



*Empowered lives.
Resilient nations.*

**Calitatea Serviciilor de Asistență Juridică Garantată de Stat:
Evaluarea necesităților Consiliului Național de Asistență Juridică Garantată de Stat**

Elaborat cu suportul PNUD [Centrul Regional Bratislava și PNUD Moldova]

**Roger Smith (Marea Britanie), expert internațional și
Olga Rabei (Moldova), consultant național**

Ianuarie 2013

Acest raport a fost elaborat cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere sau politicile Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

Versiunea originală a acestui raport este scrisă în limba engleză. Dacă există variații, divergențe, neclarități sau incertitudini cu privire la anumiți termeni sau formulări dintre versiunea tradusă și cea originală, versiunea în limba engleză va fi prioritară.

Introducere

1. Am fost solicitați să elaborăm acest raport pentru PNUD, în luna noiembrie 2012, în calitate de expert internațional și, respectiv, consultant național. Această activitate este conexasă inițiativei Centrului Regional PNUD pentru Europa și CSI privind Supremația Legii și Accesul la Justiție. Din data de 12, noiembrie 2012 am avut întrevederi cu principalii actori în domeniu, care au culminat cu o discuție publică în cadrul ședinței Clubului Avocaților, desfășurată la Biblioteca Publică de Drept, unde principalele concluzii și constatări au fost discutate cu avocați și avocați-stagiari. Am luat cunoștință și am ținut cont de diverse studii care au legătură cu subiectul dat, care sunt enumerate în Anexa 1. Agenda vizitelor noastre este prezentată în Anexa 2.

Tematica

2. Recomandările din acest raport au o tematică comună. Acestea sunt: *Asistența juridică garantată de stat trebuie să fie „practică și eficientă, nu teoretică și iluzorie”* (vezi mai jos). Caracterul practic și eficiența depind, în mare parte, de cultură și instruire. Anume acestea sunt cheiile, în sensul de consolidare a capacităților, în primul rând, pentru asistența juridică garantată de stat în Moldova, iar pe lângă aceasta - pentru profesia de avocat, în general.

Rezumatul

3. Am primit sarcina de „a elabora un raport de evaluare internă a CNAJGS (Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat), în care se vor identifica impedimentele pentru activitatea eficientă a acestuia, se vor propune recomandări pentru consolidarea capacităților sale, în special, în ceea ce privește calitatea serviciilor juridice prestate”. Am fost rugați să ne axăm pe următoarele domenii:
 - „Cadrul de reglementare” (legi, politici, regulamente);
 - Administrarea și organizarea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (CNAJGS);
 - Calitatea serviciilor juridice; examinarea „calității asistenței juridice garantate de stat prestate și compararea lor cu calitatea serviciilor juridice prestate în general în Moldova de către juriști și avocați”;
 - Criteriile și mecanismele de asigurare a calității asistenței juridice garantate de stat, instrumentele disponibile CNAJGS și compararea lor cu instrumentele și mecanismele pentru asigurarea calității generale a asistenței juridice în Moldova;
 - Formularea de recomandări cu privire la asigurarea de către CNAJGS a calității serviciilor prestate persoanelor din grupurile vulnerabile;
 - Cooperarea cu Guvernul, organizațiile neguvernamentale, Uniunea Avocaților și alți parteneri naționali și internaționali.

Constatări inițiale

4. De la început, vom remarca câteva chestiuni preliminare cu privire la acest proces:
 - Într-un proiect de asemenea fel nu a fost posibilă efectuarea unui exercițiu empiric. Astfel, anumite raționamente importante - de exemplu, importanța calității asistenței juridice garantate - vor fi abordate în baza la ceea ce ni s-a spus, am citit sau cu ce ne-am ciocnit;

- Moldova a realizat progrese considerabile în ceea ce privește finanțarea, managementul și acordarea asistenței juridice garantate de stat de la prima vizită a consultantului internațional, în 2004. Părțile responsabile – membrii Parlamentului, Uniunea Avocaților, CNAJGS și alții – se pot mândri cu aceste realizări, deși încă multe alte lucruri urmează a fi făcute;
 - Consiliul și conducerea CNAJGS sunt implicați în ameliorarea calității și lărgirea spectrului serviciilor: ei au dedicat un volum considerabil de timp, eforturi și abilități pentru a edifica atât modul de organizare al CNAJGS, cât și sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat. Consiliul se întrunește în mod regulat și chiar mult mai des decât s-ar aștepta: ni s-a relatat că deseori el este convocat săptămînal. Suntem recunoscători pentru politețea și interesul cu care am fost tratați de către diverși actori din domeniul asistenței juridice garantate de stat. Le mulțumim pentru timpul care ni l-au acordat.
 - Există un grup de avocați și avocați-stagiari care sunt cu adevărat interesați de ameliorarea practicii și perfecționarea serviciului de asistență juridică garantată de stat în dezvoltare. Se pare că există un grup mai larg al celor interesați de seminarele și evenimentele care au fost organizate de către ABA ROLI și alte instituții. Aceste grupuri ar trebui percepute și stimulate drept potențiali agenți ai schimbării în domeniul asistenței juridice garantate de stat, precum și în profesia juridică, la nivel general.
 - Anumite grupuri de interes văd lumea din diverse perspective. Moldova nu diferă de alte state din lume, unde există o anumită rivalitate între avocații care au o practică privată și cei care sunt salariați; între cei care profesază în cadrul organizațiilor – de exemplu, Uniunea Avocaților - și cei din cadrul organizațiilor non-guvernamentale; între cei implicați în apărarea intereselor în cadrul unui dosar penal și cei care reprezintă învinuirea.
5. Moldova trebuie să se mîndrească cu progresele realizate de la intrarea în vigoare, în 2008, a noii legislații cu privire la asistența juridică garantată de stat. Astfel, numărul persoanelor cărora le-a fost oferită asistență garantată de stat a crescut de la aproximativ 6.000, în 2006, (anterior introducerii noului sistem) pînă la aproximativ 26.000 în 2011. Cheltuielile au crescut și ele respectiv: de la 3.5 mln. MDL (circa 217,000 EUR), în 2008, pînă la un buget de 22.8 mln. MDL (circa 1.42 mln. EUR) în 2012. Din luna ianuarie 2012, asistența oferită s-a extins și asupra cauzelor civile. Această extindere a fost gestionată de către Consiliul Național de Asistență Juridică Garantată de Stat, membrii căruia au activat cu devotament. Recunoașterea contribuției Consiliului s-a materializat recent prin atribuirea unor împuterniciri adiționale, aprobate de Parlament, prin instituirea funcției de director executiv și a unui secretariat permanent.
 6. Dezvoltarea asistenței juridice gratuite în Moldova se datorează, în mare parte, Fundației Soros Moldova. Fundația nu doar a elaborat un număr important de studii și rapoarte, inclusiv majoritatea celor enumerate în Anexa 1. Ea a finanțat și continuă să finanțeze proiecte practice, cum ar fi cel de evaluare colegială a calității (peer review), activitatea inițială a Biroului Avocaților Publici, proiecte-pilot în desfășurare privind parajuriștii, și asistența privind cheltuielile financiare ale Consiliului Național de Asistență Juridică Garantată de Stat. Este important ca fiecare angajament/implicare a finanțatorilor externi în domeniul asistenței juridice să fie integrat/coordonat cu asistența Fundației Soros.
 7. Prin conexiunea cu Fundația Soros și legătura acesteia cu Open Society Justice Initiative (OSJI), CNAJGS face parte din grupul de coordonare al Rețelei

Reformatorilor în materie de Asistență Juridică Garantată de Stat (LARN), finanțată de către OSJI, astfel stabilind contacte cu organizații similare din statele unde activează OSJI: Bulgaria, Georgia, Lituania, Mongolia și Ucraina. De exemplu, a fost realizat contactul dintre Moldova și un grup de state care se afla în situație similară după destrămarea Uniunii Sovietice, unele dintre care fac parte din Uniunea Europeană, iar altele încă nu. Unii dintre cei cu care ne-am întâlnit au făcut referință la o vizită recentă în Lituania. Există probabilitatea ca statele din Rețeaua Reformatorilor în materie de Asistență Juridică Garantată de Stat și alte state din regiune să se confrunte cu probleme similare. PNUD ar putea considera cum ar putea fi aprofundate în regiune discuțiile privind, să zicem, calitatea asistenței juridice garantate de stat și instruirea avocaților (vezi mai jos).

Metodologia și documentele de referință

8. Până la sosirea în Moldova, consultantul internațional a elaborat o metodologie, menită să identifice standardele la care ar trebui să fie raportată acordarea asistenței juridice garantate de stat. Metodologia a reieșit dintr-un set de documente aprobate la nivel internațional, inclusiv cele menționate în Anexa 3. Cu toate acestea, există două întrebări primordiale:
 - Se extinde aria de aplicare a asistenței juridice garantate de stat asupra acelor domenii unde ea este obligatorie, conform Convenției Europene a Drepturilor Omului, sau este cerută de către Declarația Universală a Drepturilor Omului, sau Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, sau de alte convenții, cum este cea împotriva torturii, la care Moldova ar fi aderat?
 - Este calitatea asistenței juridice „practică și eficientă, nu teoretică și iluzorie”.¹?
9. Acest raport se axează pe a doua întrebare: caracterul practic și eficiența asistenței juridice garantate de stat. Anume această terminologie a fost utilizată de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului atunci când ea s-a referit la calitatea asistenței juridice. Curtea a menționat cerințele articolului 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului într-un număr de cauze recente. Articolul 6 nu menționează calitatea în mod explicit, însă el înaintea anumite cerințe care direct solicită un nivel de competență pentru a face efectivă garantarea dreptului la o justiție echitabilă și, pe lângă aceasta, aplicarea corectă a anumitor drepturi specifice, cum ar fi dreptul la condiții/înlesniri corespunzătoare pentru a pregăti cauza, precum și dreptul de a audia martori, stipulate de Articolul 6(3). La nivel general, ideea fundamentală a Articolului 6 este de a garanta „egalitatea armelor”, principiul unui echilibru dintre apărare și învinuire. Recent, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a început să se adîncească în ceea ce privește îndatoririle avocaților pe care statele trebuie să le garanteze. În cauza *Dayanan împotriva Turciei*, Curtea a exemplificat ceea ce era de așteptat:

„... corectitudinea procesului impune ca acuzatul să poată obține întreaga gamă de servicii asociate specific cu asistența juridică. În această privință, avocatul trebuie să fie în stare să asigure, fără restricții, aspectele fundamentale ale apărării acelei persoane: discutarea cauzei, organizarea apărării, colectarea probelor în favoarea învinuitului, pregătirea pentru audieri/interogări, suportul acordat învinuitului în situația stresantă și verificarea condițiilor de detenție”.²

¹ Airey împotriva Irlandei [1979] 2 EHRR 305.

² *Dayanan împotriva Turciei* ECtHR 13 January 2010, al 32.

10. Textul articolului 6 se conține în nota de mai jos.³ Efectul combinat al articolului și a deciziilor, similare celei în cauza *Dayanan*, constă în faptul că un set de criterii pot fi formulate și exprimate drept întrebări pentru a verifica eficacitatea practică (cu alte cuvinte, calitatea) asistenței juridice. Acestea implică atât cerințe față de competența avocatului, cât și față de mediul în care el activează. Ele ar include, doar ca un exemplu de anumite întrebări relevante care ar putea fi identificate, specifice pentru reprezentare și schițarea modului în care ar putea fi evaluată calitatea:
- (a) În acest caz, la general, a fost asigurată egalitatea armelor (referință la Articolul 6.1)?
 - (b) Procesul de judecată a fost echitabil (6.1)?
 - (c) Apărarea a menținut prezumția nevinovăției (sau, spre exemplu, avocatul prea ușor a acceptat vinovăția clientului (6.2)?
 - (d) Avocatul s-a asigurat ca învinuitul a fost informat cu privire la toate aspectele relevante care se referă la cauza în care el figurează în calitate de învinuit (6.3(a))?
 - (e) Au fost puse la dispoziție timp suficient și înlesniri necesare pentru pregătirea cauzei învinuitului (6.3(b))?
 - (f) Au fost audiați în modul corespunzător martorii învinuirii (6.3(c))?
 - (g) Au fost selectați și audiați în modul corespunzător martorii apărării (6.3(c))?
 - (h) Avocatul a discutat cauza în modul corespunzător cu învinuitul (*Dayanan*)?
 - (i) Avocatul a organizat cauza în modul corespunzător (*Dayanan*)?
 - (j) Avocatul a colectat toate probele în favoarea învinuitului (*Dayanan*)?
 - (k) Avocatul a susținut învinuitul în modul corespunzător (*Dayanan*)?
 - (l) Avocatul a verificat legalitatea detenției învinuitului (*Dayanan*)?
11. Aceste întrebări, care se referă la calitate, reies din analiza conținutului articolului 6 și a unei cauze examinate. Lista ar putea fi extinsă, astfel încât să acopere, spre exemplu, momentul în care asistența juridică a fost acordată pentru prima dată (subiectul unor hotărâri recente ale Curții Europene a Drepturilor Omului, care, conform hotărârii *Salduz împotriva Turciei*⁴, asistența juridică trebuie să fie acordată până la luarea oricăror depoziții care ar putea fi utilizate de învinuire în instanță, în

³ 6.1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.

Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță, atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

2. Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită.

3. Orice acuzat are, în special, dreptul:

- a. să fie informat, în termenul cel mai scurt, într-o limbă pe care o înțelege și în mod amănunțit, asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa;
- b. să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale;
- c. să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloacele necesare pentru a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer;
- d. să întrebe sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării;
- e. să fie asistat în mod gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere.

⁴ Hotărârea Marelui Cameră, 27 Noiembrie 2008.

esență - arestare); calitatea reprezentării în fața instanței și recomandări privind apelul. Importanța întrebărilor de mai sus în acest context este de a accentua faptul că, calitatea asistenței juridice nu este un concept abstract sau opțional. Mai jos vom examina aspecte ce țin de definiția calității.

12. Atît Uniunea Europeană, cît și ONU sunt implicate în activități pentru a specifica mai detaliat cerințele privind apărarea în cauzele penale. UE activează prin intermediul "Programului Stockholm", în care sunt incluse șase „Măsuri” strategice, care se referă la:

- i. Măsura A: Traducerea și interpretarea;
- ii. Măsura B: Informarea despre drepturi și informarea despre învinuirile aduse;
- iii. Măsura C: Asistența juridică și consultanța juridică;
- iv. Măsura D: Comunicarea cu rudele, angajatorul și autoritățile consulare;
- v. Măsura E: Garanții speciale pentru persoanele vulnerabile;
- vi. Măsura F: Cartea verde cu privire la dreptul de a contesta motivele detenției.

Cu excepția F, celelalte măsuri urmează să devină directive conform Tratatului de la Lisabona.

13. Măsurile A și B au fost convenite. Măsura C, cu privire la asistența juridică, a fost împărțită în C1 și C2 – C1- *dreptul la avocat* și C2- *dreptul la asistență juridică garantată de stat*. Măsurile sunt adresate statelor. Totuși, îndatoririle avocaților pot fi deduse astfel încît, dacă statul este obligat să permită ceva, avocatul este dator să acționeze în mod corespunzător. Spre exemplu, Măsura C1, în versiunea curentă examinată de către Consiliul, Comisia și Parlamentul European, impune accesul avocatului în anumite proceduri, specificînd clar că avocatul acționează în calitatea lui profesională atunci cînd beneficiază de acest acces:

Persoana bănuită sau învinuită trebuie, să aibă, cel puțin, dreptul ca avocatul său să participe la următoarele acțiuni de anchetă sau de colectare a probelor, dacă asemenea acțiuni sunt prevăzute de legislația națională și dacă bănuitul sau învinuitul trebuie să participe la acțiunile respective: (i) prezentarea persoanei spre recunoaștere, (ii) confruntări, (iii) reconstrucții experimentale a locului faptei (*n.n.* – reconstituirea faptei).⁵

14. Astfel, dacă ar fi de schițat o listă a întrebărilor pentru verificarea calității asistenței juridice în oricare din statele care implementează prevederea de mai sus, aceasta ar putea include următoarele:

Avocatul a asigurat că prezentarea persoanei spre recunoaștere și alte acțiuni procesuale au fost desfășurate la momentul potrivit?;

Avocatul a consultat/informat clientul asupra avantajelor și dezavantajelor?;

A fost asigurat faptul că acțiunea a fost desfășurată în modul corespunzător și, în general, ea a fost echitabilă?;

Avocatul s-a asigurat că clientul a înțeles procedura?

15. În ceea ce privește CNAJGS, cel mai detaliat document este cel aprobat de către Adunarea Generală ONU la 20 Decembrie 2012: Principiile și Liniile directoare privind accesul la justiție în sistemele de justiție penală.⁶ La momentul potrivit, ar putea fi util pentru CNAJGS, poate cu susținerea PNUD, să organizeze o discuție

⁵ Consiliul Uniunii Europene, Președinția, *Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul de a fi asistat de un avocat în cadrul procedurilor penale și dreptul de a comunica după arestare – General Approach*, 10467/12 (31 mai 2012) [DROIPEEN 67 COPEN 129 CODEC 1459], Capitol 3, Articol 3(c).

⁶ http://www.uanet.org/sites/default/files/RES_GA_UN_121003_EN.pdf

internă asupra acestor Principii. Acesta ar fi un exercițiu de valoare pentru toate statele din regiune. Ele toate se confruntă cu probleme similare, deoarece sistemele de drept ale acestora încearcă să se rupă de modelul instaurat pe timpul dominației Uniunii Sovietice (vezi mai jos).

16. Liniile directoare prezintă modalitatea de abordare a asistenței juridice garantate de stat, aprobată la nivel internațional, și oferă un alt punct de vedere decât cel prevăzut de legislația și cerințele naționale. Un exemplu al problematicilor abordate ar fi Principiul 11. El sugerează ca statele trebuie să întreprindă măsuri, în special pentru a oferi:

- i. asistență juridică efectivă în cauzele penale;
 - ii. asistență juridică efectivă pentru arestări și detenții nelegitime etc;
 - iii. coordonarea între agențiile și profesioniștii implicați în sistemul justiției;
 - iv. parteneriate cu asociații ale avocaților și juriștilor;
 - v. asistență parajuriștilor, atunci când e cazul;
 - vi. încurajarea asociațiilor de avocați de a elabora liste ale voluntarilor în cauzele penale;
 - vii. identificarea modalităților de motivare a avocaților pentru oferirea asistenței gratuite celor săraci și dezavantajați;
 - viii. încurajarea avocaților să organizeze circuite/deplasări naționale ale avocaților pentru oferirea asistenței juridice gratuite;
 - ix. servicii adecvate celor care s-ar putea confrunța cu discriminarea;
- precum și considerarea opțiunii de constituire a unui organ sau autoritate națională de asistență juridică garantată de stat, care:
1. este independent;
 2. are competența necesară pentru acordarea asistenței juridice;
 3. este capabil de a elabora o strategie pe termen lung privind asistența juridică;
 4. raportează periodic autorităților responsabile.

Calitatea: ce semnifică acest termen?

17. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a abordat conceptul calității într-o modalitate oblică, fapt documentat mai sus. Aceasta este rezultatul concentrării Curții asupra drepturilor persoanei și obligațiilor statului. Totuși, conceptul de calitate a serviciilor de asistență juridică garantată a fost explorat în mod direct într-un număr de jurisdicții, în special în Regatul Unit, unde cheltuielile înalte au încurajat solicitarea din partea Guvernului a unor mecanisme de garantare a calității. Astfel, există o varietate de abordări care se suprapun. Totuși, mecanismele care reies din programele de asistență juridică garantată de stat utilizează concepte care ușor diferă, pentru a atinge idei de bază ca cele care reies din analiza de mai sus. Spre exemplu, șapte chestiuni au fost inițial sugerate în cadrul proiectului-pilot privind evaluarea colegială (peer review), finanțat de către Fundația Soros Moldova.⁷ Acestea au fost:

- dosarul și strategia de apărare;
- comunicarea;
- acumularea informației și a faptelor;
- consultanță și asistență;
- calitatea asistenței;
- eficiența;

⁷ *Evaluarea colegială a cauzelor penale. Forma de evaluare colegială (Peer Evaluation of Criminal 'Cases Peer Review Form)*, Republica Moldova, 8 Noiembrie, 2011.

- aspecte etice.
18. O tipologie puțin diferită, elaborată în alte părți, este:
- Competența tehnică;
 - Grija buna pentru client;
 - Utilitatea pentru client.⁸
19. În scopul acestui raport, cea mai eficientă analiză a calității poate consta în a o împărți conform următoarelor componente:
- a. **tehnică** - e.g. menținerea corespunzătoare a dosarului, punctualitatea, organizarea eficientă.
Aceste aspecte urmează a fi monitorizate de către autoritatea finanțatoare (e.g. CNAJGS) pentru justificarea remunerării.
- b. **etică** - e.g. evitarea completă a corupției, dar și respectarea interesului suprem al clientului, identificarea cu succes a conflictelor de interese și soluționarea corespunzătoare a acestora.
Această chestiune ține de competența Uniunii Avocaților.
- c. **profesională/practică** - e.g. considerarea legislației relevante, identificarea strategiei aplicabile, comunicarea cu clientul, acumularea probelor, asigurarea faptului că instrucțiunile clienților sunt urmate.
Această chestiune la fel ține de competența Uniunii Avocaților, în calitate sa de purtător al standardelor profesiei de avocat. Cu toate acestea, se poate întâmpla, după cum a avut loc în jurisdicțiile din Marea Britanie, ca CNAJGS sau omologul acestuia să aibă un rol în formularea recomandărilor privind necesitățile și încurajarea Uniunii Avocaților să adopte standarde pe care le acceptă. Sistemul de asistență juridică garantată este un finanțator important al serviciilor juridice și, astfel, are un rol major în ceea ce privește standardele la care aceste servicii se raportează.

Este calitatea asistenței juridice o problemă în Moldova?

20. Studiile anterioare au constatat că, calitatea asistenței juridice este o problemă în Moldova. Un raport din 2009 a menționat:

Baroul de avocați și sistemul de asistență juridică garantată de stat încă nu prestează asistență juridică adecvată. Baroul suferă din cauza poziției de inegalitate în raport cu organele care efectuează urmărirea penală și procurorii, precum și a tratamentului neadecvat din partea funcționarilor din sistem. Avocaților, de asemenea, le lipsește o cultură de apărare activă. Fenomenul avocaților „de buzunar” subminează credibilitatea tuturor avocaților. În plus, noul sistem de asistență juridică se află în faza incipientă și urmează de văzut dacă acesta va avea succes în extinderea accesului avocatului la clientul reținut și dacă va îmbunătăți calitatea de reprezentare juridică în sistemul de justiție penală. Desigur, fără o finanțare adecvată și mecanisme de asigurare a calității corespunzătoare, acest obiectiv nu poate fi realizat.⁹

⁸ Mayson S *Asistența Juridică în Cauze Civile: încadrarea cercului (vicios) (Civil Legal Aid: squaring the vicious circle)* Legal Services Institute, Septembrie 2010, citat în: Legal Services Consumer Panel *Quality in Legal Services* Noiembrie 2010.

⁹ Fundația Soros Moldova *Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului: evaluarea procesului de transformare a sistemului de justiție penală în Republica Moldova 2009*, p. 70.

21. În principiu, este admis faptul că asistența juridică garantată de stat s-a ameliorat de atunci. Totuși, un studiu din 2012 a relatat că:

Sunt necesare mai multe mecanisme de monitorizare a calității. CNAJGS însuși admite în raportul său anual pe 2011 că asistența juridică acordată de avocații din sistem nu atinge așteptările calitative ale Consiliului.¹⁰

22. Sistemul justiției din Republica Moldova, în totalitate, se pare că luptă pentru credibilitate în rîndul cetățenilor Republicii Moldova. Un studiu din 2011 a relatat:

Mai puțin de o treime din respondenții acestui sondaj consideră că sistemul de justiție este fie foarte eficient (6,4%), fie oarecum eficient (23,7%). Mai mult de jumătate din respondenți (51,6%) consideră că sistemul moldovenesc de justiție este favorabil celor cu mai mulți bani. Alți 24,7% sunt, oarecum, de acord cu această afirmație.¹¹

23. Cea mai recentă și mai profundă cercetare asupra funcționării sistemului de justiție penală în Moldova din perspectiva apărării a făcut parte dintr-un studiu cuprins într-o examinare mai amplă a acestei chestiuni în patru state din Europa Centrală și de Est.¹² Cercetarea a repetat metodologia utilizată într-un studiu precedent, care includea 10 state (nouă din Europa și Turcia), finanțat de către Comisia Europeană, care s-a bucurat de o apreciere pozitivă.¹³ Astfel, Studiul Est European a urmat metodologia testată deja: el a și fost condus de doi membri din echipa inițială. Recomandările ce țin de Moldova s-au referit la următoarea necesitate:

De a ameliora calitatea asistenței juridice garantate de stat prin dezvoltarea standardelor de calitate și a mecanismelor de asigurare a calității pentru avocați, asigurîndu-se echilibrul corespunzător între dreptul la o apărare competentă și independența avocaților. De a asigura faptul că schema de remunerare pentru avocați corespunde asistenței juridice solicitate, oferind o motivare suficientă pentru o apărare activă.¹⁴

Autorul a mai remarcat:

Legea cu privire la avocatură conține un articol cu privire la „calitatea asistenței juridice”, care stipulează că asistența juridică acordată de către avocat trebuie să corespundă bunelor practici profesionale în materie juridică, normelor materiale și procedurale și să rezulte dintr-o conduită profesională și corectă. Această cerință poate fi ulterior utilizată pentru dezvoltarea mecanismelor de asigurare a calității în cadrul profesiei.¹⁵

24. Studiul asupra Moldovei menționează următoarea idee generală:

¹⁰ M. Gramatikov și N. Hriepivski. *Evaluarea asupra impactului Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat din Republica Moldova* 2012.

¹¹ M. Gramatikov. *Probleme cu caracter juridic ale populației din Republica Moldova cu soluții și fără* 2011, p.10,11.

¹² N. Hriepievski capitolul 6 “Moldova” în E Cape și Z Namaradze *Apărarea penală efectivă în Europa de Est* Rețeaua Reformatoilor în materie de Asistență Juridică Garantată de Stat, 2012, care include Bulgaria, Moldova, Lituania și Ucraina.

¹³ E. Cape, Z. Namaradze, T. Spronken și R. Smith. *Apărarea penală efectivă în Europa*, Intersentia, 2010

¹⁴ După cum e redat mai sus în 12, p. 336.

¹⁵ P. 331, După cum e redat mai sus.

Din perspectiva învinuitului, principalele probleme la etapa urmăririi penale se referă la numirea cu întârziere a avocatului, arestări nejustificate, accesul întârziat la materialele dosarului, mandatele de arestare preventivă nejustificate și competențele foarte limitate ale apărării de a colecta probe.¹⁶

25. Raportul a formulat aceste observări în contextul unei critici mai ample aduse calității asistenței juridice în general:

Avocații, inclusiv cei care prestează servicii de asistență juridică garantată de stat, au fost criticați de-a lungul anilor pentru calitatea proastă a serviciilor prestate. Acest fapt a fost unul din motivele principale pentru inițierea reformei asistenței juridice care a culminat cu adoptarea, la 26 iulie 2007, a Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat. Totuși, calitatea scăzută a reprezentării juridice depășește sfera asistenței juridice garantate de stat și este caracteristică întregului sistem. Spre exemplu, ținerea dosarelor pe clienți încă nu este o regulă bine determinată pentru avocați. Unii avocați încă acceptă să reprezinte clientul în instanța de apel fără să se întâlnească cu acesta măcar o dată pînă la ședința de judecată. Încă nu este vizibilă presiunea colegilor pentru a pune capăt activității "avocaților de buzunar", care prejudiciază nu doar drepturile învinuitului, dar și reputația întregii profesii de avocat. Se mai întîlnesc cazuri cînd avocații garantați de stat continuă să ceară clienților bani suplimentari sau îi încurajează să încheie contract. Situația dată se datorează, în special, unei structuri organizatorice defectuoase a Uniunii Avocaților, lipsei unei instruirii primare și continue, criteriilor de admitere nesatisfăcătoare, lipsei unui mecanism disciplinar funcțional și lipsei altor mecanisme funcționale de asigurare a calității în cadrul profesiei.... Deși responsabilitatea avocaților garantați de stat a sporit după adoptarea Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat, în special datorită mecanismului de monitorizare a calității al CNAJGS, percepția generală a calității avocaților garantați de stat încă nu este foarte pozitivă. De facto, avocatura la general duce lipsă de standarde de calitate formulate adecvat și mecanisme de asigurare a calității asistenței juridice acordate de către avocați, inclusiv avocații garantați de stat.¹⁷

26. Aproape toți cei cu care ne-am întîlnit au exprimat o îngrijorare cu privire la calitatea asistenței juridice, care corespunde celor expuse mai sus, deși majoritatea au fost de acord că situația dată s-a ameliorat în ultimii ani și afirmațiile diferitor observatori puțin diferă:

- Ofițerii de urmărire penală au remarcat întârzieri ale avocaților în reprezentarea învinuiților reținuți, care așteaptă să fie interogați;
- Membrii CNAJGS consideră că, în general, calitatea s-a ameliorat, dar anumite chestiuni încă trebuie rezolvate;
- Reprezentanții Uniunii Avocaților au admis că unii membri ai Uniunii, cu practică privată, acordînd asistență juridică garantată de stat, nu țineau dosare pe cauze. Lor li s-a cerut să facă acest lucru și ei au început să se conformeze. Se pare, totuși, că unii încă nu s-au conformat.
- Se pare că Oficiile Teritoriale (ale CNAJGS) monitorizează doar elementele „externe” ale calității tehnice, e.g. dacă a avut loc participarea avocatului sau nu etc.

¹⁶ P. 272 vezi mai sus.

¹⁷ P. 330 vezi mai sus.

- Managementul sistemului de asistență juridică garantată de stat sugerează că a existat o problemă cu selectarea avocaților care să presteze asistența juridică garantată de stat. Avocații recent admiși în profesie, care nu aveau altă activitate, acceptau să acorde asistență juridică garantată de stat pentru a avea un venit, atunci când dețineau puține cunoștințe practice în acest domeniu. Grupul de lucru, incluzând Uniunea Avocaților, nu a reușit încă să convină asupra criteriilor de selectare, Uniunea fiind reticentă să accepte alte restricții pentru profesare, impuse de altcineva decât de un organ profesional;
- Unii practicieni au remarcat o problemă sistemică în studiile juridice. La absolvirea facultății, proaspeții juriști dădeau dovadă de cunoștințe teoretice temeinice, însă le lipseau abilitățile practice;
- S-au menționat deficiențe în ceea ce privește actualizarea avocaților cu referire la modificările legislative. Legislația Moldovei a fost modificată frecvent și avocaților le-a fost greu să implementeze noutățile legislative pe măsură ce acestea intrau în vigoare;
- Nivelul scăzut de remunerare, și, în special, limitarea remunerării maxime la 200 MDL pentru o cauză pe zi, cu anumite sporuri limitate, a fost percepută de către practicieni drept arbitrară, injustă și drept un factor demotivant pentru întreprinderea acțiunilor necesare din numele clientului. Aceasta ar mai putea contribui la un anumit nivel de evaziune (recurgerea la anumite tertipuri). S-a menționat că ratele de remunerare privată sunt mult mai înalte, iar o persoană a sugerat că diferența ar fi chiar de zeci de ori;
- În unele regiuni din afara Chișinăului s-a constatat o insuficiență de avocați care ar dori să se ocupe de cazurile de asistență juridică garantată de stat. Acest fapt a dus la lipsa posibilității reale de a alege. Se pare că au existat două cazuri când Oficiile Teritoriale ale CNAJGS și-au realizat dreptul de a solicita unui avocat, în lipsă de alternativă, să se ocupe gratuit de caz;
- Unii practicieni au criticat calitatea avocaților, în special a celor care au fost admiși în profesie prin filiera a zece ani de experiență profesională, persoane/juriști care au fost anterior judecători sau procurori. S-a sugerat că acești avocați reprezintă în mod disproporționat sursa îngrijorărilor în ceea ce privește etica profesională și competența. Probabil previzibil, însă cei care au fost judecători și procurori au negat vehement această idee;
- S-a sugerat de către unii interlocutori că Uniunea Avocaților a fost puțin preocupată de calitatea serviciilor prestate de membrii săi; E de la sine înțeles că Uniunea Avocaților a văzut lucrurile diferit.
- Un judecător pensionat a relatat că erau frecvente cazurile când, în opinia sa, avocații erau neglijenți. Deseori ei aveau toate documentele necesare, inclusiv hotărârile relevante ale instanței.
- Fundația Soros Moldova a catalogat calitatea asistenței juridice drept o chestiune problematică; a finanțat un proiect privind asigurarea calității prin evaluarea colegială (peer review); și-a asumat angajamentul de a reveni la acest subiect în următorii ani.
- ABA ROLI a precizat că instruirea practică pentru avocați este o chestiune problematică și a realizat unele proiecte pentru a o aborda, de exemplu, prin finanțarea cursurilor pentru avocați cu instructori din străinătate.

27. Cu începere din luna ianuarie 2012, asistența juridică garantată de stat s-a extins și asupra cauzelor civile. Nu am fost în stare să ne formăm o imagine cuprinzătoare asupra calității asistenței juridice garantate în materie civilă, deși o chestiune menționată frecvent a fost necesitatea unor instrucțiuni mai clare asupra cauzelor civile care cad sub incidența asistenței juridice garantate de stat. În faza sa inițială,

preluarea asistenței juridice civile garantate pare anevoioasă și întâmplătoare. Pe lângă aceasta, se pare că au fost unele cazuri în care asistența juridică a fost acordată în situații care nu par a fi prioritare.

Constatări referitoare la calitate

28. În baza la ceea ce ni s-a comunicat, studii precedente, și experiența noastră cu privire la sistemul justiției penale din Moldova, suntem dispuși să afirmăm că:
- Considerăm că, calitatea serviciilor de asistență juridică s-a îmbunătățit considerabil pe parcursul ultimilor cinci ani, drept rezultat al activității CNAJGS, pilotării evaluării colegiale și a experienței mai bune a avocaților;
 - Poate exista, deopotrivă, un decalaj în ceea ce privește calitatea în rândul avocaților. La sigur, un astfel de decalaj se afirmă că există între avocații cu practică privată și cei remunerați din fondurile publice – în special de către înșiși avocații privați. Totuși, este posibil ca avocații publici să presteze servicii mai bune decât cei remunerați pentru fiecare cauză în parte. Ar putea confirma cele expuse un celebru studiu din New York, unde autorii au comparat serviciile prestate de Societatea pentru Asistență Juridică Gratuită (cu avocați salariați) cu cele prestate de către avocații privați, remunerați pentru fiecare cauză în parte.¹⁸ Concluziile totuși au fost contestate aprig de către practicieni. O opinie generală: foarte probabil că există o diferență între calitatea avocaților care acordă permanent asistență juridică garantată de stat și a celor care preiau cauze doar ocazional.
 - Unele probleme ar putea fi cauzate de remunerarea redusă a celor care acordă asistență juridică garantată de stat, însă, în același timp, se pare că există o lacună în instruirea avocaților noi, care acordă asistență juridică garantată, care nu depinde de nivelul de remunerare;
 - Este probabil ca situația în cauzele civile să fie la fel ca și în cele penale, deși nu am întâlnit nici o probă și am auzit foarte puține comentarii. Totuși, ținând cont de diversitatea acestora, spectrul calității ar putea fi și mai divers.
 - Problematika calității asistenței juridice garantate de stat este strâns legată de problematica calității serviciilor juridice la general, în măsură în care există un deficit de formare a abilităților practice la persoanele care intră în profesie.

Ce urmează a fi făcut?

29. Problematika îmbunătățirii calității necesită a fi considerată atât în raport cu:
- Asistența juridică garantată de stat; cât și cu
 - Activitatea de avocat în general.
30. Proiectul se axează în special pe asistența juridică garantată de stat, dar, de fapt, aceste două chestiuni sunt interconectate și îmbunătățirea activității de asistență juridică garantată de stat trebuie percepută într-un context mai general.

Constrângerile contextului

31. Orice sugestie pentru reformă trebuie să fie practică și să se bazeze pe ceea ce a fost deja decis ca și direcție prioritara. Acestea reies din:
- cadrul legislativ existent;

¹⁸ *Apărarea în procesul penal a săracilor în New York* M McConville and M. Mirsky, Centre for Research into Crime and Justice, 1989.

- cadrul strategic existent, elaborat de către Guvern și alte agenții guvernamentale, cum este CNAJGS;
- interesele instituționale existente;
- finanțe.

32. Asistența juridică garantată de stat este reglementată prin Legea din 2007 cu modificările ulterioare. Ea stipulează diverse obligațiuni referitoare la calitatea serviciilor și rolul diferitor actori în raport cu asemenea aspecte precum ar fi selectarea avocaților garantați de stat. În special:

- i. Articolul 4 stabilește principiile asistenței juridice garantate de stat și anume competența profesională a persoanelor care acordă asistența juridică garantată de stat, precum și calitatea, eficiența, cost-eficiența serviciilor prestate;
- ii. Articolul 9 atribuie Ministerului Justiției datoria de monitorizare a procesului de evaluare a calității asistenței juridice garantate de stat;
- iii. Articolul 10 atribuie Uniunii Avocaților următoarele funcții:
 - a) Participă la elaborarea criteriilor de selectare a avocaților care să acorde asistența juridică garantată de stat;
 - b) Participă la stabilirea criteriilor de evaluare a calității asistenței juridice garantate;
 - c) Participă la monitorizarea activității avocaților care acordă asistență juridică garantată;
 - d) Aplică sancțiuni disciplinare avocaților, în condițiile Legii cu privire la avocatură și ale prezentei legi.
- iv. Articolul 12(1) atribuie CNAJGS sarcini care includ asigurarea „instruirii inițiale și continue, inclusiv prin intermediul Institutului Național al Justiției, a persoanelor antrenate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat”, generalizarea practicii de implementare a prezentei legi și elaborarea recomandărilor în vederea aplicării ei uniforme. Începând cu iulie 2012, aceasta este obligația directorului executiv;
- v. Articolul 12(2) atribuie CNAJGS competențe care, în domeniul dezvoltării și aprobării calității, includ; stabilește modul de desfășurare a concursurilor de selectare a avocaților care să acorde asistență juridică calificată; stabilește și periodic revizuieste standardele de activitate și de perfecționare profesională a avocaților, para-juriștilor, altor categorii de persoane care acordă asistență juridică garantată de stat; stabilește, în coordonare cu Uniunea Avocaților, criteriile de evaluare a calității asistenței juridice garantate de stat și monitorizează procesul de acordare a asistenței juridice calificate, iar pentru directorul executiv – organizarea procesului de evaluare a calității asistenței juridice garantate de stat, acordate de persoanele autorizate.

33. Astfel, într-un mod logic, cadrul legislativ stabilește următoarele:

- Principiul calității;
- Responsabilitatea Ministerului Justiției pentru monitorizarea procesului de asigurare a calității;
- Dreptul Uniunii Avocaților de a participa la elaborarea criteriilor de selectare, determinarea criteriilor de calitate, monitorizarea avocaților și îndatorirea de a aplica sancțiuni disciplinare, dacă este cazul;
- Competența CNAJGS de a decide asupra metodei de selectare; elaborarea, în comun cu Uniunea Avocaților, și monitorizarea ulterioară a criteriilor de calitate a asistenței juridice garantate de stat; stabilirea standardelor și instruirea prestatorilor de asistență juridică garantată de stat.

34. Există mai multe prevederi subordonate legii, inclusiv hotărîrea CNAJGS din 5 iunie 2008, care reglementează procedura de selectare a avocaților care vor acorda asistență juridică garantată de stat. Aici se prevede un concurs pentru accesul în schema de asistență juridică garantată de stat, bazat pe competiție deschisă, merit, transparență și nediscriminare.¹⁹
35. Ultimul element important al cadrului normativ existent este oferit de către planurile în vigoare ale Ministerului Justiției și CNAJGS, în special cele ale Ministerului. Cele mai relevante se conțin în Pilonul 3 al Strategiei de Reformare a Sectorului Justiției, elaborată de Ministerul Justiției și adoptată de Parlament. Aici se conțin angajamente în ceea ce privește:
- 3.1.2. Îmbunătățirea calității și a accesibilității serviciilor de asistență juridică garantată de stat (cauze penale și nepenale) – angajamentul pentru asigurarea „instruirii avocaților publici și a altor avocați care acordă asistență juridică garantată de stat”.
- La fel, sunt relevante:
- 3.2.2. Elaborarea standardelor de calitate pentru serviciile prestate de reprezentanții profesiilor conexe sistemului justiției;
- 3.2.5. Asigurarea instruirii inițiale și continue a reprezentanților profesiilor conexe sistemului justiției, inclusiv a instruirii continue în comun, cu extinderea rolului Institutului Național al Justiției;
- 3.2.4. Stabilirea unor criterii clare și transparente, bazate pe merit, de accesare în profesie;
- 3.2.6. Promovarea și implementarea standardelor etice în exercitarea profesiilor conexe sistemului justiției.
36. Astfel, cadrul legislativ și regulatoriu aprobat prevede:
- O anumită formă/metodologie de selectare a avocaților în domeniul asistenței juridice garantate de stat;
 - Un anumit nivel de instruire, cel puțin, în partea ce ține de Institutul Național al Justiției;
 - O formă de asigurare a calității, care include monitorizarea;
 - Încurajarea și aplicarea standardelor etice acceptabile de către avocați în general, și prestatorii de asistență juridică garantată de stat în special.

Criterii de selectare

37. Un grup de lucru alcătuit din reprezentanții Uniunii Avocaților, CNAJGS și avocați publici lucrează asupra criteriilor de selectare. Au fost elaborate un șir de cerințe care includ și experiența anterioară acumulată. Grupul de lucru abia a început să se convoace, dar există opinii că ar putea fi dificil să se ajungă la un numitor comun. Dacă este adevărat, poate ar fi cazul ca Ministerul Justiției să specifice că grupul trebuie să ajungă la o înțelegere într-o perioadă determinată de timp, de exemplu în trei luni. În lipsa unui consens, CNAJGS are puterea de a lua decizia asupra criteriilor de selectare.
38. Mai sus au fost identificate trei elemente ale calității:
- tehnic;
 - etic;

¹⁹ Punctul 9.

- profesional/practic.
39. Criteriile de selectare trebuie să includă aceste elemente. Este rezonabil ca CNAJGS să insiste asupra următoarelor:
- Solicitantul să cunoască care sunt cerințele administrative ce urmează a fi îndeplinite;
 - Să nu existe îngrijorări din punct de vedere etic sau disciplinar, e.g. nu există constatări negative în cadrul procedurilor disciplinare, inițiate de Uniunea Avocaților, și nu sunt proceduri disciplinare pendinte;
 - Solicitantul să demonstreze un nivel minim acceptabil de abilități profesionale și practice.

Necesitatea unui curs practic de instruire

40. Odată cu aprobarea criteriilor de selectare, urmează a fi abordată o problemă mai sistemică cu noii practicieni. Avocații recent admiși în profesie deprind abilitățile practice și profesionale mai degrabă pe seama clienților reali, decât prin intermediul unei instruirii anterioare. Perioada de stagiu profesional ne-a fost descrisă drept neuniformă, dependentă, în mare măsură, de interesele și capacitățile mentorului (avocatului îndrumător) și, mai cu seamă, orientată pe observare decât pe instruire prin activități practice. Drept rezultat, avocații recent admiși în profesie luptă pentru a obține abilitățile practice necesare pentru activitatea lor. Aceasta este o problemă generală, dar este deosebit de stringentă pentru CNAJGS, deoarece mulți avocați tineri își încep cariera și obțin primele surse de venituri activând pentru CNAJGS.
41. Actualmente, noii practicieni sunt intervievați de către directorul executiv al CNAJGS, aceasta fiind o formă minimă de verificare și o oportunitate de a-i informa sumar despre cum funcționează sistemul. Conversația respectivă ar putea fi extinsă pînă la nivelul unui curs organizat, care să acopere cerințele administrative și abilitățile necesare pentru a acorda asistență juridică garantată de stat.
42. După ce va fi elaborat, cursul de pregătire în domeniul asistenței juridice garantate de stat ar putea deveni parte obligatorie a instruirii juridice continue de cel puțin 80 de ore, pe care avocații-stagiari trebuie să le acumuleze pe parcursul stagiului. Astfel, avocații-stagiarii ar absolvi acest curs pînă la admiterea în profesie. În mod sigur, existența unui curs atractiv ar putea fi benefică atît pentru moralul, cît și pentru imaginea sistemului de asistență juridică garantată de stat.
43. Un asemenea curs de instruire trebuie să fie bine organizat, plăcut și să se concentreze asupra necesităților practice ale celor care acordă asistența juridică garantată de stat. Nu are nici un rost organizarea unui curs care ar fi perceput doar ca o barieră birocratică care urmează a fi depășită.
44. Un prim pas neformal ar fi încurajarea avocaților-stagiari și a practicienilor interesați să se întâlnească pentru a discuta ce fel de curs de instruire ar susține. CNAJGS urmează să realizeze o mare parte din munca preliminară, decizînd, prin tabela de selectare pe care a elaborat-o, ce ar dori să verifice. Grupul în cauză ar putea fi susținut de PNUD, pentru a identifica tipul de instruire în care ar fi interesați membrii săi, luînd în calcul aptitudinile cerute în alte state. Sensul acestei intervenții ar fi de a elabora ceea ce ar fi util pentru Moldova, ținînd cont de exemplele din străinătate. Asistența unui grup de avocați pentru a schița/dezvolta cuprinsul unui asemenea program de instruire ar putea fi utilă pentru consolidarea capacităților interne ale

avocaturii de a susține reformele și de a influența atât Uniunea Avocaților, cât și CNAJGS.

45. Mandatul CNAJGS include componenta de instruire și el ar trebui să caute oportunități de implementare a acesteia. Există mai multe modalități de realizare a ei. Activitatea preliminară a grupului sugerat mai sus ar putea fi utilă. Grupul ar putea determina CNAJGS să țină cont de propunerile sale. În orice caz, ar fi de dorit ca CNAJGS să-și lărgască capacitățile prin extinderea rolului său în organizarea instruirilor. CNAJGS rămâne să decidă modalitatea optimă de realizare a acestui lucru. Deși există constrângeri clare în ceea ce privește timpul disponibil al membrilor Consiliului, aceștia fie pot decide de sine stătător asupra duratei unui asemenea curs de instruire, asupra conținutului și a modalității de a suporta cheltuielile, fie pot institui un comitet pentru instruire, care s-ar ocupa de aceste chestiuni. În fruntea comitetului ar putea fi ales un membru al Consiliului sau un avocat public cu o experiență profesională substanțială, pentru a asigura caracterul practic al acestui curs. Comitetul ar putea sugera durata potrivită a cursului. Un număr de 20 ore ar putea fi un minim acceptabil, însă cu cât va fi mai lung cu atât mai bine. Costurile ar trebui să fie moderate dar, numărul de participanți în fiecare grup ar trebui să fie păstrat la un nivel rezonabil, pentru a facilita exercițiile individuale și în grup. Ar fi important ca instruirea să fie percepută drept un întreg coerent, care ar oferi participanților suficiente abilități și cunoștințe pentru a se implica în asistența juridică garantată de stat, dispunând deja de un nivel de competență, încredere și îndemnare. În ceea ce privește costurile, Uniunea Avocaților ar putea contribui cu o parte din taxele plătite de către avocații-stagiari, iar acestea ar putea fi suplinite prin contribuții din partea Ministerului Justiției. O mică parte, dar nu mai mult decât este posibil, ar putea fi acoperită de către avocații-stagiari. S-ar putea întâmpla ca un donator să accepte să acopere cheltuielile pentru inițierea unui asemenea curs. ABA ROLI a fost activ în acest domeniu. În caz de succes, Uniunea Avocaților ar putea introduce un asemenea curs de instruire pentru toți avocații-stagiari (vezi mai jos), iar participarea Uniunii la planificarea cursului de instruire privind asistența juridică garantată de stat ar avea o valoare deosebită. Unul din obiectivele PNUD, în acordarea asistenței pentru elaborarea cursului de asistență juridică garantată de stat ar fi ca acesta să fie atât de atractiv, încât să fie extins și în restul profesiei. Dacă va fi util, atunci toți avocații-stagiari vor dori ceva similar.
46. Elementele unui curs de instruire de acest gen ar putea fi schițate din surse variate, care ar include:
- Sugestiile avocaților-stagiari și ale practicienilor din cadrul Biroului Avocaților Publici, ale altor avocați publici și practicieni în domeniul asistenței juridice garantate de stat;
 - Lucrul deja efectuat în ceea ce privește evaluarea colegială (peer review), finanțat de către Fundația Soros Moldova, întrucât aceasta presupune că au fost identificate elementele de bază ale calității la preluarea unei cauze;
 - Recomandări privind cele mai bune practici, precum ar fi *Ghidul privind apărarea în cauza penală*, elaborat de către Biroul Avocaților Publici, sau *Ghidul privind minorii*, elaborat de UNICEF;
 - Contribuția Uniunii Avocaților;
 - O posibilă contribuție din partea PNUD prin prezentarea pentru dezbateri a unor modele de instruire asemănătoare din alte state.
47. Există diverse modele pentru organizarea modulului „abilități” în cadrul unui curs de instruire de acest gen. Drept exemplu ar fi detaliile cursului curent de abilități

profesionale obligatoriu pe perioada de instruire a avocaților consultanți (solicitors) englezi, care sunt incluse în Anexa 4. Acestea cuprind: Abilități financiare și de afaceri - 18 ore; Abilități de reprezentare și comunicare - 18 ore; Deservirea clientului și standarde profesionale - 12 ore. Ele urmează și completează un curs de un an în activitatea/practica juridică.

48. Un astfel de curs de instruire ar aborda preocupările legitime și statutare atât ale Uniunii Avocaților, cât și ale CNAJGS. Dacă ideea ar prezenta interes pentru Ministerul Justiției, atunci acesta ar putea indica ca un astfel de curs să fie elaborat într-o anumită perioadă de timp, de exemplu - în decurs de șase luni. În cadrul acestei perioade, CNAJGS i se va solicita să convină programul cursului de instruire cu toate părțile interesate relevante. Dacă aceasta se dovedește a fi dificil și Ministerul Justiției a căzut de acord că există nevoia unui curs de instruire, atunci CNAJGS ar putea fi autorizat să continue activitatea respectivă în orice circumstanțe.
49. S-ar putea întâmpla că CNAJGS a sesizat avantajele unui astfel de curs de pregătire, dar, din diverse motive, nu este capabil să promoveze ideea în viitorul apropiat. În acest caz, PNUD, în asociere cu alte organizații orientate pe îmbunătățirea abilităților (inclusiv ABA ROLI și Fundația Soros Moldova), precum și cu orice grup de avocați și avocați-stagiari, ar putea juca un rol important în elaborarea unui asemenea curs de instruire, care ar putea fi opțional. Experiența ABA ROLI și a altor organizații, precum UNICEF, pare să constate existența unui interes în instruire la un număr rezonabil de avocați-stagiari și avocați.
50. Ideea este mai largă. Există pericolul ca cerința calității să fie percepută drept o problemă de control sau de „constrângere”. Cu toate acestea, calitatea este mai degrabă o problemă de cultură și de educație/instruire în cadrul preocupării de a acorda eficient servicii de asistență juridică. Practicienii asupra cărora se insistă trebuie să privească subiectul îmbunătățirii calității nu ca pe o amenințare sau obstacol, ci drept o oportunitate de a îmbunătăți performanța lor profesională. Dacă CNAJGS ar putea să-și construiască o reputație privind acordarea sau încurajarea unei instruirii excelente, acest fapt ar putea diminua prejudecățile inevitabile în cadrul profesiei provocate de ratele de remunerare, care întotdeauna tind să fie mai mici decât în cadrul practicii private. Și, într-un context pe cât se poate de cinic, CNAJGS ar putea constata că o investiție relativ neînsemnată în instruire sau simpla încurajare a acesteia ar putea rezulta în dividende financiare practice prin creșterea ratei de reținere a avocaților în sistemul de asistență juridică garantată de stat, care, altfel, s-ar transfera în sectorul privat după constituirea lor profesională prin intermediul asistenței juridice garantate de stat.
51. Preocuparea directă cu instruirea atât la etapa de preselecție, cât și cea continuă, ar plasa ulterior CNAJGS în avanpostul îmbunătățirilor privind calitatea întregii avocaturi.
52. Ne-a fost relatat un detaliu, care uneori împiedică instruirea practică a avocaților-stagiari în materie de justiție penală. Articolul 67 din Codul de Procedură Penală îi limitează pe acei care pot participa într-un proces penal la **avocați** și la **alte persoane** „abilitate prin lege cu atribuții de apărător.” Ar fi păcat ca această prevedere să fie interpretată – după cum se pare că se întâmplă uneori – că ar interzice totalmente implicarea avocaților-stagiari în pregătirea dosarului penal. Nu se pare că o astfel de limitare necesită să fie dedusă din formularea acestui Articol, care, la sigur, nu presupune că un avocat-stagiariar nu ar putea, spre exemplu, să ia o

declarație sau să asiste într-un alt mod sub supraveghere corespunzătoare la pregătirea cauzei— deși, desigur, ar fi regretabil, dacă aceasta ar conduce la o diminuare a calității asistenței juridice.

Selectarea

53. Una dintre problemele care împiedică procesul de selectare a avocaților care să acorde asistență juridică garantată de stat este numărul redus de avocați disponibili în unele regiuni periferice ale țării. Acest fapt creează dificultăți, dar nu ar trebui să fie acceptat drept impediment pentru introducerea selectării ca și principiu. În cazul în care deține resursele necesare, CNAJGS ar putea să desemneze avocați publici, care să facă naveta pentru a acoperi cu servicii de asistență juridică aceste regiuni. Ca alternativă, ar putea, în cazuri extreme, să renunțe la criteriile de selectare pentru regiunile în care, altfel, nu ar exista prestatori de asistență juridică garantată de stat. O abordare mai dură ar fi de a insista asupra întrunirii criteriilor de selectare, care pe departe sunt oneroase, sub riscul de a achita un tarif mai redus în cazul în care avocatul nu corespunde acestor criterii.

Asigurarea continuă a calității

54. O recomandare a studiului privind impactul Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat este, după cum urmează:

CNAJGS ar trebui să inițieze între principalii actori implicați o discuție cu privire la sistemele posibile de monitorizare și asigurare a calității. Unele dintre sistemele ce ar putea fi luate în calcul sunt: evaluarea colegială de către însuși avocați, standarde și referințe de calitate, licitație competitivă, acordarea statutului de furnizor de încredere, sondaje privind nivelul de satisfacție a clientului etc. Monitorizarea permanentă de către Oficiile Teritoriale a acurateței dosarelor pe cauză și a conformității cu procedurile de raportare urmează a fi continuată. Implicarea altor actori în dezvoltarea unui sistem de asigurare a calității este o altă cale de explorat. Capacitatea și mandatul CNAJGS sunt insuficiente pentru a aduce schimbări vizibile în calitatea asistenței juridice garantate de stat. De aceea, implicarea Uniunii Avocaților este crucială în această privință. Uniunea Avocaților a fost oarecum reticentă la început față de reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat, dar acum pare a aprecia valoarea unei instituții specializate care să administreze acest sistem. Acum, când faza inițială a implementării LAJGS este finalizată, este recomandat ca Uniunea Avocaților și CNAJGS să colaboreze pentru creșterea calității. O modalitate de a asigura acest lucru în termen scurt ar fi elaborarea unor ghiduri practice pentru avocați și cetățeni și a unor mecanisme de asigurare a calității, de exemplu - urmând proiectul FSM, care a detaliat conceptul și recomandările în vederea instituirii metodei evaluării colegiale (peer-review) în cauzele penale.²⁰

55. Într-o anumită măsură, calitatea asistenței juridice garantate se va asocia cu remunerarea. O plată bună tinde să coreleze cu o calitate bună, deși nu neapărat o determină. Nivelul de remunerare ar putea avea nevoie de reconsiderare. În special, limita zilnică a câștigurilor – MDL 200, plus anumite sporuri în circumstanțe limitate – ar trebui revăzută, dacă acest fapt poate fi efectuat printr-o metodă care să încurajeze acțiuni corespunzătoare într-o anumită cauză, fără însă a "stoarce"

²⁰ M. Grammatikov și N. Hriepivski, p. 44.

sistemul de asistență juridică garantată de stat. CNAJGS dispune deja de proceduri de monitorizare a calității tehnice în termeni de ținere a dosarului/evidenței. Înlăturarea plafonului zilnic pentru acțiunile remunerate ar putea simplifica procesul de monitorizare.

56. CNAJGS ar trebui să încurajeze ghidurile de bune practici de genul celui elaborat de către Biroul Avocaților Publici și publicat de către Uniunea Avocaților în buletinul său. Comitetul pentru instruire al CNAJGS, recomandat mai sus, ar putea să examineze care alte ghiduri ar putea fi utile.
57. Este preferabil de a continua, sub o anumită formă, cu evaluarea colegială (peer review), întrucât acestea i s-a acordat o atenție considerabilă în cadrul unui proiect precedent al Fundației Soros Moldova. Fundația planifică să revină la acest subiect în calitate de element al planului său pentru următorii doi ani în domeniul asistenței juridice garantate de stat. În circumstanțele date, cel mai bine ar fi de văzut ce se poate face în acest context. Ar fi rezonabil ca CNAJGS să aștepte rezultatele studiului Fundației Soros.
58. CNAJGS trebuie să suspende sau, unde este cazul, să excludă din sistem orice avocat care s-a dovedit a fi neglijent sau neonest în depunerea solicitărilor de remunerare.
59. Uniunea Avocaților ar putea dori să revadă procedurile sale disciplinare, pentru a se asigura că acestea sunt în conformitate cu Articolul 6 din Convenția Europeană și garantează un proces echitabil și imparțial. Pentru aceasta, ar trebui să existe un grad de independență a instanței care hotărăște. Lucrul respectiv a fost menționat în timpul vizitei ca fiind o chestiune în care Comisia pentru Etică și Disciplină a Uniunii Avocaților ar putea aprecia o anumită asistență, în sensul examinării modelelor de organizare în alte state/jurisdicții.

Formarea juridică continuă

60. Uniunea Avocaților obligă avocații să urmeze anual cursuri de formare continuă în materie juridică, în volum de cel puțin 40 de ore, dar se pare că nu există un mecanism de monitorizare a respectării acestei cerințe. Uniunea Avocaților ar putea solicita membrilor săi să remită o listă a cursurilor urmate și să investigheze în mod aleatoriu un număr mic de cazuri. Spre exemplu, cerința pentru avocații consultanți (solicitors) englezi este de 16 ore pe an, dintre care patru ore trebuie urmate la cursurile acreditate. Avocații consultanți trebuie să confirme anual că s-au conformat acestei cerințe, existând în același timp o verificare periodică aleatorie. Uniunea Avocaților trebuie să fie conștientă de pericolul că cerințele date arată bine pe hârtie, dar de fapt nu sunt respectate.
61. CNAJGS ar trebui să considere dacă trebuie să organizeze cursuri care să cumuleze 40 ore la subiecte pe care Consiliul ar dori ca avocații să le cunoască. De exemplu, ar putea fi discuții/instruiri privind modificările la Codul de Procedură Penală sau la Codul de Procedură Civilă. ABA ROLI organizează ocazional cursuri ce răspund necesităților, dar CNAJGS ar putea identifica periodic cunoștințele de bază pe care trebuie să le posedă practicienii în domeniul asistenței juridice garantate de stat. Ar putea exista anumite avantaje dacă CNAJGS și-ar lua angajamentul de a institui un program organizat de actualizare, spre exemplu de 10 ore pe an, sub forma unui pachet coerent. Aceasta poate fi destul de simplu: cinci seri cu sesiuni a câte două

ore pe marginea subiectelor precum ar fi: cele mai recente practici administrative; actualizări ale practicii civile și penale; jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului etc. În acest pachet ar putea fi incorporată, de asemenea, instruirea comună oferită de către Institutul Național al Justiției (vezi mai jos).

62. Strategia de Reformare a Sectorului Justiției, adoptată de Parlament, stipulează organizarea în parte a instruirilor prin intermediul Institutului Național al Justiției. Am auzit opinii diferite privind oportunitatea asigurării de către Institut a tuturor instruirilor pentru avocații care acordă asistență juridică garantată de stat, dar nimeni nu a avut vreo obiecție la organizarea instruirii comune pe subiecte concrete. Într-adevăr, se pare că există entuziasm vizavi de instruirea comună pe subiecte relevante pentru interesele variate ale judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de urmărire penală. Astfel, Ministerul Justiției ar putea fi invitat, în cazul în care încă nu a fost, să vină cu propuneri care să fie implementate, să zicem, pînă în toamna anului 2013.

Extinderea asistenței juridice garantate de stat asupra cauzelor civile

63. S-ar părea că extinderea schemei de asistență juridică garantată de stat asupra cauzelor civile în ianuarie 2012 a fost oarecum la întâmplare. Numărul de cauze a fost mai mic decît s-a anticipat, iar natura unora dintre acestea este discutabilă. După cum a menționat Dna Wurstova referitor la proiectul de Lege cu privire la asistența juridică garantată de stat, statul are obligația de a asigura:

accesul **efectiv** la instanță, fie din motivul că reprezentarea legală este obligatorie, conform legii naționale, fie din cauza complexității procedurii sau a cauzei înseși.²¹

64. Nu este clar dacă aranjamentele curente din sistemul asistenței juridice garantate de stat corespund acestui standard. Modificările în vederea acordării asistenței juridice garantate de stat în cauzele civile fac parte din pachetul de reforme aprobate în 2012. La un moment oportun, în scopul concentrării resurselor, CNAJGS ar putea să analizeze ce cauze civile sunt preluate și ce tipuri de cauze ar trebui acoperite prin schema de asistență juridică garantată de stat.

Capacitatea CNAJGS: rezumat

65. CNAJGS a efectuat un volum considerabil de lucru în scopul implementării unei scheme îmbunătățite de asistență juridică într-o perioadă scurtă de timp. La fel, a reușit să convingă Parlamentul și Ministerul Justiției că are nevoie de director executiv și aparat administrativ. Fundația Soros Moldova acordă sprijin financiar aparatului central și oficiilor teritoriale. Este posibil, totuși, ca CNAJGS să aibă nevoie de tot mai mult personal permanent, întrucît este dependent, în mare măsură, de angajamentul membrilor Consiliului și există pericolul că această formulă ar putea să nu mai fie durabilă. Consiliul pare să aibă suficiente competențe legale pentru a-și exercita mandatul. Din punct de vedere strategic, prioritățile par a fi următoarele:
- controlul asupra extinderii asistenței juridice garantate de stat pe cauze civile;
 - sporirea calității;
 - asigurarea acoperirii naționale minime pe întreg teritoriul țării.

²¹ *Moldova: Expertiza și comentarii scrise asupra proiectului de Lege cu privire la asistența juridică garantată de stat din Moldova (Moldova: Expertise and Written Comments on the Draft Law on State-Guaranteed Legal Aid Act in Moldova)*, Wurstova, fără dată, p. 5.

66. Ar trebuie să existe îngrijorări privind cât de mult lucru suplimentar poate să preia cu succes CNAJGS, luînd în calcul resursele sale disponibile în prezent. Un anumit sprijin ar putea fi obținut prin crearea unui comitet pentru instruirea avocaților, în modul care a fost sugerat mai sus. Sensul de bază ar fi de a aplica cunoștințele și entuziasmul acestora pentru a genera idei în ceea ce privește instruirea, idei pe care CNAJGS le-ar putea implementa ulterior.
67. PNUD, în coordonare cu Fundația Soros Moldova și ABA ROLI, ar putea asista munca în ceea ce privește organizarea instruirii. Ambii actori au fost implicați în diverse aspecte ale cadrului existent, calitatea fiind o preocupare specială a Fundației Soros Moldova, iar instruirea – a ABA ROLI.

Calificarea avocaților: aspecte generale

68. Într-o anumită măsură, calitatea avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat ridică probleme generale privind instruirea avocaților, ca un corp profesional, cu referință la abilitățile practice. În diferite state instruirea teoretică și cea practică se integrează pe căi diferite. Spre exemplu, în S.U.A. ambele aspecte sunt predate concomitent sub forma studiilor post-universitare cu o componentă de instruire clinică (juridică) sporită. În Marea Britanie, licența în drept sau echivalentul acesteia este cunoscută ca fiind drept etapa „academică” a instruirii. Mai apoi, etapa „academică” este completată cu cea „practică”. Ultima constă dintr-un curs practic de un an de zile; o perioadă de instruire și, pentru cea mai mare parte din avocați, cursul suplimentar de instruire privind abilitățile profesionale, la care am făcut referință mai sus.
69. Acesta este un domeniu în care ABA ROLI, în special, a activat și ar putea exista oportunități pentru PNUD și ABA ROLI de a conlucra în elaborarea cursului de instruire.
70. Întrucît problema care se pune este instruirea generală a avocaților, ea ar trebui să fie responsabilitatea Uniunii Avocaților. Cu toate acestea, CNAJGS, prin exemplul său, ar putea juca un rol important în încurajarea reformei.
71. Există o varietate de reforme care ar trebui analizate și care, în cele din urmă, ar putea duce la îmbunătățirea asistenței juridice garantate de stat în contextul îmbunătățirii abilităților practice ale profesiei de avocat, ca un tot întreg. Uniunea Avocaților le-ar putea lua în considerație și ar putea găsi util să se întâlnească cu reprezentanți din organizații omoloage, care au abordat asemenea subiecte. Aceste reforme ar include următoarele:
 - i. reconsiderarea stagiului profesional, ca fiind mai mult o perioadă de instruire (eventual, identificarea a ceea ce ar putea fi de studiat);
 - ii. specificarea rolului avocatului-îndumător (mentorului) și aprobarea acestuia de către Uniunea Avocaților;
 - iii. un curs de abilități profesionale, de tipul celui menționat mai sus, pentru toți acei care sunt admiși în profesia de avocat;
 - iv. aprobarea unui set de abilități și rezultate pe care avocatul-stagiar le va dezvolta pe parcursul perioadei de instruire;
 - v. cerința ca toți avocații nou admiși în profesie să urmeze un curs de abilități profesionale, examinări și o perioadă de instruire (care ar putea fi scurtată pentru acei care vor utiliza calea experienței anterioare, disponibilă în prezent pentru foștii procurori și judecători).

Rolul regional potențial al PNUD

72. Chestiunile abordate aici, în contextul Republicii Moldova, sunt atât de natură națională, cât și regională. Moldova reprezintă un exemplu bun al dificultăților cu care se confruntă țările în curs de eliberare de conceptele încurajate pe timpul Uniunii Sovietice, dar care acum au nevoie de schimbare. Diferența legată de justiția penală a fost formulată de către editorii studiului privind apărarea efectivă în cauzele penale în Europa de Est, citat mai sus:

Opiniile diferă în ceea ce privește faptul dacă sistemul sovietic a reprezentat un sistem procedural distinct, dar există un consens că procedura penală sovietică se axa pe investigare la faza prejudiciară, care se baza preponderent pe recunoașterea vinovăției, decît pe investigarea propriu-zisă, iar procesele de judecată constituiau evenimente formale, „politice”. Funcția de bază a tuturor participanților, inclusiv a procurorilor, avocaților și judecătorilor, era de a servi interesele statului.²²

73. Un mod de a evidenția diferența este că se dezvoltă o schimbare constituțională fundamentală – trecerea de la prioritatea intereselor statului la prioritatea statului de drept. Într-o astfel de concepție, rolul avocatului se schimbă fundamental spre o figură mai independentă și mai contradictorie, care, în jargonul din S.U.A., este un „avocat zelos” pentru interesele clientului în cadrul unui sistem juridic care depinde de plasarea apărării și acuzării pe poziții contradictorii.

74. În consecință, în Moldova problemele se vor manifesta într-o formă deosebită, dictate de propriile circumstanțe, dar problema generală de modificare a rolului avocatului și necesitatea de mai multă utilitate practică și eficiență pare să fie comună pentru toate statele afectate de destrămarea Uniunii Sovietice. Ele vor trece prin același proces de tranziție.

75. Respectiv, PNUD are aici oportunități majore la nivel regional. Toate țările din Europa de Est cad sub incidența Convenției Europene privind Drepturile Omului, cu excepția Belarusului. Toate țările vor fi influențate de evoluțiile din cadrul UE, chiar și cele din afara UE. Toate sunt membre ONU și ar trebui să se pregătească de conformare cu Liniile directoare, aprobate recent de ONU.

76. Desigur, în regiune există deja rețele de asistență juridică garantată de stat. Rețeaua Reformatoților în materie de Asistență Juridică Garantată de Stat (Legal Aid Reformers' Network) întrunește Bulgaria, Georgia, Lituania, Moldova (și Mongolia), țări în care au activat Fundații pentru o Societate Deschisă (Open Society Foundations) sau Fundații Soros. Această rețea a publicat recent cartea privind apărarea efectivă în cauzele penale, discutată mai sus. Un anumit volum de instruire comună a avut loc între fostele state-membre ale Uniunii Sovietice. Și, într-adevăr, după cum a fost afirmat mai sus, o parte din cei pe care i-am întâlnit în Moldova s-au întors relativ recent dintr-o vizită în Lituania.

77. Indubitabil, aici există o oportunitate pentru PNUD. Există o serie de abordări posibile pentru o consolidare mai bună a capacităților în regiunea Europei de Est atât din punct de vedere al asistenței juridice garantate de stat, cât și, mai la general, din

²² După cum a fost menționat mai sus, p. 5.

punct de vedere al avocaturii și, respectiv, a consolidării statului de drept. Un prim pas ar fi ca PNUD să poarte o discuție internă, între reprezentanții oficiilor sale din regiune, în ceea ce privește problema comună asupra căreia trebuie să se insiste, în calitate de metodă pentru consolidarea capacităților în țările în care activează. Drept alternative (care ar putea fi combinate) pot fi:

- i. utilizarea Liniilor directoare și a Principiilor ONU, aprobate recent, în vederea încurajării statelor din regiune de a considera apărarea efectivă în cauzele penale. Rolul PNUD ar fi explicit în cadrul unei astfel de inițiative, întrucât s-ar lucra asupra unui document al ONU și în cadrul inițiativei ONU, deși ar fi limitată doar la domeniul penal;
- ii. tratarea asistenței juridice garantate de stat ca fiind o problemă comună pentru toate țările;
- iii. preluarea chestiunii de formare/educație și instruire în materie juridică.

Recomandări

78. Recomandările acestui raport sunt:

1. Există o necesitate de a spori calitatea asistenței juridice garantate de stat și, în general, a serviciilor de asistență juridică în Republica Moldova, dar aceasta trebuie percepută nu doar ca o chestiune de control și monitorizare, ci ca una de formare și de cultură profesională.
2. PNUD are un rol strategic în a oferi asistență avocaților, CNAJGS și Uniunii Avocaților în scopul de a spori calitatea formării profesionale a avocaților din Republica Moldova.
3. Este important ca orice angajament al PNUD în domeniul asistenței juridice garantate de stat în Moldova să fie integrat cu intervențiile altor organizații active, cum ar fi ABA ROLI, dar mai ales Fundația Soros, care a fost implicată activ în acest domeniu.
4. PNUD ar trebui să ia în considerare modul în care ar putea fi sporite capacitățile în cadrul țărilor din Europa de Est pentru a promova un rol mai independent și calificat al avocaților: în cadrul sistemului de justiție penală, în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat și, în cele din urmă, în cadrul sistemului de drept în general. S-ar putea începe cu o reuniune regională la nivel înalt a reprezentanților oficiilor sale pentru a decide asupra unei strategii regionale.
5. La un moment oportun, ar putea fi util pentru CNAJGS, poate cu asistența PNUD, să inițieze o discuție internă privind Liniile directoare și Principiile ONU, aprobate recent, privind asistența juridică garantată de stat în materie penală. PNUD ar putea face același lucru cu alte organizații echivalente din regiune.
6. În cazul în care s-ar considera că ar fi un mod adecvat de a avansa lucrurile, Ministerul Justiției ar putea să indice părților implicate în discuțiile privind selectarea avocaților pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat să ia o decizie în acest sens în termen, de exemplu, de trei luni.
7. S-ar părea că, în cazul lipsei unui acord, CNAJGS ar putea decide asupra criteriilor de selectare a avocaților care să acorde asistență juridică garantată de stat. Utilizarea unilaterală a acestei împuterniciri ar fi indezirabilă, dar ar trebui să fie susținută în cazul

în care nu se ajunge la un acord în termenul convenit, precum a fost sugerat mai sus, de trei luni.

8. Interviu inițial, practicat în prezent cu avocații care doresc să acorde asistență juridică garantată de stat, ar putea fi extins într-un curs organizat de instruire, care ar fi obligatoriu pînă la selectare. Acest curs ar putea fi dezvoltat ca o parte obligatorie a cerinței față de avocații-stagiari de a urma cel puțin 80 de ore de formare juridică inițială în timpul stagiului lor profesional.
9. CNAJGS ar trebui să analizeze durata potrivită a unui astfel de curs, conținutul său, precum și modalitatea de suportare a costurilor. Pentru a realiza această sarcină, Consiliul ar putea institui un *Comitet pentru instruire*, prezidat de un avocat public, cu cunoștințe în ceea ce privește aspectele practice ale activității de asistență juridică garantată de stat, sau de un membru al CNAJGS. PNUD ar putea oferi asistență în această privință.
10. Dacă Ministerul Justiției ar considera că un astfel de curs ar fi o idee bună, atunci părților implicate în discuție le-ar putea fi oferită o perioadă determinată de timp - de exemplu, șase luni - pentru a ajunge la un acord comun cu privire la programul cursului de instruire, acceptat de către toți, sau ar putea împuternici CNAJGS pentru a decide asupra acestui fapt.
11. Articolul 67 din Codul de Procedură Penală nu ar trebui să fie interpretat astfel încât să prevină implicarea avocaților-stagiari în toate aspectele legate de desfășurarea unei cauze penale, ci ca ei să poată obține totuși experiență practică sub supraveghere adecvată.
12. Pentru a face față insuficienței de avocați în unele regiuni, CNAJGS ar putea desemna avocați publici, care să facă naveta, sau ar putea aplica alte stimulente, cum ar fi asistența pentru acoperirea costurilor de călătorie. Ca alternativă, ar putea, în cazuri extreme, să renunțe la criteriile de selectare pentru regiunile unde, altfel, nu ar exista prestatori de asistență juridică garantată de stat. O abordare mai dură ar fi de a insista asupra întrunirii criteriilor de selectare, care pe departe sunt oneroase, sub riscul de a achita un tarif mai redus în cazul în care avocatul nu corespunde acestor criterii.
13. Nivelurile de remunerare pentru asistența juridică garantată de stat ar putea avea nevoie de o reconsiderare. În special, limita zilnică a câștigurilor – MDL 200, plus anumite sporuri în circumstanțe limitate – ar trebui să fie revăzută astfel încât să fie recompensate acțiunile care necesită a fi întreprinse într-o cauză anume, dar care să excludă abuzurile.
14. CNAJGS ar trebui să încurajeze ghidurile de bune practici, de genul celui elaborat de către Biroul Avocaților Publici și publicat de către Uniunea Avocaților în buletinul său. Comitetul pentru instruire al CNAJGS, recomandat mai sus, ar putea să examineze care alte ghiduri ar putea fi utile.
15. CNAJGS ar trebui să se abțină de la explorarea de mai departe a metodei de evaluare colegială (peer review), atâta timp cât rezultatele activității suplimentare în acest domeniu, planificate de către Fundația Soros-Moldova, vor fi disponibile.
16. Uniunea Avocaților ar putea dori să revadă procedurile sale disciplinare pentru a se asigura că acestea sunt în conformitate cu Articolul 6 din Convenția Europeană și

garantează un proces echitabil și imparțial. CNAJGS trebuie să suspende sau, unde este cazul, să excludă din sistem orice avocat care s-a dovedit a fi neglijent sau neonest în depunerea solicitărilor de remunerare.

17. Uniunea Avocaților ar putea lua în considerare organizarea unui mecanism de monitorizare a cerinței sale privind dezvoltarea profesională obligatorie. Numărul total de ore ar putea fi redus în schimbul unui control mai strict.
18. CNAJGS ar trebui să analizeze dacă este necesar să organizeze cursuri de instruire care ar fi luate în calcul pentru formarea profesională obligatorie și să desfășoare, sau să susțină, regulat un curs anual de actualizare, spre exemplu - de 10 ore, pe teme de bază.
19. Ministerul Justiției ar trebui să sugereze faptul că Institutul Național al Justiției ar trebui să vină, până în toamna anului 2013, cu planuri pentru cursuri comune de instruire a procurorilor, a altor actori implicați în urmărirea penală, judecători și avocați ai apărării.
20. La momentul oportun, CNAJGS ar putea considera efectuarea unei evaluări a tipului de cauze civile care sunt preluate de asistența juridică garantată de stat, precum și a tipurilor de cauze care ar trebui să fie incluse în schema de asistență juridică garantată de stat pentru a se asigura că obligațiile care decurg din articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului sunt îndeplinite.
21. Ar fi necesară perfecționarea componentei de abilități practice din sistemul de formare profesională a avocaturii în general. Sugestiile ar putea include:
 - i. reconsiderarea stagiului profesional, ca fiind mai mult o perioadă de instruire (eventual, identificarea a ceea ce ar putea fi de studiat);
 - ii. specificarea rolului avocatului-îndumător (mentorului) și aprobarea acestuia de către Uniunea Avocaților;
 - iii. un curs de abilități profesionale, de tipul celui menționat mai sus, pentru toți acei care sunt admiși în profesia de avocat;
 - iv. aprobarea unui set de abilități și rezultate pe care avocatul-stagiar le va dezvolta pe parcursul perioadei de instruire;
 - v. cerința ca toți avocații nou admiși în profesie să urmeze un curs de abilități profesionale, examinări și o perioadă de instruire (care ar putea fi scurtată pentru acei care vor utiliza calea experienței anterioare, disponibilă în prezent pentru foștii procurori și judecători).

Anexa 1

Studii anterioare

Moldova: Expertiza și comentarii scrise asupra proiectului de Lege cu privire la asistența juridică garantată de stat din Moldova (Moldova: Expertise and Written Comments on the Draft Law on State-Guaranteed Legal Aid Act in Moldova).

Dr. Jana Wurstova, Consiliul Europei și Comisia Europeană, fără dată .

Performanțele Justiției Penale prin Prisma Drepturilor Omului: Evaluarea procesului de transformare a sistemului de justiție penală în Republica Moldova (Criminal Justice Performance from a Human Rights Perspective: Assessing the Transformation of the Criminal Justice System in Moldova).

Fundația Soros Moldova, 2009.

Raport pe țară: Moldova.

N. Hriepievschi

International Legal Aid Group, 2009.

Evaluare asupra impactului Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat din Republica Moldova (Impact Assessment of the Moldovan Law on State-Guaranteed Legal Aid).

M. Grammatikov și N. Hriepievschi, Fundația Soros Moldova, 2012.

Probleme cu caracter juridic ale populației din Republica Moldova cu soluții și fără (Met and Unmet Legal Needs in Moldova).

M. Grammatikov, Fundația Soros Moldova, 2012.

Apărarea penală efectivă în Europa de Est .

Rețeaua Reformatoților în materie de Asistență Juridică Garantată de Stat, 2012.

E. Cape și Z. Namaradze.

N. Hriepievschi, capitolul 6 „Moldova”.

Anexa 2

Calitatea Serviciilor de Asistență Juridică Garantată de Stat: Evaluarea necesităților
Consiliului Național de Asistență Juridică Garantată de Stat

Roger Smith (Marea Britanie)

Olga Rabei (Moldova)

Natalia Romandaș (Interpret)

11 noiembrie – 17 noiembrie 2012

Programul vizitelor

No.	Ora	Numele	Autoritatea
12 noiembrie			
1.	12.30 TBC	Evghenii Golosceapov	Coordonator de programe în domeniul Justiției și Drepturilor Omului, PNUD Moldova
		Alexandru Cocirta	Manager de proiect, Proiectul Suport pentru Reforma Sectorului Justiției în Moldova
		Olga Rabei	Consultant național
2.	17.00	Nadejda Hriptievschi	Centrul de Resurse Juridice
13 noiembrie			
3.	09.00	Mihail Lupu	Membru, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă Uniunea Avocaților)
		Cristina Melnic	Membru, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă Ministerul Justiției)
		Vasile Cretu	Membru, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă Consiliul Superior al Magistraturii)
		Elena Gritco	Membru, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă Ministerul Justiției)
		Ludmila Dimitrisin	Membru, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă Ministerul de Finanțe)
		Eduard Revenco	Membru, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă Uniunea Avocaților)
4.	11.00	Lilian Darii	Director Executiv, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat
		Sergiu Chiruta	Coordonator, Oficiul Teritorial Chișinău, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat

		Victor Grijuc	Coordonator, Oficiul Teritorial Bălți, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat
		Sergiu Haritonenco	Coordonator, Oficiul Teritorial Bender (Căușeni), Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat
		Petru Hodorogea	Coordonator, Oficiul Teritorial Cahul, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat
		Vadim Suhov	Coordonator, Oficiul Teritorial Comrat, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat
5.	14.00	Svetlana Doinea	Avocat, Oficiul Teritorial Chișinău
		Vasile Untila	Avocat, Oficiul Teritorial Chișinău
		Irina Costea	Avocat, Oficiul Teritorial Chișinău
		Alexandru Cebanas	Avocat, Oficiul Teritorial Chișinău
		Veaceslav Avramov	Avocat, Oficiul Teritorial Bender
6.	16.00	Igor Ciobanu	Manager, Biroul Avocaților Publici
		Natalia Molosag	Avocat public
		Mariana Criclivaia	Avocat public
		Daniela Mirza	Avocat public
14 noiembrie			
7.	11.00	Gheorghe Amihalachioaie	Președintele Consiliului Uniunii Avocaților
		Eugeniu Tetelea	Președintele Comisiei pentru Etică și Disciplină
		Petru Bobu	Membru al Comisiei pentru Etică și Disciplină
		Mihail Lupu	Membru al Consiliului Uniunii Avocaților, Membru al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă Uniunea Avocaților)
8.	14.00	Raisa Botezatu	Judecător (pens.), Curtea Supremă de Justiție
9.	16.00	Victor Zaharia	Președinte, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (reprezintă societatea civilă / mediul academic)
15 noiembrie			
10.	09.30	Richard Grawey	ABA/ROLI
11.	11.00	Victor Munteanu	Directorul Programului Drept, Fundația Soros-Moldova
		Sergiu Rusanovschi	Coordonator de proiect, "Fortificarea instrumentelor de gestionare și a calității asistenței juridice din Republica Moldova", Fundația Soros-Moldova
		Diana Marian	Coordonator de proiect, "Abilitarea Juridică a Comunităților Rurale prin Intermediul unei Rețele de Parajuriști Comunitari", Fundația Soros-Moldova
12.	14.00	Gheorghe Malic	Șeful Departamentului Urmărire Penală, Ministerul Afacerilor Interne
		Ruslan Ojog	Șef adjunct al Departamentului Urmărire Penală, Ministerul Afacerilor Interne

		Marcel Scutari	Ofițer de Urmărire Penală
		Petru Malai	Ofițer de Urmărire Penală
13.	17.15	Olimpia Iovu	Avocat ABA ROLI
16 noiembrie			
14.	09.00	Vladimir Grosu	Viceministru al Justiției
15.	11.00	Ecaterina Palanciuc	Vicepreședinte, Judecătoria sectorului Centru (Chișinău)
		Ion Țurcan	Președinte, Judecătoria sectorului Centru (Chișinău)
16.	15.00	Lelea Metreveli	ONG „Ambasada Drepturilor Omului”
		Veaceslav Țurcan	ONG „Ambasada Drepturilor Omului”
17.	16.30		Ședința Clubului Avocaților pentru Drepturile Omului

Anexa 3

Legislație și instrucțiuni relevante

- (a) Declarația Universală a Drepturilor Omului și, în special, articolele 2, 8 și 11 (dreptul de a se bucura de drepturi fără discriminare, dreptul la satisfacție efectivă pentru încălcarea drepturilor și dreptul la "garanțiile necesare pentru apărare" în caz de acuzare de o infracțiune);
- (b) Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și, în special, dreptul prevăzut la articolul 14 (3): „să fie prezentă la proces și să se apere ea însăși sau să aibă asistența unui apărător ales de ea; dacă nu are apărător, să fie informată despre dreptul de a-l avea și, ori de câte ori interesul justiției o cere, să i se atribuie un apărător din oficiu, fără plată dacă ea nu are mijloace pentru a-l remunera”;
- (c) Convenția Europeană a Drepturilor Omului și, în special, articolul 6 privind drepturile generale la un proces echitabil și, în ceea ce privește materia penală, articolul 6 alineatul (3) litera (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 gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer”;
- (d) jurisprudența relevantă a Curții Europene pentru Drepturile Omului, de exemplu, cazul Airey împotriva Irlandei ([1979] 2 EHRR 305);
- (e) Alte convenții ONU, inclusiv Convenția împotriva torturii, convențiile pentru eliminarea discriminării rasiale sau a discriminării față de femei;
- (f) Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate, *Instrumente de Evaluare a Justiției Penale (Criminal Justice Assessment Toolkit)*, 2006;
- (g) Documentele Consiliului Europei, adoptate de către Comitetul de Miniștri, inclusiv:
- Rezoluția (76) 5 privind asistența juridică în materie civilă, comercială și administrativă;
 - Rezoluția (78) 8 privind asistența juridică și consultanța juridică;
 - Recomandarea (81) 7 privind măsurile de facilitare a accesului la justiție;
 - Recomandarea (85) 11 privind poziția victimei în cadrul dreptului penal și a procedurii penale;
 - Recomandarea (93) 1 privind accesul efectiv la justiție pentru persoanele foarte sărace;
 - Recomandarea (2000) 21 privind libertatea de a exercita profesia de avocat;
 - Recomandarea (2001) 3 privind serviciile acordate cetățenilor de către instanțe și alte instituții juridice prin utilizarea noilor tehnologii;
 - Recomandarea (2005) 12 care conține formularul pentru solicitarea asistenței juridice în străinătate în virtutea Acordului European privind transmiterea cererilor de asistență juridică și Protocolul său adițional.
- (h) Principiile și Liniile directe ONU privind accesul la asistență juridică garantată de stat în sistemele de justiție penală. De asemenea, sunt relevante, dar la nivel general, Principiile de bază ale Națiunilor Unite privind Rolul Avocaților. Principiile și Liniile directe au fost aprobate de Adunarea Generală a ONU la 20 decembrie 2012. Deosebit de relevantă este Linia Directoare 11 privind sistemele naționale de asistență juridică garantată de stat, care cere ca statele să întreprindă măsuri, în special, ca să asigure:
- i. asistență juridică efectivă în cauzele penale;
 - ii. asistență juridică efectivă pentru arestările și detențiile nelegitime etc.;
 - iii. coordonarea între agențiile și profesioniștii implicați în sistemul de justiție;
 - iv. parteneriate cu asociații ale avocaților și juriștilor;
 - v. asistență parajuriștilor atunci când e cazul;

- vi. încurajarea Asociației Avocaților de a elabora liste ale voluntarilor în cauzele penale;
- vii. identificarea modalităților de motivare a avocaților pentru oferirea asistenței gratuite celor săraci și dezavantajați;
- viii. încurajarea avocaților să organizeze circuite/deplasări naționale ale avocaților pentru oferirea asistenței juridice garantate de stat;
- x. servicii adecvate celor care s-ar putea confrunta cu discriminarea;

precum și considerarea opțiunii de constituire a unui organ sau autoritate națională de asistență juridică garantată de stat care este:

1. independent;
2. are competența necesară pentru acordarea asistenței juridice;
3. este capabil de a elabora o strategie pe termen lung privind asistența juridică;
4. raportează periodic autorităților responsabile.

Anexa 4: Curs de abilități profesionale. Exemplul din Anglia și Țara Galilor

Acest tip de curs ar putea fi prea complex și, mai important, prea scump pentru a fi implementat în Moldova, dar schema de mai jos exemplifică posibilul conținut al unui curs de abilități practice pentru avocații-stagiari, fie abilități specifice pentru asistența juridică garantată de stat, fie cu un caracter mai general. Acest curs trebuie să fie susținut de către toți stagiarii care doresc să devină avocați consultanți (solicitors) în Anglia și Țara Galilor. Exemplul dat vine de la Colegiul de Drept.

Modulele de baza ale CAP (Curs de Abilități Profesionale)

Cele trei module de bază ale CAP trebuie să fie finalizate în mod normal pînă a începe cursurile facultative. CAP nostru flexibil permite să susțineți modulele de bază în una din datele calendaristice disponibile:

Abilități de reprezentare și comunicare - 3 zile (18 ore).

Deservirea clientului și standarde profesionale - 2 zile (12 ore).

Abilități financiare și de afaceri - 3 zile (18 ore).

Abilități de reprezentare și comunicare - 3 zile (18 ore)

Acest modul se bazează și extinde abilitățile învățate în cadrul Cursurilor de Pregătire Juridică și vă ajută la:

- Dezvoltarea abilităților de a face o prezentare convingătoare, structurarea unui argument logic și convingător și obținerea informațiilor într-un mod eficient de la alții;
- Efectuarea unei analize bazate pe faptele unei cauze și dezvoltarea teoriilor cu privire la motivul de ce cazul clientului dvs. ar trebui să fie reușit;
- Susținerea în fața instanței de judecată;
- Înțelegerea reprezentării în procedurile judiciare și practicarea audierii efective a martorilor în audierea de bază, audierea încrucișată și audierea repetată, precum și prezentarea susținerilor verbale inițiale și finale;
- Atingerea standardelor etice și procedurale necesare pentru a exercita în mod corespunzător drepturile de a compărea și de a pleda în fața instanței, acordate avocaților consultanți (solicitors) calificați în instanțele civile și penale.

Modulul este evaluat printr-o testare individuală orală și scrisă.

Competențe privind prestarea serviciilor juridice ca și afaceri:

Afaceri: Relații cu clienții: caracterul comercial

Legislație: Competențele tehnice; Dezvoltare

Despre sine: Auto-management; Dezvoltare

Lucrul cu alții: Munca în echipă; Comunicare

Deservirea clientului și standarde profesionale – 2 zile (12 ore)

Vă oferim o varietate de direcții ale carierei pentru acest modul, ceea ce înseamnă că aveți posibilitatea de a construi cursul în funcție de tipul de activitate practicat:

- **Direcția corporativă** – pentru stagiarii în firmele juridice în care clienții sunt în principal companii listate public;
- **Direcția comercială și privată**–pentru stagiarii din firmele cu un amestec de clienți privați și corporativi;
- **Direcția de asistență juridică**– pentru stagiarii din companii, care acționează, în principal, în cazuri în care onorariile pentru una sau mai multe persoane implicate sunt finanțate prin sistemul de asistență juridică garantată de stat;
- **Direcția avocaților angajați permanent**– pentru stagiarii din companii comerciale, unde clientul lor este angajatorul.

Modulul este divizat în două zile separate de instruire, care pot fi trecute împreună în zile consecutive sau individual, în timp diferit, convenabil. Vă rugăm să rețineți faptul că Autoritatea de Reglementare a Avocaților Consultanți stipulează că Ziua 2 nu poate fi trecută în primele șase luni ale contractului Dvs de stagiere/formare.

Modulul dezvoltă înțelegerea dvs. privind conduita profesională, deservirea clientului și managementul activității și vă ajută la:

- Identificarea și tratarea chestiunilor legate de etică, conduită profesională, managementul riscurilor și deservirea clienților;
- Dezvoltarea modalității de lucru cu alte persoane, gestionarea timpului și organizarea proiectelor dvs. și a dezvoltării profesionale;
- Înțelegerea unor aspecte practice, precum ar fi contractul de asistență juridică, obligațiile față de persoanele terțe și instanță, angajamente, taxe și deservirea clienților;
- Identificarea și soluționarea problemelor într-un mod practic.

Modulul Comercial și Privat este recomandat pentru cei ce urmează direcția comercială și privată și cea de asistență juridică.

Vă oferim un modul Corporativ personalizat pentru cei ce urmează direcția Corporativă și un modul pentru Avocați angajați permanent adaptat pentru cei ce urmează direcția Avocați angajați permanent.

Competențe privind prestarea serviciilor juridice ca și afacere:

Afaceri: Relații cu clienții: caracterul comercial

Legislație: Competențele tehnice; Dezvoltare

Despre sine: Angajament; Auto-management; Responsabilitate profesională; Dezvoltare

Lucrul cu alții: Munca în echipă

Pentru mai multe informații cu privire la disciplinele opționale care să se potrivească direcției Dvs personalizate, vă rugăm să faceți clic pe una dintre următoarele direcții: [Corporate](#), [Commercial and Private](#), [In-house](#) and [Legal Aid](#).

Abilități financiare și de afaceri – 3 zile (18 ore)

Acest modul vizează bazele legale specifice potrivit cărora consultanța financiară poate fi acordată și aplicarea acestor principii, precum și sancțiunile penale posibile ce pot rezulta din această consultanță împreună cu problemele care ar putea cădea sub incidența Codului de Conduită. Modulul este un curs de trei zile (joi, vineri, luni), cu un examen scris în timp de 1 oră și 30 minute în ziua de luni dimineața.

La sfârșitul celei de-a doua zi, și în cadrul pregătirii pentru examen, delegații vor:

- avea o imagine de ansamblu a industriei serviciilor financiare;
- înțelege regimul juridic și regulatoriu care se aplică avocaților consultanți (solicitors) la furnizarea consultanței financiare;
- aprecia impactul Codului de Conduită asupra prestării serviciilor financiare;
- avea o imagine de ansamblu a caracteristicilor diferitor tipuri de investiții și o apreciere a planificării portofoliului de investiții.

În urma examenului, delegații vor finaliza cursul prin elaborarea unei evaluări a relevanței interpretării financiare a avocaților consultanți (solicitors) și vor obține o imagine de ansamblu a reglementării în domeniul contabilității.

Competențe privind prestarea serviciilor juridice ca și afacere:

Afaceri: Caracterul comercial

Legislație: Competențele tehnice; Dezvoltare

Despre sine: Responsabilitate profesională; Dezvoltare

Lucrul cu alții: Comunicare