițiu. În același timp, persoanele cu handicap sau dizabilități fizice severe nu cad sub incidența normelor privind asistența juridică obligatorie. Această situație, în cumul cu deficiențele schemei generale de asistență socială, poate atinge nivelul unui impediment

129 Art. 20 Codul Civil, legea nr. 1107 din 06 iunie 2002.

130 Sistemul de asistență juridică din Africa de Sud nu cunoaște conceptul de asistență juridică obligatorie, regula fiind că toți solicitanții, inclusiv minorii, trec prin testul financiar și de merit. Totuși, atunci cînd minorul este pîrît într-o cauză civilă, minorul va fi în drept la asistență juridică indiferent de meritele cauzei. Legal Aid Board, South Africa, *Legal Aid Guide 2009*, p. 64.

131 *Green Paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union*, COM(2003) 75 final din 19 februarie 2003, p. 32.

insurmontabil privind accesul la justiție.

4.1.1.3 Refugiații și solicitanții de azil

Refugiații și solicitanții de azil și de alte forme de protecție internațională reprezintă un grup vulnerabil din mai multe motive. Factori precum traumatizarea severă, izolarea din cauza barierelor lingvistice și lipsa asistenței necesare împiedică accesul lor efectiv la justiție. Pentru indivizii și familiile lor care sunt în căutare de protecție, procedurile legate de acordarea acesteia sunt probabil cele mai importante proceduri prin care trec. Datorită consecințelor potențial ireversibile ale unei decizii eronate, sunt necesare garanții ca celor care sunt în necesitate de protecție internațională să le fie recunoscut acest statut. O garanție esențială în acest sens este acordarea asistenței juridice¹³².

Este necesar de menționat că un solicitant al statutului de refugiat este, de regulă, într-o situație special de vulnerabilă. Persoana se află într-un mediu străin și poate trece prin dificultăți serioase, de ordin tehnic și psihologic, în prezentarea cazului său față de autoritățile naționale, deseori într-o limbă care nu-i este maternă¹³³.

Urmînd standardele internaționale, Legea privind azilul în Republica Moldova¹³⁴ prevede dreptul persoanelor, care solicită o formă de protecție în Moldova, de a avea acces liber în instanță și la asistență juridică¹³⁵. Coraborînd aceste norme cu prevederile Legii cu privire la asistența juridică garantată de sta, prin interpretare extensivă, se poate prezuma că schema de asistență juridică nu ia în calcul situația vulnerabilă a acestui grup, obligînd refugiații și solicitanții de azil să recurgă la regula generală (testul financiar și de merit).

Sistemele naționale au o abordare diversă din această perspectivă, atît din punct de vedere al testului financiar, cît și al testului de merit. În timp ce unele sisteme de asistență juridică nu disting refugiații și solicitanții de azil într-un grup distinct, aplicînd regulile generale în ceea ce privește testul financiar pentru acordarea asistenței juridice (de exemplu, Austria, Slovenia, Spania, UK, Elveția), alte sisteme fie reduc testul la o simplă formalitate (de exemplu, Cehia, România, Olanda), fie prezumă că solicitanții de azil nu dispun de mijloace financiare pentru a plăti pentru asistența juridică (de exemplu, Belgia, Ungaria). Alte sisteme nu aplică în general un test financiar (Danemarca, Grecia, Norvegia).

În realitate este probabil că toți solicitanții de azil vor trece testul financiar și nu-și vor putea permite asistența juridică. Solicitanții de azil nu dispun, de regulă, de resurse financiare din cauza evadării din fața persecuțiilor și datorită faptului că ar putea avea un acces restricționat (dacă în general se acordă) la piața forței de muncă în țara de refugiu.

132 European Council on Refugees and Exiles (ECRE)/European Legal Network on Asylum (ELENA), *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*, October 2010, p. 6, http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1657 .

133 UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, January 1992, par. 190, <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>

134 Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008.

135 Art. 28 (*Drepturile solicitanților de azil*), art. 33 (*Drepturile refugiaților și ale beneficiarilor de protecție umanitară*), art. 83 (*Procedura de încetare sau anulare a statutului de refugiat*).

În ceea ce privește testul de merit, distribuirea între sistemele naționale este relativ echilibrată în sensul că acesta fie se aplică, fie nu se aplică. Testul de merit nu există pentru solicitanții de azil, de exemplu, în Belgia, Ungaria, România, Lituania, Cehia, Finlanda, Danemarca, fiind aplicat în baze generale, de exemplu, în Austria, Franța, Germania, UK, Olanda, Irlanda, Italia¹³⁶.

Indiferent de formula acceptată asistența juridică în cazul acestui grup vulnerabil se circumscrie procedurilor legate de obținerea formelor de protecție internațională, aplicabile în Moldova. Orice litigii sau necesități de asistență juridică, care nu sunt conectate cu aceste proceduri, vor fi subiectul mecanismelor generale de selectare și acordare a asistenței juridice.

4.1.1.4 Grupuri „certificate”

Acest grupuri includ persoanele care au trecut printr-un mecanism de testare și verificare financiară în cadrul altor scheme de asistență din partea statului. De regulă, este vorba despre persoane social-vulnerabile, care beneficiază de un anumit suport și ajutor social regulat din partea statului. Beneficiul acestei situații constă în capitalizarea pe constatările privind nivelul veniturilor și deciziile luate în acest sens, realizate în cadrul altor scheme de testare financiară. Această formulă, care într-o anumită măsură exclude dubla verificare, permite economie de bani, resurse și timp. Extinderea automată a asistenței juridice în cauze civile asupra recipienților de alte beneficii testate financiar pare să fie o opțiune care merită explorată, deoarece are potențialul de a spori atât echitatea, cât și simplitatea administrativă¹³⁷.

Multe jurisdicții acceptă că cei în situații acoperite de prevederile referitoare la protecția socială/combaterea sărăciei sunt în drept în mod automat la asistență juridică fără un test financiar¹³⁸. De exemplu, în Lituania persoanele care primesc o indemnizație socială în conformitate cu Legea privind asistența socială bănească pentru familiile cu venit mic sunt eligibile pentru asistența juridică indiferent de nivelul veniturilor și a bunurilor¹³⁹. În Ungaria persoana care beneficiază de asistență socială ordinară este considerată că nu deține resurse financiare, indiferent de nivelul veniturilor¹⁴⁰. Prevederi similare există și în Slovenia.

4.1.1.5 Persoanele sub riscul expulzării

De regulă, expulzării în cadrul procedurii contravenționale sunt supuse persoanele străine. Vulnerabilitatea acestui grup, care reclamă accesul la un avocat, este implicată de (a) însăși statutul de persoană străină (inclusiv, cetățenia, barierele lingvistice, ostilitate din partea autorităților, lipsa

136 Pentru detalii a se vedea European Council on Refugees and Exiles (ECRE)/European Legal Network on Asylum (ELENA), *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*, October 2010, p. 27-31.

137 Alexy BUCK, *Assessing Means Assessment. A Summary of the First Phase of the Means Assessment Research Project*, Legal Services Research Centre, July 2000, p. 16, <http://www.legalaidreform.org/resources/tools-for-managers-practitioners-and-researchers/item/169-assessing-means-assessment-a-summary-of-the-first-phase-of-the-means-assessment-research-project-by-alexey-buck>

138 Roger SMITH, *Legal Aid: Models of Organisation*, par. 34.

139 Art. 12.3 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=350869&p_query=&p_tr2=

140 Art. 5.2.a din Legea cu privire la asistența juridică, <http://www.legalaidreform.org/resources/national-legislation/item/61-national-legislation-on-legal-aid-in-hungary>.

cunoștințelor privind sistemul național de drept), (b) celeritatea procedurilor privind decidera și executarea expulzării, (c) limitarea libertății persoanei subiect al expulzării, (d) potențialele implicații ale expulzării asupra persoanei în țara de destinație (riscul aplicării torturii sau altor forme de maltratare, riscul persecuțiilor, etc.).

4.2 Persoanele au nevoie de asistență juridică în cauze contravenționale, civile și de contencios administrativ, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti aceste servicii, cauzele fiind complexe din punct de vedere juridic sau procesual

Ca și în cauzele penale, asistența juridică în cauzele non-penale reclamă ca potențialul beneficiar să treacă testul financiar și cel de merit. Accesul la justiție implică că nimeni nu trebuie să fie împiedicat de obstacole cu caracter economic să își susțină dreptul sau să își apere drepturile sale în fața instanțelor¹⁴¹. Totuși, avînd în vedere posibilitățile limitate ale statului, acordarea asistenței juridice poate fi circumscrisă anumitor condiții, inclusiv de ordin financiar, iar pentru anumite cauze asistența juridică din contul statului poate să nu fie necesară sau potrivită.

4.2.1 Testul financiar

Pornind de la caracterul privat al raporturilor în cadrul cauzelor civile, instituirea unui test financiar de eligibilitate pentru asistența juridică vine să răspundă necesității de balansare între interesele persoanei și posibilitățile statului. Un astfel de test nu este *per se* contrar obligațiilor statului de a acorda accesul la justiție. Din contra, verificarea eligibilității financiare permite concentrarea asupra acelor indivizi care sunt în necesitate sporită de asistență juridică.

Există o varietate în schemele existente de evaluare a situației financiare a solicitantului individual aflat în ceea ce privește limitele, cât și modalitatea de evaluare. Unele state aplică sistemul de limite financiare fixate și predeterminate, care se ajustează, de regulă, anual (de exemplu, Olanda, Finlanda, Irlanda, România, Belgia, Italia, Franța), pe cînd altele stabilesc anumiți indicatori generali (de exemplu, în Slovenia – salariu minim pe țară; în Ungaria – pensia minimă; în Lituania – venit susținut de către stat).

Deși cerințele financiare sunt în mare măsură decisive la determinarea dacă sistemul de asistență juridică atinge sau nu scopul său de a elimina obstacolele cu caracter economic, care pot să împiedice accesul la justiție, condițiile financiare privind eligibilitatea sunt în mare măsură dictate de condițiile economice și resursele bugetare ale țării. Totuși, este esențial ca aceste condiții financiare privind eligibilitatea asistenței juridice să fie în așa fel, încît să asigure că serviciul dat este disponibil celor care au nevoie de el și că o parte rezonabilă din populație poate să beneficieze de el. Condițiile financiare nu trebuie să fie afloat de stricte, încît să creeze unui solicitant nevoia de a vinde casa sau de a amaneta profitul pe mulți ani înainte și eventual să trăiască în sărăcie din simplul motiv de a avea acces la instanță¹⁴². Ceea ce rămîne important este ca decizia privind eligibilitatea financiară să se facă în baza

141 Rezoluția (78) 8 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind asistența juridică și consultanța juridică, Principiul 1, www.coe.int.

142 Comentariu la dispozițiile specifice prevăzute în anexa la Rezoluția (78) 8 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind asistența juridică și consultanța juridică, par. 11, *Standarde ale Consiliului Europei pentru Justiție*, 2010,

legii și să existe garanții suficiente împotriva arbitrarului în acest proces de decizie.

4.2.2 Testul de merit

Testul de merit are scopul de a identifica cele mai importante tipuri de cauze în care beneficiarii necesită suport din contul statului și de a asigura că acțiunile triviale/neînsemnate sau abuzive, precum și cele care rămân pe riscul individului, nu consumă resursele statului alocate în cadrul schemei de asistență juridică. Testul de merit nu înlătură dreptul la acțiune al individului, doar stabilește acele circumstanțe în care acest drept este eligibil și beneficiază de asistența statului. Conform unui studiu, în 35 din 41 de state respondente testul de merit este o condiție pentru acordarea asistenței juridice din contul statului¹⁴³.

Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat prescrie că asistența juridică se acordă în acele cauze non-penale, care sunt complexe din punct de vedere juridic sau procesual. Legiuitorul nu specifică conținutul acestuia, ceea ce este acceptabil, dat fiind natura generală a legii. Pentru aplicarea acestor prevederi în practică urmează a fi elaborate careva ghiduri sau instrucțiuni pentru Oficiile Teritoriale ale Consiliului Național, care vor decide asupra solicitărilor cetățenilor. De fapt clarificarea criteriilor de eligibilitate în cauze non-penale constituie unul din cele mai complexe și dificile momente în funcționarea oricărui sistem de asistență juridică (de exemplu, Marea Britanie, Olanda, Franța, Republica Sud-Africană, Lituania), deoarece cerințele populației sunt, de obicei, în creștere permanentă, iar resursele financiare sunt limitate¹⁴⁴.

4.2.2.1 Standardele Curții Europene pentru Drepturile Omului

Jurisprudența CEDO punctează anumite criterii. Deși Convenția nu prevede un drept automat la asistență juridică în cauzele civile, Curtea a statuat că Art. 6 poate fi implicat din această perspectivă sub două aspecte interconectate: accesul la instanță pentru determinarea drepturilor și obligațiilor civile și echitatea¹⁴⁵. Eșuarea în acordarea asistenței juridice unui solicitant în cauzele civile poate încălca Art. 6(1) atunci când o astfel de asistență se dovedește indispensabilă pentru accesul efectiv la instanțele de judecată, fie când reprezentarea în instanță este obligatorie în conformitate cu dreptul intern, fie datorită complexității procedurii sau a cauzei¹⁴⁶. În cauza Airey c. Irlandei (reclamanta nu a obținut asistență juridică în procedura de separație judiciară), factorii, identificați de Curte pentru a decide dacă solicitanta a fost în stare să-și reprezinte în mod corespunzător și satisfăcător cauza fără asistența din partea unui avocat, includ complexitatea procedurii (procedură prin petiționare, desfășurată în fața Curții Supreme), necesitatea de a aborda subiecte complicate de drept sau de a stabili fapte, implicând concluziile expertului și interogarea martorilor, și faptul că subiectul litigiului marital atrăgea implicație emoțională care era greu compatibilă cu nivelul de obiectivitate cerut de reprezentarea cauzei în instanță. În aceste circumstanțe, Curtea a decis că este ireal a presupune că reclamanta a putut în mod

p. 352.

143 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe*, p. 65.

144 Igor CIOBANU, Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Elementele cheie ale noului sistem de asistență juridică de stat din Republica Moldova*, p. 5.

145 P., C. și S. c. Regatului Unit, Hotărâre CEDO din 16 iulie 2002, par. 88-91, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

146 Airey c. Irlandei, Hotărâre CEDO din 09 octombrie 1979, par. 26, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

efectiv să-și conducă cauza, în pofida asistenței acordate de către judecător părților care se reprezintă personal.

La fel, Curtea¹⁴⁷ a menționat că dreptul de acces la instanță nu este absolut și poate fi subiectul unor limitări legitime. Aceste limitări nu trebuie să afecteze însăși esența dreptului, este necesar să urmărească un scop legitim și să asigure un raport rezonabil de proporționalitate între scopul urmărit și mijloacele implicate. Astfel, chiar dacă reprezentarea personală într-un caz poate să nu fie o situație ușoară, fondurile publice limitate, disponibile pentru cauzele civile, implică un mecanism de selectare drept o trăsătură necesară a sistemului de administrare a justiției, iar modul în care acesta funcționează în cazuri particulare trebuie să nu fie arbitrar sau disproporționat, sau să atenteze la însăși esența dreptului de acces la instanță. Pot fi situații când alți factori referitori la administrarea justiției (precum ar fi necesitatea pentru celeritate sau drepturile altor persoane) au un rol de limitare în ceea ce privește acordarea asistenței într-un caz particular, însă și acestea vor trebui să întrunească cerințele menționate mai sus. Astfel, Curtea nu a fost convinsă că importanța procedurilor cu celeritate, conexe în mod general cazurilor privind protecția copilului (child-care cases), a necesitat acțiunea draconică de a purcede la o ședință integrală și complexă, urmată timp de o săptămână de cererea privind permisiunea adopției, în ambele cazuri fără asistența unui avocat¹⁴⁸.

În cauzele în care solicitantul se prezintă în instanță în pofida absenței asistenței acordate de către un avocat și reușește, cu toate greutățile adiacente, să-și reprezinte cauza în justiție, apare totuși întrebarea dacă procedurile în astfel de circumstanțe au fost echitabile¹⁴⁹. În continuare Curtea a specificat că întrebarea dacă acordarea asistenței juridice este necesară din punct de vedere al procesului echitabil trebuie să fie decisă în baza faptelor și circumstanțelor particulare ale fiecărei cauze în parte și va depinde, *inter alia*, de (a) importanța mizei (what is at stake for the applicant in the proceedings,) pentru reclamant în cadrul procedurilor, (b) complexitatea legislației și a procedurilor relevante (complexity of the relevant law and procedure) și (c) capacitatea reclamantului de a se reprezenta singur în mod eficient (capacity to represent him or herself effectively)¹⁵⁰.

Este important să se asigure aparența administrării echitabile a justiției (the appearance of the fair administration of justice), iar o parte în procedurile civile trebuie să poată să participe eficient la proceduri, *inter alia*, prin posibilitatea de a promova aspecte în susținerea pretențiilor sale. Aici importanța mizei pentru reclamant este relevantă în evaluarea caracterului adecvat și echitabil al procedurilor¹⁵¹.

Alte aspecte considerate de Curte în contextul acordării asistenței juridice în cauzele civile se referă la natura emotivă intensă a cauzei, incompatibilă cu nivelul de obiectivitate cerut pentru reprezentarea în instanță (incompatible with the degree of objectivity required by advocacy in court)¹⁵², sau condiția

147 P., C. și S. c. Regatului Unit, Hotărîre CEDO din 16 iulie 2002, par. 90, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

148 P., C. și S. c. Regatului Unit, Hotărîre CEDO din 16 iulie 2002, par. 98, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

149 McVicar c. Regatului Unit, Hotărîrea CEDO din 07 mai 2002, par. 50, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

150 Steel și Morris c. Regatului Unit, Hotărîre CEDO din 15 februarie 2005, par. 61, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

151 P., C. și S. c. Regatului Unit, Hotărîre CEDO din 16 iulie 2002, par. 91, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

152 De exemplu, în Airey c. Irlandei sau P., C. și S. c. Regatului Unit implicațiile emotive intense ale cauzei (în Airey este vorba despre separație judiciară), iar în P., C. și S. este vorba despre separarea copilului nou-născut de la părinți și transmiterea copilului spre adopție) au împiedicat reclamantii să se reprezinte eficient în fața instanței.

socială/originea solicitantului¹⁵³ de asistență juridică, care, în cumul cu alte circumstanțe, pot afecta accesul la instanță și caracterul echitabil al procedurilor. La fel, Curtea a determinat că un rol important din perspectiva mizei pentru reclamant îl au consecințele financiare ale litigiului (mărimea prejudiciului care este pretins) în raport cu veniturile mici ale reclamantului¹⁵⁴.

4.2.2.2 Limitări ale accesului la asistență juridică

În același timp, avînd în vedere că accesul la instanță nu este un drept absolut, este acceptabil să fie impuse anumite condiții pentru acordarea asistenței juridice bazate, *inter alia*, pe situația financiară a solicitantului sau pe șansele sale de succes în proceduri¹⁵⁵.

4.2.2.2.1 Șansele de succes

Șansele de succes este un criteriu de eligibilitate des întîlnit în sistemele naționale, care însă nu este reflectat în mod expres în Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat. În acest sens este necesar de menționat că șansa pentru un rezultat de succes în cauza examinată de către instanță nu trebuie să fie în mod particular înaltă; este suficient să existe șanse rezonabile pentru un rezultat de succes¹⁵⁶.

În Lituania asistența juridică secundară (echivalentul asistenței juridice calificate din Moldova) nu se acordă acolo unde reprezentarea într-o cauză nu are șanse rezonabile de succes. La fel, în Africa de Sud justițiabilul, care este sărac, va beneficia de asistență juridică în cauzele civile numai dacă cauza are șanse de succes pe o balanță a probabilităților (prospects of success on a balance of probabilities)¹⁵⁷.

În Anglia și Țara Galilor evaluarea șanselor de succes (posibilitatea clientului de a obține un rezultat de succes în proceduri, cauza prezumînd-se că va fi hotărîită în ședința de judecată sau altă audiere finală) este ridicat la un nivel înalt de sofisticare, fiind identificate anumite niveluri ale șanselor de succes: „foarte bune” (80% sau mai mult), „bune” (60%-80%), „moderate” (50%-60%), „la limită” (șansele de succes nu sunt slabe, însă datorită dificultăților de drept, de fapt sau care implică expertiză, nu este posibil de spus că șansele de succes sun mai mari de 50%), „slabe” (este evident că sunt mai puține de 50%, astfel că este probabil că acțiunea va eșua), „neclare” (cauza nu poate fi inclusă în nici una din categoriile menționate mai sus, deoarece investigații suplimentare sunt necesare)¹⁵⁸. Estimarea șanselor

153 De exemplu, Curtea, în *Airey c. Irlandei*, a acordat o atenție specială condiției personale a reclamantei (origini umile, lucrînd de la o vîrstă tînă în calitate de vînzător pînă la căsătorie, mamă a patru copii, neangajată în cea mai mare parte a vieții) și a considerat că este puțin probabil ca o persoană în condiția reclamantei să se poată reprezenta în mod eficient. În baza acelorași criterii Curtea a ajuns la o concluzie opusă în *McVicar c. Regatului Unit*, unde reclamantul (pîrît într-o acțiune de defăimare) era un jurnalist bine-educat și experimentat, capabil să formuleze argumente convingătoare.

154 *Steel și Morris c. Regatului Unit*, Hotărîre CEDO din 15 februarie 2005, par. 63, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

155 *Steel și Morris c. Regatului Unit*, Hotărîre CEDO din 15 februarie 2005, par. 62, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

156 Jana WURSTOVA, *Expertise and Written Comments on the Draft State-Guaranteed Legal Aid Act of the Republic of Moldova*, Council of Europe, 2007, p. 24, <http://www.cnajgs.md/ro/informatie-utila.html>.

157 Legal Aid Board, South Africa, *Legal Aid Guide 2009*, p. 36.

158 The Funding Code: Criteria, par. 2.3 *Merits, Costs and Damages* http://www.legalservices.gov.uk/civil/what_cases_do_we_fund.asp

de succes nu este o știință exactă, mai ales la faza incipientă a litigiului. De aceea, este o chestiune de judecată și experiență de a decide care din categoriile de mai sus se aplică unui caz particular¹⁵⁹.

În același timp, la considerarea șanselor de succes a unei acțiuni și, implicit, a acordării asistenței juridice, este important să se aibă în vedere care este miza pentru solicitant. Astfel șansa de succes trebuie apreciată în cumul cu alte caracteristici ale cauzei. Din această perspectivă, organul de administrare a sistemului de asistență juridică poate să ducă lipsă de capacitatea necesară de a evalua șansele de succes într-o anumită cauză¹⁶⁰, în special în caz de apel, fiind de competența instanțelor judiciare de a expune asupra acesteia. În *Aerts c. Belgiei*¹⁶¹ Curtea a constatat o violare a Art. 6(1), unde reclamantului, care contesta detenția în aripa psihiatrică a unui penitenciar în loc de o instituție psihiatrică, i s-a refuzat asistența juridică deoarece cererea de recurs (appeal on points of law) a fost considerată „nefondată” de către Comitetul pentru Asistență Juridică (Legal Aid Board) pe lângă Curtea de Casație. Astfel, Curtea a menționat că reclamantul, care nu dispunea de resurse financiare suficiente pentru a plăti un avocat, putea solicita acordarea asistenței juridice pentru depunerea recursului, deoarece legea națională cere în litigiile civile reprezentarea de către un avocat în fața Curții de Casație. Nu era de competența Comitetului pentru Asistență Juridică să evalueze șansele de succes ale recursului propus; era de competența Curții de Casație să decidă asupra subiectului dat. Refuzând asistența juridică pe motiv că recursul nu părea la acea etapă fondat, Comitetul pentru Asistență Juridică a lezat însăși esența dreptului dl Aerts de a avea acces la o instanță.

4.2.2.2.2 Materii excluse

Dreptul la asistență juridică nu este absolut. Acesta poate fi subiectul unor limitări legitime, în special în ceea ce privește tipurile de acțiuni/litigii/materii pentru care asistență juridică se poate acorda. Limitările reprezintă o modalitate atît din perspectiva stabilirii priorităților, cît și din punct de vedere al controlului asupra costurilor.

Astfel, o componentă a eligibilității în bază de merit poate constitui definirea anumitor tipuri de acțiuni sau materii care nu se încadrează în schema de asistență juridică. Este adevărat că statul trebuie să garanteze accesul la justiție, inclusiv în cauzele civile, însă mecanismele pe care le utilizează în acest scop rămîn la latitudinea statului. Asistența juridică este una dintre opțiuni, dar și atunci asistența juridică gratuită nu va fi potrivită sau necesară în fiecare caz¹⁶².

Examinarea practicilor naționale demonstrează că anumite categorii de acțiuni/materii nu sunt încadrate în schema de asistență juridică. Uneori acestea se referă la categorii exacte de acțiuni/materii, clar definite prin referință la o ramură de drept sau instituție juridică, altele sunt stabiliți niște indicatori care permit descalificarea acțiunii/materiei din perspectiva asistenței juridice garantate de stat.

159 The Funding Code: Guidance, Chapter 4. Merits, Cost and Damages, http://www.legalservices.gov.uk/civil/general_funding_principles.asp

160 De exemplu, în Lituania în cazul în care există un temei de refuz a asistenței juridice, serviciul de asistență juridică poate solicita concluziile unui avocat. Art. 11(9) a Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=350869&p_query=&p_tr2= .

161 *Aerts c. Belgiei*, Hotărîrea CEDO din 30 iulie 1998, par. 59-60, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/> .

162 *Munro c. Regatului Unit*, Decizia Comisiei pentru Drepturile Omului din 14 iulie 1987, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/> .

Raționamentele care stau la baza selectării acestor categorii de acțiuni/materii pot fi deduse doar din conținutul lor. În unele cazuri se ia în calcul caracterul comercial al raporturilor din care decurg litigiile, altele sunt excluse din cauza simplității litigiului și a procedurilor conexe, pe când altele sunt excluse deoarece sunt pasibile de abuzuri¹⁶³ din partea solicitanților. În unele sisteme naționale aceste tipuri de acțiuni sunt comasate cu temeiurile pentru refuzul asistenței juridice, iar în altele sunt identificate drept categorii separată de cazuri în care asistența juridică nu se acordă *ab initio*.

Tipurile de acțiuni care nu sunt acoperite de asistența juridică garantată de stat variază de la un sistem național la altul. Cu titlu de exemplu pot fi aduse: acțiuni ce decurg din activitatea comercială sau o activitate independentă a solicitantului, inclusiv insolabilitatea (Bulgaria, România, Lituania, Ungaria, Africa de Sud, Letonia, Estonia), acțiuni privind impozite și taxe (Bulgaria, Finlanda, Letonia), materii de drept vamal (Ungaria, Letonia), acțiuni cu valoare mică sau litigii în care costurile asistenței juridice vor fi mai mari decât valoarea acțiunii (Olanda, Africa de Sud, Bulgaria, Lituania, Finlanda, Estonia, Irlanda), litigiile privind vecinătatea (Mare Britanie), plîngerii legate de dreptul constituțional (Ungaria), întocmirea actelor privind transferul dreptului de proprietate, întocmirea testamentului și alte materii notariale (Africa de Sud, Marea Britanie, Irlanda), urmărirea unei materii va constitui un abuz de proces (Finlanda), acțiuni pentru care termenul de prescripție a expirat sau este puțin probabil că se vor reuși a fi întreprinse anumite acțiuni în perioada rămasă pînă la scurgerea termenului de prescripție (Africa de Sud), acțiunea se referă la bunuri sau servicii de lux (Letonia), petiții electorale sau licențiere (Irlanda), acțiunea se referă la un drept cesionat și există motive de a crede că dreptul a fost cesionat pentru a obține asistența juridică (Estonia, Finlanda, Lituania), acțiunea/materia se referă la protecția dreptului de proprietate industrială (Estonia), acțiunea/materia implicată este deferită unei instanțe jurisdicționale internaționale și această instanță are stabilite reguli proprii privind acordarea asistenței juridice (Olanda), solicitantul poate obține serviciile juridice necesare, prin intermediul unor alte persoane sau instituții, fără a recurge la schema de asistență juridică (Lituania, Olanda, Irlanda), acțiuni/materii ce țin de administrarea fiduciară sau dreptul societăților comerciale (Marea Britanie), cazuri când solicitantul pretinde despăgubiri pentru atingeri aduse imaginii, onoarei, demnității sau reputației sale, în condițiile în care acesta nu a suferit un prejudiciu material (România, Lituania), calomnie sau minciună intenționată (Marea Britanie, Letonia) sau acțiuni privind reclamarea de despăgubiri pentru defăimare, încălcarea contractului de logodnă, atingeri ale demnității, violarea vieții private, seducție, adulter sau provocarea părăsirii sau separării de soț/soție (Africa de Sud).

Un aspect conex acestui subiect este calitatea procesuală în care solicitantul de asistență juridică este implicat în litigiu/materie. Dacă participarea în calitate de reclamant, de regulă, exclude acordarea asistenței juridice pentru acțiunile/materiile care nu cad sub incidența asistenței juridice, apoi implicarea în acestea în calitate de pîrît poate necesita o abordare diferită. În astfel de situații poate fi vorba despre respectarea egalității armelor dintre părți și plasarea pîrîtului-solicitant de asistență juridică într-o poziție dezavantajoasă față de adversar, în special în cazul în care partea opusă dispune

163 De exemplu, în *Munro c. Regatului Unit*, Decizia Comisiei pentru Drepturile Omului din 14 iulie 1987, s-a menționat că acțiunile privind defăimarea sunt de la sine riscante și este extrem de dificil de a prezice rezultatul acestora. Comisia recunoaște, în continuare, că natura acțiunilor privind defăimarea este de așa fel încît este pasibilă ușor de abuzuri. Drept rezultat există un risc obiectiv că acțiunile privind defăimarea vor fi pornite în mod irezonabil și abuziv. Aceasta este reflectat în practica comună a statelor-membre ale Consiliului Europei de a adopta proceduri speciale pentru a asigura împotriva unor astfel de abuzuri.

de reprezentare calificată prin avocat. De exemplu, în cauza Steel și Morris c. Regatului Unit s-a constatat că, deși conform normelor naționale pentru acțiunea de defăimare asistența juridică din contul statului nu se acordă, refuzul de a acorda asistența juridică într-o cauză care a durat aproape 10 ani, a implicat probleme complexe de drept și de fapt și unde era o mare diferență între nivelul de asistență juridică de care au beneficiat reclamantii și oponentii lor (în cauza data McDonalds) a constituit o violare a Art. 6(1) din Convenție.

Din această perspectivă, pentru a asigura o balanță între interesele individului și obligațiile statului, pot fi prevăzute circumstanțe în care chiar și acțiunile/materiile excluse de sub acoperirea asistenței juridice ar putea beneficia de suport din partea statului. Aceste circumstanțe reies fie din impactul acestei cauze asupra unui grup mai larg de persoane, fie datorită necesității de a garanta respectarea drepturilor fundamentale ale individului. Spre exemplu, în Mare Britanie Lordul Cancelar (Lord Chancellor) poate solicita Comisiei pentru Servicii Juridice (Legal Services Commission) să finanțeze în anumite circumstanțe acordarea asistenței juridice în situațiile excluse din sfera de aplicare a schemei de asistență juridică. Lordul Cancelar a emis anumite îndrumări privind tipurile de cauze pe care este probabil să le considere favorabile, menționând că aceste cauze trebuie să fie probabil extrem de neobișnuite având în vedere că Parlamentul deja a decis prin Legea cu privire la accesul la justiție (Access to Justice Act 1999)¹⁶⁴ că tipurile de cazuri excluse din schema de asistență juridică sunt de o prioritate scăzută. Pe lângă eligibilitatea financiară, Comisia trebuie să fie satisfăcută că există un interes public larg în soluționarea cauzei și reprezentarea finanțarea de către stat va contribui la aceasta, fie cauza este de o importanță extraordinară pentru individ, fie că există probe convingătoare că există alte circumstanțe excepționale astfel încât fără finanțarea publică a reprezentării va fi practic imposibil pentru client de a iniția sau apăra procesul sau lipsa fondurilor publice va duce la o inechitate evidentă a procedurilor¹⁶⁵.

4.2.2.2.3 Plafonare

O altă limitare se referă la plafonarea asistenței juridice acordate. Plafonarea poate avea loc fie în valoare bănească (de exemplu, în România ajutorul public judiciar se poate acorda fără a putea depăși, în total, în cursul unei perioade de un an, suma maximă echivalentă cu 12 salarii minime brute pe țară la nivelul anului în care a fost formulată cererea), fie în număr de cauze în care un individ a beneficiat de asistență juridică (de exemplu, în Lituania asistența juridică secundară poate fi refuzată când solicitantul beneficiază de asistență juridică în mai mult decât 3 litigii).

5. Asistența juridică gratuită parțial

Nimeni nu trebuie să fie împiedicat de obstacole cu caracter economic să își susțină dreptul sau să își apere drepturile sale în fața instanțelor. Asistența juridică trebuie să fie acordată chiar dacă cel interesat poate să suporte o parte a cheltuielilor de procedură¹⁶⁶. În acest context asistența juridică nu trebuie să

164 <http://www.legalservices.gov.uk/civil/legislation.asp>

165 Steel și Morris c. Regatului Unit, Hotărâre CEDO din 15 februarie 2005, par. 42, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

166 Rezoluția (78) 8 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind asistența juridică și consultanța juridică,

se limiteze doar la persoanele care cad sub linia sărăciei. Aceasta trebuie să fie disponibilă și pentru persoanele capabile să achite o parte din costurile procedurii. În acest caz se poate solicita de la persoana asistată să achite contribuția financiară, plata căreia nu va genera anumite privațiuni pentru aceasta¹⁶⁷.

Pe de altă parte, asistența juridică cu contribuția beneficiarului are scopul de a face mai responsabil justițiabilul, de a-l încuraja să aprecieze atent avantajele și dezavantajele inițierii procedurilor judiciare (avînd în vedere că suportă o parte din cheltuielile pentru asistența juridică) și de a elimina astfel adresările nejustificate în justiție. În acest fel, debarasîndu-se de cazurile nefondate, schema de asistență juridică poate concentra resursele disponibile asupra cauzelor care necesită suportul statului și contribui la controlarea la general a costurilor asistenței juridice.

Sistemele naționale par să nu conteste participarea beneficiarului la cheltuielile de asistență juridică. Diferența constă în momentul cînd contribuția este solicitată. Unele sisteme naționale prevăd implicarea contribuției beneficiarului doar în situațiile în care veniturile solicitantului de asistență juridică trec în perioada de referință (o lună, 2 luni, 6 luni, 12 luni, etc.) peste linia de sărăcie, care îi permite să aibă parte de asistență integrală (de exemplu, Finlanda, Lituania, Ungaria, Slovenia, Irlanda, România, Franța, Belgia, etc.). În alte sisteme contribuția beneficiarului este implicată din start, indiferent de nivelul veniturilor (de exemplu, Olanda, Irlanda, Suedia). Există totuși sisteme naționale unde contribuția beneficiarului nu este solicitată, cheltuielile de asistență juridică ramînd integral pe seama statului (de exemplu, Letonia).

Urmînd o logică similară, Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat prevede în art. 22 că asistență juridică calificată se acordă și în cazul în care persoana al cărei venit este mai mare decît nivelul venitului stabilit de Guvern pentru a beneficia de asistență juridică în conformitate cu prezenta lege este capabilă să achite o parte din cheltuielile de asistență juridică. În acest caz, poate fi acordată asistență juridică calificată cu contribuția financiară a beneficiarului, dacă această contribuție nu depășește posibilitățile lui financiare și materiale.

Deși nu există date empirice, se poate prezuma că în cauzele non-penale asistența juridică parțial-gratuită, care implică contribuția beneficiarului, va constitui modalitatea principală prin care se va acorda asistența juridică din contul statului. În acest context, sunt necesare a fi determinate pragurile venitului și valoarea contribuției, care vor fi necesare a fi îndeplinite de beneficiar. Unele state utilizează o cotă procentuală din valoarea asistenței acordate (de exemplu, Finlanda, România, Lituania, Suedia)¹⁶⁸, iar în alte sisteme naționale sunt stabilite sume fixe în funcție de venitul disponibil (de

Principiul 2, www.coe.int.

167 Comentariu la dispozițiile specifice prevăzute în anexa la Rezoluția (78) 8 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind asistența juridică și consultanța juridică, par. 13, *Standarde ale Consiliului Europei pentru Justiție*, 2010, p. 353.

168 Această formulă este aplicabilă, de exemplu, în Finlanda, unde beneficiarul de asistență juridică, în funcție de nivelul venitului său care permite încadrarea în schema de asistență juridică, acoperă pînă la 75% din costurile asistenței juridice. Există cîteva cote în funcție de nivelul venitului lunar al unei persoane singure: pînă la EUR 600 - 0% (solicitantul beneficiază de acoperire integrală a asistenței juridice din contul statului), pînă la EUR 800 - 20%, pînă la EUR 900 - 30%, pînă la EUR 1050 - 40%, pînă la EUR 1150 - 55%, pînă la EUR 1300 - 75%. Dacă nivelul venitului depășește suma de EUR 1300 pe lună, solicitantul nu beneficiază de asistență juridică din contul statului

exemplu, Olanda)¹⁶⁹. Există sisteme în care se aplică o formulă combinată: pînă la un anumit nivel se aplică o sumă fixă, iar diferenței dintre acest nivel și nivelul maxim se aplică o cotă procentuală (de exemplu, Irlanda)¹⁷⁰.

Dacă principiile mecanismului prin care se atrage contribuția beneficiarului necesită a fi reflectate în lege, atunci treptele și mărirea contribuției reclamă flexibilitate. Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat trebuie să-i revină atribuția de a evalua periodic și de a introduce modificările necesare în această schemă. Suplinirea Consiliului cu un aparat administrativ, care va acorda suportul necesar, este esențială în acest sens.

La fel, este importantă stabilirea modului în care prestatorul de asistență juridică va fi remunerat, atît din contul beneficiarului, cît și din contul statului. Regula aplicabilă în prezent în ceea ce privește momentul remunerării prestatorului este că plata se face după acordarea asistenței juridice, avînd în vedere varietatea de acțiuni întreprinse de către avocat și imprevizibilitatea duratei și conținutului procedurilor. Din această perspectivă, contribuția beneficiarului va putea fi determinată doar după finalizarea acordării asistenței juridice sau într-o fază avansată a procedurilor cînd se poate stabili cu un grad sporit de probabilitate care sunt costurile de asistență juridică.

Avînd în vedere riscurile urmării de către avocat a remunerării pentru asistența juridică asupra construirii unei relații de încredere dintre avocat și client, este rezonabilă instituirea unui mecanism prin care statul va avansa, din numele beneficiarului, remunerarea datorată avocatului, după care se va recurge la recuperarea acestei sume din contul beneficiarului. Această opțiune pare logică și din perspectiva că oficiul teritorial este punctul de legătură dintre actorii și părțile implicate (solicitant, prestator, beneficiar). Totuși, această opțiune poate fi răsturnată în cazul în care se aplică un sistem în care contribuția beneficiarului poate fi determinată din start, fiind raportată la nivelul venitului beneficiarului, dar nu la costurile asistenței juridice. Formula dată prezintă încă un avantaj din punct de vedere al evitării potențialelor abuzuri din partea beneficiarilor, manifestate prin eschivarea de la plata contribuției personale. Lipsa plății duce la refuzul sau retragerea asistenței juridice, ceea ce are drept scop să inducă responsabilitate din partea beneficiarului față de litigiul în care solicită asistență juridică.

6. Recuperarea cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat

(<http://www.oikeus.fi/20619.htm>). Pentru detalii a se vedea Government Decree on Legal Aid 388/2002, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/20020388>. În Lituania există doar două trepte: asistență acoperită 100% și 50% din contul statului, în funcție de nivelul întîi sau nivelul doi al proprietății și veniturilor (property and income). La fel, în România solicitantul poate beneficia de asistență juridică integrală dacă nivelul venitului lunar în ultimele 2 luni se situează sub nivelul de 500 lei și de 50% dacă nivelul venitului este sub 800 lei. În Suedia există 6 trepte, care se ridică pînă la 40% din costul asistenței în funcție de venitul anual al beneficiarului de asistență juridică.

169 Această formulă este aplicată în Olanda. Conform datelor disponibile, contribuția beneficiarului variază de la EUR 98 (pentru un venit anual impozabil al unei persoane singure EUR 0-16,800) pînă la EUR 732 (pentru un venit anual impozabil al unei persoane singure EUR 20,000-23,800). <http://www.rvr.org/binaries/about-rvr/def-opmaakvoorsel-brochure-legal-aid--rvr90265-ve.pdf>

170 În Irlanda, nivelul maxim al venitului care permite beneficierea de asistență juridică este stabilit la 18,000 EUR. Pînă la suma de 11,500 EUR se aplică o cotă fixă de 50 EUR. Suma care depășește nivelul de 11,500 se înmulțește cu 25%.

Actul de justiție nu este gratuit. Desfășurarea procedurilor judiciare implică anumite costuri, pe care fie le suportă părțile, fie în anumite circumstanțe sunt suportate de către stat. Totuși, este acceptabil ca aceste costuri să fie recuperate de către cel care le-a suportat din contul părții adverse. Atunci când suportarea costurilor de judecată, inclusiv pentru asistența juridică, pot duce la îngrădirea accesului la justiție, este de datoria statului să intervină prin mecanismele disponibile. Asistența juridică garantată de stat are drept scop de a acoperi, de regulă, costurile asistenței din partea avocatului.

În ceea ce privește costurile de judecată, în Moldova se aplică regula că cel care pierde litigiul suportă costurile procedurilor, inclusiv costurile părții adverse. Din perspectiva asistenței juridice garantate de stat anumite particularități pot fi evidențiate în funcție dacă este vorba despre cauze penale sau non-penale. Legea cu privire la asistența garantată de stat stipulează (art. 23) trei situații în care statul este în drept să ceară restituirea cheltuielilor de acordare a asistenței juridice calificate:

- partea care a pierdut un proces civil sau de contencios administrativ recuperează statului costurile asistenței juridice, atunci când partea care a câștigat procesul este un beneficiar al schemei de asistență juridică calificată;
- beneficiarul a obținut asistența juridică în baza unor informații și date false sau neveridice, inclusiv despre starea lui financiară;
- situația financiară a beneficiarului de asistență juridică s-a modificat în sensul pierderii totale sau parțiale a dreptului la asistență juridică din contul statului.

Dacă prima situația are o aplicabilitate exclusivă în cauzele non-penale, atunci celelalte două situații se aplica atât cauzelor non-penale, cât și celor penale.

6.1 Cauzele penale

Există în general trei modalități prin care costurile pentru asistența juridică sunt plătite în cauzele penale¹⁷¹:

- avocatul își asumă costurile asistenței, activând *pro bono* sau *pro deo*;
- o entitate privată, de regulă baroul avocaților, contribuie la costuri;
- statul își asumă toate sau o parte din costuri.

Urmînd cea de-a treia opțiune, art. 229(2) CPP prevede că instanța de judecată poate obliga condamnatul să recupereze cheltuielile judiciare, cu excepția sumelor plătite interpreților, traducătorilor, precum și apărătorilor în cazul asigurării inculpatului cu avocat care acordă asistență juridică garantată de stat, atunci când aceasta o cer interesele justiției și condamnatul nu dispune de

171 Richard J. WILSON, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, p. 10.

mijloacele necesare. Aceste prevederi prescriu în mod imperativ suportarea costurilor de asistență juridică de către stat, fiind astfel exclusă posibilitatea recuperării cheltuielilor de asistență juridică garantată de stat din contul condamnatului. Deși CPP nu conține prevederi explicite, același lucru ar trebui să fie valabil și în cazul achitării persoanei, decesului persoanei condamnate pînă la intrarea în vigoare a sentinței sau încetarea procesului penal.

Anume sisteme naționale, în special cele unde asistența juridică în cauzele penale este obligatorie și avocatul participă indiferent de voința persoanei (de exemplu, Germania¹⁷²), recurg la recuperarea cheltuielilor de asistență juridică de la persoana condamnată. Totuși, în situația în care persoana este în incapacitate de plată datorită lipsei de resurse, aceste cheltuieli sunt suportate de către stat.

Jurisprudența CEDO prevede că restituirea costurilor pentru asistență juridică în cauzele penale nu reprezintă o încălcare a Art. 6 din Convenție, dacă situația economică a acuzatului se îmbunătățește în măsura în care acordarea asistenței juridice din contul statului nu mai este justificată și/sau el este capabil să suporte aceste costuri¹⁷³.

În cauza X. c. Germaniei¹⁷⁴, Comisia pentru Drepturile Omului a menționat că prezența condiției „dacă nu dispune de mijloacele necesare remunerării unui apărător” în Art. 6(3)(c) presupune că termenul „gratuită”, în acest context, nu este incompatibil cu o simplă scutire temporară (mere temporary exemption) și anume: scutire atît timp cît acuzatul nu dispune de mijloace suficiente să achite costurile asistenței juridice. Sintagma „dacă nu dispune de mijloacele necesare remunerării unui apărător” nu se referă doar la momentul cînd se decide asupra acordării asistenței juridice, dar și pentru perioada ce urmează după condamnare, cînd se decide dacă și în ce măsură condamnatul să suporte costurile de procedură. Din aceste raționamente nu este contrar Art.6(3)(c) ca acuzatul să plătească costurile asistenței sale juridice după condamnarea finală, cu excepția cazului cînd mijloacele sale sunt insuficiente.

Unii cercetători resping aceasta posibilitate, specificînd că atît timp cît interesele justiției cer acordarea asistenței juridice garantate de stat unei persoane care nu dispune de mijloace financiare, aceasta trebuie acordată gratuit, fără restricții. Plata pentru asistența juridică de către acuzatul care nu dispune de mijloace poate astfel părea ipocrită și răzbuunătoare¹⁷⁵.

În cazul Moldovei pentru a asigura, pe de o parte, echitatea în cadrul dosarului penal față de persoana indigentă și pentru a evita, pe de altă parte, abuzurile din partea beneficiarilor de asistență juridică, ar fi rezonabilă introducerea fie în CPP, fie în Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat a unor

172 Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010, p. 261-264.

173 Open Society Justice Initiative/Public Interest Law Institute, *European Court of Human Rights Jurisprudence on the Right to Legal Aid*, Chapter 8. Costs of Courts Proceedings; Repayment of Legal Aid Fees, <http://www.legalaidreform.org/resources/european-court-of-human-rights/item/39-european-court-of-human-rights-jurisprudence-on-the-right-to-legal-aid-by-open-society-justice-initiative-and-the-public-interest-law-institute>

174 X. c. Germaniei (cerere nr. 9365/81), Decizia Comisiei pentru Drepturile Omului din 06 mai 1982 (inadmisibilitate), <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

175 Richard J. WILSON, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, p. 12.

prevederi explicite în ceea ce privește condițiile în care persoana condamnată va fi obligată să restituie statului costurile asistenței juridice. În acest context este importantă introducerea unor limite temporale în care dreptul statului de a cere restituirea, respectiv obligația beneficiarului de a recupera, costurile de asistență juridică este executabil. Stabilirea unei perioade exacte de timp în care se va pretinde restituirea costurilor reiese din principiul general al securității juridice (legal certainty)¹⁷⁶.

6.2 Cauze non-penale

Cauzele non-penale reprezintă reflectarea directă a regulii „partea care pierde litigiul suportă costurile procedurilor” (loser pay all). Art. 94(1) CPC prevede că instanța judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să plătească părții care a avut câștig de cauză toate cheltuielile de judecată, iar art. 96(2) CPC stabilește că în cazul în care partea care a câștigat procesul a beneficiat de asistență juridică calificată garantată de stat, plata cheltuielilor de acordare a asistenței juridice calificate revine părții care a pierdut procesul. Sumele respective se transferă în contul oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat.

Aceste prevederi, coroborate cu normele din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, stabilesc că în situație de câștig de cauză statul are posibilitatea să recupereze cheltuielile de asistență juridică, alocate în cauza dată. În cazul în care beneficiarul de asistență juridică cade în pretenții statul suportă exclusiv costurile asistenței juridice.

Aici apar câteva aspecte care necesită clarificare.

6.2.1 Cine să urmărească restituirea

Este evident că subiectul cel mai interesat în restituirea costurilor de asistență juridică este statul, reprezentat de autoritatea care administrează sistemul de asistență juridică. Respectiv, acestei autorități trebuie să-i revină dreptul de inițiativă în ceea ce privește recuperarea fondurilor publice. Aceasta se poate realiza fie direct, prin înaintarea solicitărilor către beneficiar (în cazul în care acesta a recepționat plata costurilor de judecată, achitate de către partea care a pierdut procesul) sau către partea care a pierdut procesul (în partea ce se referă la costurile de asistență juridică), fie în mod indirect, de exemplu, prin intermediul prestatorului de asistență juridică. La fel, există practică când autoritatea recepționează plata din partea părții care a căzut în pretenții, reține costurile de asistență juridică la care este în drept și transmite beneficiarului de asistență suma care excede plățile datorate pentru asistența juridică (de exemplu, Irlanda).

În același timp, legea incumbă beneficiarului de asistență juridică să restituie statului costurile de asistență juridică în cazul în care nu este îndreptățit la acestea (fie ca a prezentat date false, fie că situația financiară s-a îmbunătățit încât nu mai este justificată asistența din contul statului). În cazul în care restituirea nu se face benevol, se va recurge la urmărirea forțată a sumelor datorate.

176 Open Society Justice Initiative/Public Interest Law Institute, *European Court of Human Rights Jurisprudence on the Right to Legal Aid*, Chapter 8. Costs of Courts Proceedings; Repayment of Legal Aid Fees.

6.2.2 În ce mod să aibă loc recuperarea costurilor de asistență juridică

Fiind în esență o datorie, regula este că beneficiarul sau altă parte obligată restituie benevol sumele datorate. În cazul în care restituirea costurilor de asistență juridică nu se face în mod benevol, se recurge la urmărire forțată.

Pot fi aplicate câteva opțiuni. Pe de o parte, se poate incumba prestatorului de asistență juridică să urmărească ca instanța de judecată, la momentul luării deciziei privind repartizarea costurilor judiciare, să indice în mod expres suma care urmează să fie încasată în contul oficiului teritorial. Chiar dacă acordarea asistenței juridice încă nu s-a finisat, la această etapă costurile de asistență juridică pot fi evaluate cu un grad înalt de certitudine.

În cazul în care este vorba despre restituirea contribuției achitate în numele beneficiarului sau restituirea costurilor asistenței juridice la care beneficiarul nu era îndreptățit, oficiul teritorial poate emite un act în care se indică suma datorată, termenul de achitare, datele bancare unde aceste sume urmează să fie transferate și alte date relevante. Dacă beneficiarul nu stinge benevol datoria, se poate prescrie în lege că acest act constituie document executoriu. Drept consecință este implicat sistemul de executare.

6.2.3 Perioada de timp

Regula este că suma datorată de către beneficiar pentru asistența juridică se restituie într-o perioadă rezonabilă de timp, fie indicată expres în actele normative, fie în perioada indicată în actul emis de oficiul teritorial. Dacă aceste termene nu sunt respectate, oficiul teritorial va avea dreptul să urmărească forțat încasarea datoriei fie în limita termenului de prescripție general, fie în limita unui termen de prescripție special instituit pentru astfel de situații. Practicile naționale admit și restituirea costurilor de asistență juridică în rate (de exemplu, Letonia).

6.3 Situații specifice

6.3.1 Ambele părți în litigiu sunt beneficiari de asistență juridică garantată de stat

Sunt posibile situații în care ambele părți într-un litigiu sunt beneficiari de asistență juridică garantată de stat. Deși legea nu se expune, totuși în acest caz este puțin probabil ca statul să aibă posibilitate să recupereze costurile de asistență juridică, având în vedere că se află din ambele perspective în situația părții care a căzut în pretenții. În astfel de cazuri statul, prin prisma obligațiilor sale pozitive de a asigura accesul la justiție și de a nu stabili sarcini insuportabile asupra individului care se află în incapacitate de plată, își asumă aceste costuri sociale.

6.3.2 Procurorul, care a înaintat acțiunea, a căzut în pretenții

Prevederile CPC atribuie procurorului dreptul de a intenta acțiuni civile în anumite condiții. În același timp normele CPC stabilesc un statut privilegiat al procurorului în acțiunile civile, stipulând că procurorul nu are obligația de a achita cheltuielile de judecată, inclusiv de asistență juridică, în cazurile

în care procurorul cade în pretenții. Acest statut privilegiat în anumite circumstanțe poate ridica întrebarea privind echitatea procedurilor și egalitatea părților în fața justiției, mai ales prin prisma situației când partea, împotriva căreia procurorul a inițiat acțiunea, cade în pretenții, fiind astfel obligată la plata costurilor de judecată. În aceste sens, Curtea Europeană a menționat că este adevărat că un astfel de privilegiu poate fi justificat pentru protejarea ordinii de drept (legal order). Totuși, acesta nu trebuie aplicat în așa fel încât să plaseze o parte în procedurile civile într-un dezavantaj excesiv (undue disadvantage) în raport cu procuratura¹⁷⁷.

La fel, în contextul instituirii schemei de asistență juridică în cauzele civile apare întrebarea rezonabilă cât de justificată este participarea procurorului la judecarea pricinilor civile în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei interesate dacă aceasta nu se poate adresa în judecată personal din cauză de sănătate, vîrstă înaintată, incapacitate sau din alte motive întemeiate, avînd în vedere că activitatea primordială a procuraturii ar trebui să se concentreze în special pe justiția penală.

Pe de altă parte, competențele largi ale procurorului în ceea ce privește intentarea acțiunilor civile pentru apărarea drepturilor și intereselor statului coroborate cu privilegiul de a nu achita cheltuielile de judecată pot constitui premise pentru adresări necontrolate în instanță și, drept consecință, pot afecta siguranța raporturilor juridice în care intră individul.

7. Remunerarea prestatorilor de asistență juridică în cauzele non-penale

Schema de asistență juridică garantată de stat presupune acoperirea costurilor pentru asistență din contul mijloacelor bugetului de stat, atunci când solicitantul este în necesitate. Este practic unanim acceptat că remunerarea avocatului în schema de asistență juridică este, de regulă, mai mică decît remunerarea potențial obținută prin practica privată. Totuși, din motive conexe cu normele de etică profesională, avocații nu par să fie opuși ideii de a accepta cazuri „asistate”. De exemplu, avocații din Germania nu sunt reticenți pentru simplul motiv că statul este un debitor de încredere, pe cînd un client ordinar se poate dovedi a fi insolubil¹⁷⁸.

Schemele de remunerare a avocaților pentru asistența juridică garantată de stat, atît în cauzele penale, cît și în cele non-penale, variază în funcție de domeniul de aplicare, bugetul alocat, unitatea de remunerare, numărul prestatorilor implicați, spectrul de servicii, etc.

În prezent, remunerarea pe cauzele penale se face per acțiune cu anumite suplimente pentru situații specifice¹⁷⁹. Avînd în vedere particularitățile procesului civil¹⁸⁰ în raport cu cel penal, se poate prezuma că asistența în cauzele non-penale va implica costuri mai reduse per cauză, care însă vor depăși

177 Stankiewicz c. Poloniei, Hotărîrea CEDO din 06 aprilie 2006, par. 69, <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

178 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe*, p. 66.

179 A se vedea Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, Hotărîrea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr.22 din 19 decembrie 2008, <http://www.cnajgs.md/ro/cadrul-normativ.html>.

180 De regulă, un proces civil ordinar (cu excepția procedurilor speciale, a căilor de atac sau a situațiilor de amînire excesivă a ședințelor de judecată) durează pînă în 3 ședințe (înfățișarea părților, dezbaterile judiciare și pronunțarea hotărîrii); lipsește faza prejudiciară, precum este urmărirea penală, și acțiunile conexe acesteia, unde participarea avocatului este necesară; un număr redus de acțiuni extrajudiciare, etc.

cheltuielile pentru asistența juridică în cauzele penale datorită numărului mai mare de cauze în care este posibilă acordarea asistenței.

Practicile naționale conțin o varietate de scheme de remunerare. O opțiune răspîndită este remunerarea per ora, însă numărul de ore pentru o anumită cauză este plafonat (de exemplu, Suedia, Finlanda, Ungaria, Letonia). Remunerarea poate fi efectuată în raport cu anumiți indicatori, precum este salariu minim lunar, conjugat cu un anumit număr de ore alocat unei categorii de acțiuni (de exemplu, Lituania). O altă opțiune este alocarea unui anumit număr de puncte categoriilor de acțiuni acoperite de asistența juridică, care se multiplică cu o rată prestabilită (de exemplu, Olanda). Există sisteme naționale unde schema de remunerare este complexă, combinînd diferite mecanisme de remunerare, afit pe ora, cît și pe acțiune, acestea variînd în funcție de nivelul instanței sau procedurile în care se acordă asistența juridică (de exemplu, Anglia și Țara Galilor, Africa de Sud). În același timp există practici cînd schema de remunerare se stabilește anual, în funcție de bugetul disponibil și o estimare a volumului de asistență juridică garantată de stat (de exemplu, Estonia).

Cercetările sugerează că un sistem de tarife fixe, în comparație cu un sistem de remunerare pe oră, prin neutralizarea motivelor de „a sta” prea mult la un caz tinde să diminueze din costurile asistenței pe cauză¹⁸¹, ceea ce din anumită perspectivă ar permite orientarea bugetului economisit spre înglobarea unui număr mai mare de beneficiari.

Indiferent de schema instituită, prestatorul de asistență juridică nu este în drept să reclame, iar beneficiarul de asistență juridică nu este obligat să remunereze suplimentar avocatul (cu unele limitări în situația în care asistența juridică se acordă în condițiile contribuției din partea beneficiarului). Majoritatea legislațiilor naționale prescriu expres această interdicție (de exemplu, Lituania, Olanda, Norvegia, Suedia, Finlanda, Estonia, Slovenia).

8. Finanțarea asistenței juridice

În varietatea de abordări în ceea ce privește acordarea asistenței juridice există o constantă – servicii juridice publice calitative echivalează cu nivelul înalt de finanțare. Cu cît starea economică a statului este mai bună, cu atît mai multe resurse sunt alocate pentru asistența juridică¹⁸².

Noua schemă de asistență juridică din Moldova a beneficiat de o creștere semnificativă (aproape dublare) a resurselor bugetare alocate în acest scop. Totuși, aceste fonduri, care au fost orientate în principal pe cauzele penale, au acoperit cu greu necesitățile de asistență juridică. Problema dată este și mai stringentă în contextul schemei de asistență juridică în cauzele non-penale, care în raport numeric cu cele penale, reprezintă un număr mai mare¹⁸³, ceea ce în consecință implică fonduri mai mari

181 Roger BOWLES and Amanda PERRY, *International Comparison of Publicly Funded Legal Services and justice systems*, Ministry of Justice Research Series 14/09, October 2009, p. 34, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.justice.gov.uk/publications/comparison-publically-funded-legal-systems.htm>

182 Cheltuielile per capita pentru asistență juridică sunt mai mari în statele unde PIB per capita este mai mare. Pentru detalii a se vedea Roger BOWLES and Amanda PERRY, *International Comparison of Publicly Funded Legal Services and justice systems*, Ministry of Justice Research Series 14/09, October 2009.

183 De exemplu, în anul 2010 instanțele de judecată au examinat 235592 de cauze și materiale, dintre care 9446 de cauze penale, 3202 demersuri privind aplicarea arestării preventive, arestării la domiciliu și prelungirea duratei arestării și

necesare a fi alocate.

Un aspect important pentru buna gestionare a bugetului și a prognozelor bugetare este posibilitatea divizării bugetului pe cauze penale și pe cauze non-penale, cel puțin în faza incipientă când sunt testate diferite opțiuni și mecanisme. Diferențierea bugetului va permite evidențierea diferitor aspecte problematice și identificarea potențialelor soluții. Pentru o flexibilitate mai mare decizia privind divizarea bugetului poate fi lăsată în competența Consiliului Național.

9. Bune practici și experiențe pozitive

Asistența juridică este esențială pentru a garanta accesul egal la justiție pentru toți. Într-o definiție asistența juridică înseamnă ajutorul acordat de către stat persoanelor care nu au resurse financiare suficiente pentru a se apăra în fața instanței (sau pentru a iniția proceduri). Această definiție cuprinde în mod special reprezentarea juridică în fața instanței. Totuși, asistența juridică constă și în consultanță juridică. De fapt, nu toate persoanele care au o problemă juridică pornesc proceduri în instanță. În unele cazuri consultanța este suficientă pentru a rezolva problema juridică. Astfel, asistența juridică constă din două componente, care pot varia în funcție de stat: pe de o parte, este asistența pentru acces la lege (consultanță și informație juridică, asistență pentru o măsură alternativă de soluționare a litigiului); pe de altă parte, este asistența pentru protecție drepturilor individuale în cadrul procedurilor judiciare¹⁸⁴.

La fel, standardele Consiliului Europei prescriu că asistența juridică trebuie să acopere toate cheltuielile judiciare suportate în mod necesar de persoana asistată în revendicarea sau apărarea drepturilor sale, referitoare mai ales la remunerarea avocaților, costurile expertizelor, indemnizația martorilor sau cheltuielile pentru traducere¹⁸⁵.

Din această perspectivă, schema de asistență juridică din Moldova, care în principal se concentrează în prezent pe reprezentarea juridică, are o abordare îngustată.

9.1 Spectru mai larg de servicii, înglobate de asistența juridică

Majoritatea statelor europene dezvoltă și alte modalități prin care asistența juridică este acordată. Scutirea de taxe de stat este una dintre cele mai răspândite forme¹⁸⁶. Deși un astfel de mecanism este valabil și în Moldova, acesta este exercitat sub auspiciul instanțelor judecătorești și nu al oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat. Din punct de vedere al raportării se poate considera că statul acordă și această modalitate de asistență juridică, însă funcțional

23919 demersuri referitoare la efectuarea acțiunilor de urmărire penală, a măsurilor operative de investigații și la aplicarea măsurilor procesuale de constrângere. Informație privind activitatea instanțelor judecătorești pe anul 2010, <http://csj.md/content.php?menu=1778&lang=5>

184 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, October 2010, p. 49.

185 Rezoluția (78) 8 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind asistența juridică și consultanța juridică, Principiul 3, www.coe.int.

186 Această modalitate este prezentă în 40 de state-membre ale Consiliului Europei. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, October 2010, p. 51.

ea se află în afara schemei instituite prin Legea cui privire la asistență juridică garantată de stat.

31 de state prevăd posibilitatea acordării asistențe juridice în cadrul procedurilor de executare. Asistența juridică poate consta, de asemenea, în acoperirea costurilor de efectuare a expertizelor judiciare (Belgia, Slovenia, Spania), pregătirea documentelor care nu sunt necesare pentru a iniția o procedură judiciară (Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania) sau acoperirea (integrala sau parțială) a costurilor unor alte profesioniști precum ar fi notarii sau executorii judiciari (Grecia, Turcia, Letonia, Ungaria)¹⁸⁷.

La general, conținutul asistenței juridice din perspectiva practicilor naționale poate fi grupat în cinci categorii:

- reprezentarea sau asistența prin avocat;
- plata onorariilor unor profesioniști implicați în proces (de exemplu, expert judiciar);
- asistență în procesul de executare;
- facilități în ceea ce privește taxa de stat sau alte taxe aferente procesului de judecată;
- asistență pentru soluționarea litigiului prin metode alternative.

9.2 Asigurarea de costuri judiciare

O dezvoltare, care facilitează accesul la justiție în statele europene, se referă la creșterea ponderii asigurărilor de costuri judiciare (legal expense insurance). De regulă, acestea fac parte din cadrul altor asigurări (de exemplu, de răspundere auto sau asigurarea imobilelor). Persoanele se pot asigura pentru acoperirea costurilor de judecată, inclusiv intervenția unui avocat. Această posibilitate există în 29 de state europene.

În această situație, persoanele care au asigurare de costuri judiciare pot să nu beneficieze de asistență juridică din contul statului sau au accesul doar la o asistență parțială, în limita care nu este acoperită de polița de asigurare (de exemplu, Olanda, Germania, Suedia, Mare Britanie). Legea suedeză este și mai restrictivă în acest sens, stipulând că asistența juridică este refuzată persoanei care nu are o astfel de poliță de asigurare, însă ar fi trebuit să o aibă¹⁸⁸.

9.3 Metodele alternative de soluționare a litigiilor

Deși există sisteme unde soluționarea litigiului prin metode alternative nu este acoperită de schema de asistență juridică (de exemplu, Africa de Sud), tot mai multe state recunosc potențialul modalităților

187 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, October 2010, p. 52.

188 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe*, p. 64.

extrajudiciare de soluționare a litigiilor, în special medierea. De exemplu, în Olanda medierea este una dintre modalitățile¹⁸⁹ prin care indivizii beneficiază de asistența juridică. La fel, modalitățile alternative de soluționare a litigiilor sunt acoperite prin schema de asistență juridică în Bulgaria, Franța, România, Portugalia¹⁹⁰.

9.4 Consultanță juridică calificată

Un accent special se pune pe acordarea consultanței juridice calificate. Practica Olandei sugerează că un astfel de mecanism, diferit de asistența juridică primară, permite să fie asigurat accesul eficient la justiție la costuri rezonabile atât pentru beneficiar, cât și pentru stat. Formula poate fi valabilă în cazul Moldovei din perspectiva asistenței juridice în cauzele civile, unde o consultanță poate fi suficient pentru a acoperi necesitatea juridică a individului și a evita escaladarea unei materii mai puțin importante până la o procedură judiciară. Consultanța poate fi limitată în timp sau la anumite materii. Ea poate fi acordată fie în cadrul oficiilor teritoriale sau de către anumiți avocați sau birouri de avocați, în baza unor acorduri/contracte suplimentare. De asemenea, un rol activ îl pot avea în acest sens organizațiile neguvernamentale sau clinicile juridice universitare.

189 Pe lângă oferirea de informații și răspunsuri la întrebări, consultanța gratuită limitată, reprezentarea de către avocat.

190 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, October 2010, p. 52.

Concluzii

Experiența internațională demonstrează că nu există modele perfecte de asigurare a accesului la justiție, însă există sisteme de drept în care accesul la justiție este asigurat pe deplin și limitarea accesului la justiție este mai mult o excepție. Există multiple abordări ale impedimentelor accesului la justiție. Totuși, în fiecare stat există dorință de a elimina orice barieră care neagă accesul la justiție. Problema de bază este aceeași: de a face ca legea să fie mai accesibilă pentru mai multe persoane și de a asigura în mod special ca acei care sunt în necesitate sporită să beneficieze de ceea ce are legea să ofere.

Organizarea sistemelor de acordare a asistenței juridice garantate de stat, ca element al accesului la justiție, este influențată de caracteristicile culturale, istorice, legale ale fiecărui stat în parte. Chiar și statele care vin din același sistem de drept utilizează soluții diferite pentru a garanta asistența juridică.

Asistența juridică este în centrul a ceea ce înseamnă pentru guverne înfăptuirea justiției pentru persoanele pe care le conduc. Dacă indivizii sunt în imposibilitatea de a obține justiție pentru ei înșiși prin intermediul sistemului de drept din cauza unor impedimente practice, atunci sistemul de drept nu mai este un 'sistem al justiției'. Numărul mare de dosare restante, costurile în creștere ale administrării sistemului de justiție penală, suprapopularea instituțiilor penitenciare și nivelele joase ale încrederii publice în sistemul de justiție sunt simptomele des citate ale unui sistem ineficient de asistență juridică¹⁹¹.

Fiind o reminescentă a perioadei sovietice, sistemul de asistență juridică garantată de stat a ajuns la faza critică când o schimbare era necesară. Practicile defectuoase, precum și gradul scăzut de satisfacție a beneficiarilor au fortificat această necesitate.

Instituționalizarea noului sistem de asistență juridică garantată de stat a fost acompaniată de acordarea asistenței juridice în cauzele penale în conformitate cu noua schemă. Deși unele deficiențe și constrângeri persistă, în general, sistemul funcționează. Totuși, din perspectiva implicării în schema de asistență juridică a cauzelor non-penale unele ajustări legislative, instituționale și financiare sunt necesare.

Primul nivel de intervenție se referă la modificarea legislației în scop de a elimina acele puncte slabe identificate în prima perioadă de implementare a Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat, pentru a ușura sarcina asupra sistemului din punct de vedere al asistenței juridice în cauzele penale și de a introduce prevederile necesare și suficiente pentru funcționarea schemei pe cauzele non-penale. Aceasta implică în mod special înzestrarea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat cu un aparat administrativ, care va susține inițiativele acestuia în ceea ce privește administrarea sistemului de asistență juridică. Practicile naționale, unde există organe similare Consiliului Național, prevăd așa structuri.

191 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Improving Access to Legal Aid in Africa*, 2011, p. 7, <http://www.legalaidreform.org/resources/tools-for-managers-practitioners-and-researchers/item/190-new-handbook-and-survey-on-access-to-legal-aid-in-africa>

Din perspectiva asistenței juridice în cauzele penale, sunt necesare corelări între prevederile Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat și ale Codului de Procedură Penală în ceea ce privește cazurile de participare obligatorie a apărătorului care cad sub incidența asistenței juridice. Acoperirea practic integrală a acestor cazuri de către schema de asistență juridică provoacă sarcini insuportabile pentru aceasta, unde cea mai mare parte a bugetului este utilizată fără a verifica gradul de necesitate al beneficiarului. O astfel de abordare poate genera situații de inechitate și chiar îngrădire a accesului la justiție.

Asistența juridică în cauzele non-penale (civile, contravenționale și de contencios administrativ) reclamă modificarea legislației primare și dezvoltarea legislației secundare, care ar stabili condițiile în care se beneficiază de asistență juridică în aceste categorii de cauze. Statul, având în vedere angajamentele internaționale, are obligația de a asigura accesul la justiție pentru fiecare individ. Mijloacele prin care acest obiectiv se realizează rămân la discreția statului. Asistența juridică sau simplificarea procedurilor sunt doar unele dintre modalități. Totuși, asistența juridică poate să nu fie întotdeauna necesară sau potrivită, fiind acceptabile situații în care asistența juridică nu este aplicabilă. Textele legislative, care vor fi elaborate, sunt direct proporționale opțiunii selectate.

Astfel, pot fi identificate câteva opțiuni în ceea ce privește schema de asistență în cauzele non-penale:

- amânarea datei de intrare în vigoare a prevederilor Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat în ceea ce privește cauzele non-penale;
- acordarea asistenței juridice garantate de stat doar în anumite categorii de acțiuni/litigii/materii, strict identificate, cu sau fără aplicarea testului financiar și de merit;
- excluderea anumitor categorii de acțiuni/litigii/materii de sub incidența asistenței juridice, restul categoriilor fiind pasibile de asistență, cu sau fără aplicarea testului financiar și de merit;
- acordarea asistenței juridice în toate categoriile de acțiuni/litigii/materii, cu sau fără aplicarea testului financiar și de merit.

Având în vedere că orice opțiune are dreptul la existență, rămîne de competența factorilor de decizie de a selecta opțiunea potrivită. Totuși, anumite critici pot fi aduse opțiunilor de extremă. Amânarea implementării schemei de asistență juridică în cauzele non-penale a avut loc deja. O nouă amânare, deși ar putea fi justificată prin resurse financiare limitate, nu ar demonstra intențiile pozitive ale statului, fiind într-o anumită măsură contrară angajamentelor asumate. O acoperire parțială a cauzelor non-penale, în limita resurselor disponibile, este în mod evident o opțiune mai potrivită. Pe de altă parte, acoperirea integrală a cauzelor non-penale nu poate fi justificată afit din perspectiva resurselor alocate, cât și din perspectiva intereselor justiției, deoarece acestea nu au sarcina de a reclama asistența juridică în cauzele unde există potențial de abuz sau cauze care pot fi soluționate fără a recurge la schema de asistență juridică.

Un aspect este cert – schema de asistență juridică admite contribuția beneficiarului la costurile

asistenței. Rămân a fi stabilite pragurilor, care implică contribuția beneficiarului, și mărimea sau formula de calcul a contribuției. Contribuția fixă a solicitantului, în funcție de nivelul venitului său, este o formulă care nu este afectată de mecanismul de calculare a costurilor asistenței juridice și poate fi aplicată din start, condiționând acordarea asistenței juridice de plata contribuției.

Stabilirea unor limite și condiții privind acordarea asistenței juridice este determinată de posibilitatea asigurării resurselor financiare publice necesare acordării asistenței, de realizarea unei distribuiri echitabile a asistenței, de prevenirea exercitării abuzive a cererii de asistență și a prejudicierii altor categorii de persoane fizice care ar fi în nevoie de susținere din partea statului și l-ar solicita, fără a se îngădi în acest mod accesul efectiv la justiție. Acest argument militează pentru introducerea unor limitări legitime, strict definite, a accesului la asistență juridică. Limitările se pot referi atât la dimensiunea de substanță, cât și la volumul de asistență disponibil.

Ajustările la nivel instituțional reclamă, pe de o parte, fortificarea Consiliului Național prin instituirea unui aparat administrativ, pe de altă parte, revizuirea schemelor de încadrare a oficiilor teritoriale. Este cert că o dată cu introducerea în schema de asistență juridică a cauzelor non-penale, volumul de lucru se va mări. Însă, o certitudine similară lipsește în ceea ce privește resursele umane implicate. Economia pe numărul de personal care activează în schemă nu este comensurabilă cu eventualele consecințe ale imposibilității sistemului de a răspunde necesităților justițiabililor. O analiză a volumului aproximativ cu care va spori asistența este indicată pentru a determina numărul de personal necesar a fi alocat suplimentar.

Un rol important în diminuarea volumului de asistență juridică calificată acordată îl are asistența juridică primară. Constituind primul nivel de intervenție și răspuns la necesitatea juridică a persoanei, asistența juridică primară diminuează numărul de cauze care escaladează pînă la o procedură judiciară, ceea ce în esență permite un control mai bun al mijloacelor disponibile și concentrarea acestora asupra acelor situații unde asistența statului este indispensabilă. Astfel, investiții instituționale în acest segment sunt mai mult decît necesare.

Orice element nou implică cheltuieli aferente. Bugetul curent al sistemului de asistență juridică, chiar dacă în perioada 2008-2010 a fost majorat considerabil, este insuficient pentru a acoperi și asistența juridică pe cauzele non-penale. Insuficiența bugetară poate constitui un impediment important în realizarea sarcinilor propuse de către sistemul de asistență juridică. Este adevărat că statul poate limita asistența juridică pentru a se încadra în limitele bugetare existente, însă acest argument nu trebuie să prevaleze. Insuficiența bugetară este inevitabilă, mai ales în cazul unui stat în curs de dezvoltare. Totuși, o balanță este necesară a fi stabilită între interesele private și interesele sociale, mai ales într-un segment atât de sensibil cum este accesul la justiție. Statele cu un sistem avansat de asistență juridică tind să echilibreze bugetul asistenței juridice cu bugetul sistemului judecătoresc și al procuraturii, fiind reflectată în acest mod importanța acestei instituții în procesul general de îndeplinire a justiției.

Un sistem funcțional și echitabil de asistență juridică implică o serie de avantaje. Astfel, acordarea asistenței juridice într-o manieră justă sporește sentimentul de siguranță al persoanelor sărace (care deseori sunt mai dependente de sistemul de justiție decît persoanele cu venituri mai mari), precum și nivelul lor de încredere în sistemul de justiție. Sistemul de asistență juridică fortifică drepturile

individuale, care nu ar fi fost protejate fără asistența juridică din contul statului. Se poate de asemenea prezuma că persoanele care beneficiază de asistență juridică sunt mai bine pregătite pentru a confrunța probleme viitoare. În afara beneficiilor individuale, asistența juridică eficientă promovează îmbunătățiri de sistem. Instanțele judecătorești funcționează mai eficient atunci când părțile sunt reprezentate. Totuși, fără un angajament instituțional și financiar consecvent, există riscul ca aceste avantaje să nu devină palpabile.

Surse de referință:

Studii, analize, rapoarte

1. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Access to Justice in Europe/CEPEJ Studies* no. 9, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp
2. Roger SMITH, *Legal Aid: Models of Organisation*, par. 4, <http://www.legalaidreform.org/resources/item/131-legal-aid-in-england-and-wales-current-issues-and-lessons-by-roger-smith.html>
3. Victor ZAHARIA, Lilian DARII, Igor CIOBANU, Ion PĂDURARU, *Ghid privind sistemul de asistență juridică garantată de stat*, Chișinău, 2010, http://www.coe.md/index.php?option=com_content&view=article&id=168%3Aguide-sgla&catid=40%3Apress-releases-&Itemid=55&lang=en
4. Victor ZAHARIA, *Accesul la justiție ca principiu al statului de drept*, Autoreferat al tezei de doctor în drept, Chișinău, 2006, <http://www.cnaa.md/thesis/5681/>
5. Public Interest Law Institute (PILI), *Making Legal Aid a Reality: A Resource Book for Policy Makers and Civil Society*, 2009, <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/19-making-legal-aid-a-reality-a-resource-book-for-policy.html> .
6. David McQUOID MASON, *South African Models of Legal Aid Delivery in Non-Criminal Cases*, <http://www.legalaidreform.org/resources/item/103-south-african-legal-aid-in-non-criminal-cases-by-david-mcquoid-mason.html> .
7. Richard J. WILSON, *The Right to Legal Assistance in Civil and Criminal Cases in International Human Rights Law*, 2002, <http://www.legalaidreform.org/resources/international-standards/item/48-the-right-to-legal-assistance-in-civil-and-criminal-cases-in-international-human-rights-law> .
8. *United Nations Office on Drugs and Crime, Access to Justice. Legal Defence and Legal Aid. Criminal Justice Assessment Toolkit*, 2006, p.1, <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuse> .
9. *Green Paper from the Commission on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union*, COM(2003) 75 final din 19 februarie 2003, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0075en01.pdf
10. Nadejda HRIPTIEVSCHI, *Legal Aid Reform in Moldova – Prerequisites, Progress, Challenges and Expectations*, paper prepared for the Foundation for Legal Technologies Development, Minsk, Belarus, November 2008
11. Nadejda HRIPTIEVSCHI, *National Report: Moldova*, International Legal Aid Group Conference, April 2009, Wellington, New Zealand, <http://www.legalaidreform.org/resources/description-of-national-legal-aid-systems/item/122-moldova-national-report-from-ilag-conference-2009> .
12. Igor DOLEA, Victor ZAHARIA, Sorin HANGANU, *Justiția Penală și Drepturile Omului*, Institutul de Reforme Penale, 2004, http://irp.md/item.php?text_id=245 .
13. Misiunea OSCE în Moldova, *Raport analitic al Programului de Monitorizare a Proceselor*

- de Judecată în Republica Moldova. Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare (aprilie 2006 – mai 2007)*, <http://www.osce.org/moldova/43608> .
14. Fundația Soros-Moldova, *Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului. Evaluarea procesului de transformare a sistemului de justiție penală în Republica Moldova*, Noiembrie 2009, http://soros.md/publication/criminal_justice_performance .
 15. Igor CIOBANU, Nadejda HRIPTIEVSKI, *Elementele cheie ale noului sistem de asistență juridică de stat din Republica Moldova*, <http://www.cnajgs.md/ro/informatie-utila.html> .
 16. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, October 2010, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp .
 17. Daniel S. MANNING, *Development of a Civil Legal Aid System. Issues for Consideration*, <http://www.legalaidreform.org/resources/civil-legal-aid-resources/item/95-development-of-a-civil-legal-aid-system-by-daniel-manning> .
 18. Open Society Justice Initiative, *European Standards on Eligibility for Legal Aid in Criminal Cases*, <http://www.legalaidreform.org/resources/international-standards/item/24-european-standards-on-eligibility-for-legal-aid-in-criminal-cases-by-open-society-justice-initiative> .
 19. Ed CAPE, Zaza NAMORADZE, Roger SMITH, Taru SPRONKEN, *Effective Criminal Defence in Europe*, 2010.
 20. Denisa Livia BĂLDEAN, Gabriela Cristina FRENȚIU, *Ajutorul public judiciar în materie civilă (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008 din 21 aprilie 2008)*, București, 2010.
 21. European Council on Refugees and Exiles (ECRE)/European Legal Network on Asylum (ELENA), *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*, October 2010, http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1657 .
 22. Alexy BUCK, *Assessing Means Assessment. A Summary of the First Phase of the Means Assessment Research Project*, Legal Services Research Centre, July 2000, <http://www.legalaidreform.org/resources/tools-for-managers-practitioners-and-researchers/item/169-assessing-means-assessment-a-summary-of-the-first-phase-of-the-means-assessment-research-project-by-alexey-buck> .
 23. Jana WURSTOVA, *Expertise and Written Comments on the Draft State-Guaranteed Legal Aid Act of the Republic of Moldova*, Council of Europe, 2007, <http://www.cnajgs.md/ro/informatie-utila.html> .
 24. Open Society Justice Initiative/Public Interest Law Institute, *European Court of Human Rights Jurisprudence on the Right to Legal Aid*, <http://www.legalaidreform.org/resources/european-court-of-human-rights/item/39-european-court-of-human-rights-jurisprudence-on-the-right-to-legal-aid-by-open-society-justice-initiative-and-the-public-interest-law-institute> .
 25. Roger BOWLES and Amanda PERRY, *International Comparison of Publicly Funded Legal Services and justice systems*, Ministry of Justice Research Series 14/09, October 2009, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.justice.gov.uk/publications/comparison-publically-funded-legal-systems.htm> .
 26. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Improving Access to Legal Aid in Africa*, 2011, <http://www.legalaidreform.org/resources/tools-for-managers->

[practitioners-and-researchers/item/190-new-handbook-and-survey-on-access-to-legal-aid-in-africa](#)

Legislație:

27. Lituania, Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat (28 martie 2000), http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=350869&p_query=&p_tr2=
28. România, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, <http://codfiscal.money.ro/oug-512008-ajutorul-public-judiciar-in-materie-civila/>
29. Africa de Sud, Legal Aid Board, *Legal Aid Guide 2009*, <http://www.legal-aid.co.za/index.php/Legal-Aid-Board-Guide.html> .
30. Slovenia, Legal Aid Act (31 May 2001), <http://www.legalaidreform.org/resources/national-legislation/item/89-national-legislation-on-legal-aid-in-slovenia>
31. Bulgaria, Legal Aid Act (21 September 2005), <http://www.legalaidreform.org/resources/national-legislation/item/50-national-legislation-on-legal-aid-in-bulgaria>
32. Finlanda, Legal Aid Act (257/2002), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/20020257> , <http://www.oikeus.fi/20619.htm>
33. Estonia, State Legal Aid Act (28 June 2004), <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X30066K2&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=legal+aid>
34. Ungaria, Act on Legal Aid (2003), <http://www.legalaidreform.org/resources/national-legislation/item/61-national-legislation-on-legal-aid-in-hungary>
35. Olanda, Legal Aid Act (23 December 1993), <http://www.legalaidreform.org/resources/national-legislation/item/86-national-legislation-on-legal-aid-in-the-netherlands>
36. Marea Britanie, Access to Justice Act (1999), <http://www.legalservices.gov.uk/civil/legislation.asp>
37. Norvegia, Act relating to free legal aid (Legal Aid Act, 1981), <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19800613-035-eng.pdf>
38. Irlanda, Civil Legal Aid Act (1995), <http://www.legalaidboard.ie/lab/publishing.nsf/Content/Legislation>
39. Letonia, State Ensured Legal Aid Law (1 April 2005), <http://www.jpa.gov.lv/likumi-eng/valsts-nodrosinatas-juridiskas-palidzibas-likums-eng>
40. Directiva 2003/8/CE a Consiliului Uniunii Europene din 27 ianuarie 2003 privind îmbunătățirea accesului la justiție în litigiile transfrontaliere prin stabilirea unor norme minime comune privind asistența judiciară acordată în astfel de litigii, <http://eur-lex.europa.eu/ro/index.htm> .

Alte surse:

41. Atlasul Judiciar European de Materie Civilă, http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/la_docs_ro.htm .
42. The Global Network for Public Interest Law, <http://www.pilnet.org/>
43. International Legal Aid Group, <http://www.ilagnet.org/>