Anexă

la Hotărârea Curții de Conturi

 nr. 8 din 28 februarie 2023



**CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt,69, tel.: (+373) 22 23 25 79, fax: (+373) 22 23 30 20, [www.ccrm.md](http://www.ccrm.md/); e-mail: ccrm@ccrm.md |

**RAPORTUL**

**auditului conformității asupra utilizării resurselor financiare publice alocate pentru administrarea sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat în anii 2020-2022**

****

**CUPRINS:**

[LISTA ACRONIMELOR 3](#_Toc128640797)

[GLOSAR 3](#_Toc128640798)

[I. SINTEZA 4](#_Toc128640799)

[II. PREZENTARE GENERALĂ 6](#_Toc128640800)

[2.1. Domeniul auditat 6](#_Toc128640801)

[2.2. Date de context general privind sistemul de AJGS 8](#_Toc128640802)

[III. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI 10](#_Toc128640803)

[3.1. Mandatul legal și scopul auditului 10](#_Toc128640804)

[3.2. Abordarea auditului 10](#_Toc128640805)

[3.3. Responsabilitatea echipei de audit 11](#_Toc128640806)

[IV. CONSTATĂRI 11](#_Toc128640807)

[4.1. OBIECTIVUL nr.1: Instrumentele de reglementare asigură direcționarea asistenței juridice către beneficiarii eligibili? 11](#_Toc128640808)

[*4.1.1. Fondurile alocate pentru AJGS sunt prioritar direcționate beneficiarilor la solicitările instituțiilor de drept ale statului. 11*](#_Toc128640809)

[*4.1.2. Valorificarea mijloacelor publice pentru asistența juridică garantată de stat este afectată de caracterul interpretabil al normelor juridice în domeniu. 14*](#_Toc128640810)

[*4.1.3. Există deficiențe la solicitarea și acordarea AJGS persoanelor juridice. 18*](#_Toc128640811)

[*4.1.4. Se atestă neaplicabilitatea, cât și caracterul desuet al unor norme ale Regulamentului la determinarea venitului solicitantului de AJGS. 20*](#_Toc128640812)

[*4.1.5. Lipsește un mecanism fiabil care ar oferi un echilibru între coraportul dintre multiplele solicitări ale asistenței juridice garantate de stat și raționalizarea utilizării banilor publici. 23*](#_Toc128640813)

[*4.1.6. Unele prevederi ale Regulamentului de funcționare a OT ale CNAJGS nu sunt subordonate prevederilor legale, ceea ce permite oferirea asistenței juridice unor persoane neeligibile. 23*](#_Toc128640814)

[*4.1.7. CNAJGS nu a asigurat reglementarea volumului de lucru în cazul avocaților contractați la cerere. 24*](#_Toc128640815)

[4.2 OBIECTIVUL nr.2: Factorii responsabili au asigurat conformitatea procesului de valorificare a resurselor pentru serviciile de asistență juridică garantată de stat? 26](#_Toc128640816)

[*4.2.1. Procesul de remunerare a asistenței juridice calificate de stat necesită a fi îmbunătățit, ceea ce nemijlocit ar conduce la raționalizarea utilizării banilor publici. 27*](#_Toc128640817)

[*4.2.2. OT ale CNAJGS nu au respectat punctual reglementările privind achitarea în avans a remunerării avocaților pentru serviciile juridice oferite. 32*](#_Toc128640818)

[*4.2.3. Procesul de monitorizare a calității serviciilor de asistență juridică garantată de stat este parțial funcțional. 33*](#_Toc128640819)

[*4.2.4. Funcționarea defectuoasă a mecanismului de restituire a cheltuielilor de acordare a asistenței juridice calificate 36*](#_Toc128640820)

[OBIECTIVUL nr.3: Organele de administrare ale sistemului de AJGS sunt organizate conform principiilor bunei guvernări? 38](#_Toc128640821)

[*4.3.1. Ambiguitățile în instituționalizarea organelor responsabile de administrarea procesului de AJGS 38*](#_Toc128640822)

[*4.3.2. Organizarea administrării funcționale a sistemului necesită a fi consolidată și conformată principiilor bunei guvernări. 39*](#_Toc128640823)

[*4.3.3. Componentele controlului intern managerial în cadrul entităților responsabile de administrarea sistemului de AJGS necesită a fi fortificate. 41*](#_Toc128640824)

[V. CONCLUZIA GENERALĂ 41](#_Toc128640825)

[VI. RECOMANDĂRI 42](#_Toc128640826)

[ANEXE 45](#_Toc128640827)

# **LISTA ACRONIMELOR**

|  |  |
| --- | --- |
| **MJ** | Ministerul Justiției |
| **MF** | Ministerul Finanțelor |
| **AJGS** | Asistența Juridică Garantată de Stat |
| **CNAJGS/Consiliul național** | Consiliul Național de Asistență Juridică Garantată de Stat |
| **Aparatul administrativ** | Aparatul administrativ al Consiliului Național de Asistență Juridică de Stat |
| **OT ale CNAJGS/OT** | Oficiile teritoriale ale Consiliului Național de Asistență Juridică Garantată de Stat |
| **MAI** | Ministerul Afacerilor Interne |
| **SFS** | Serviciul Fiscal de Stat |
| **Raportul avocatului** | Raport privind acordarea asistenței juridice garantate de stat elaborat de avocați contractați de OT |
| **CPP** | Codul de procedură penală |
| **CP** | Codul penal |
| **CIM** | Controlul intern managerial |

# **GLOSAR**

*asistență juridică garantată de stat* – servicii juridice acordate din contul mijloacelor destinate unor astfel de servicii persoanelor care nu dispun de suficiente mijloace financiare pentru plata lor și care întrunesc condițiile stipulate în lege;

*asistență juridică primară* – furnizare de informații privind sistemul de drept al Republicii Moldova, privind actele normative în vigoare, drepturile și obligațiile subiecților de drept, privind modalitatea de realizare și de valorificare a drepturilor pe cale judiciară și extrajudiciară; acordare de consultanță în probleme juridice; acordare de asistență în vederea întocmirii actelor juridice; acordare a altor forme de asistență care nu intră în categoria de asistență juridică calificată;

*asistență juridică calificată* *–*acordare a serviciilor juridice de consultanță, reprezentare și/sau apărare în organele de urmărire penală, în instanțele judecătorești pe cauze penale, contravenționale, civile sau de contencios administrativ, reprezentare în fața autorităților administrației publice;

*avocat public* – persoană având dreptul de a desfășura activitate de avocat în condițiile Legii cu privire la avocatură, admis în baza unor criterii de selectare să acorde gratuit sau parțial gratuit asistență juridică calificată din contul mijloacelor destinate acordării asistenței juridice garantate de stat.

# **SINTEZA**

Dreptul la asistență juridică este parte indispensabilă a garanțiilor oferite omului de către stat la un proces judiciar echitabil și reprezintă un drept stabilit de *articolul 6* *al Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale,* precum și de cadrul juridic național specializat, a cărui armonizare se realizează continuu. Evoluția în dinamică a numărului beneficiarilor de asistență juridică garantată de stat, precum și majorarea cuantumului mijloacelor financiare direcționate în scopul finanțării întregului sistem de AJGS indică implicarea tot mai accentuată a statului în promovarea garanțiilor privind dreptul la apărare gratuit.

Aceste premise, dar și interesul sporit al diferitor actori față de aspectele gestionării sistemului de asistență juridică garantată de stat au constituit temeiul pentru stabilirea tematicii respective spre auditare. Prin urmare, Curtea de Conturi, în conformitate cu Programele activității de audit pe anii 2022[[1]](#footnote-1) și, respectiv, 2023[[2]](#footnote-2), a efectuat auditul conformității asupra utilizării resurselor financiare publice alocate pentru administrarea sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat în anii 2020-2022.

Analiza per ansamblu a constatărilor de audit, expuse în prezentul Raport, relevă că, deși entitățile responsabile de elaborarea, promovarea și implementarea politicilor în domeniul AJGS au depus eforturi în vederea consolidării acestui sistem, totuși se constată unele aspecte lacunare ale cadrului normativ care reglementează domeniul dat, aspecte problematice și vulnerabilități care au afectat buna gestiune și valorificarea mijloacelor publice și se exprimă prin următoarele:

1. Ministerul Justiției, fiind responsabil de promovarea politicii în domeniul AJGS, nu s-a preocupat suficient de îmbunătățirea și modernizarea cadrului normativ aferent, precum și de remedierea lacunelor existente, cu toate că a fost informat sistematic de către CNAJGS privind aspectele deficitare. Prin urmare, în anii 2020-2021 au rămas nerealizate obiectivele și acțiunile, prestabilite în Planurile de acțiuni ale ministerului, cu referire la modificarea și promovarea cadrului juridic menționat, activitățile respective revigorându-se în anul 2022 (pct.4.1.2.);
2. deși statul țintește oferirea serviciilor juridice gratuite persoanelor cu venituri mici, în perioada auditată aceste servicii au fost direcționate preponderent beneficiarilor potrivit solicitărilor din partea instituțiilor de drept, care, folosindu-se de imperfecțiunile cadrului legal, au abuzat excesiv de asistența juridică de stat, ceea ce nemijlocit a condiționat suportarea unor cheltuieli iraționale. În contextul expus, se relevă:
3. solicitarea abuzivă de către organele de drept a AJGS, ca motiv invocându-se faptul că beneficiarii nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal, pentru unele infracțiuni care nu se încadrează în asistența juridică obligatorie, ceea ce a determinat suportarea unor cheltuieli bugetare suplimentare, a căror valoare, doar pe eșantionul auditat, constituie 14,9 mil. lei. Verificările de audit au scos în evidență cazuri de solicitare și, respectiv, de acordare neconformă a AJGS persoanelor cu funcție de demnitate publică și celor din serviciul public, inclusiv juriști și primari de localități. Mai mult decât atât, norma legală prevede că, atunci când participanții la proces nu înțeleg sau nu vorbesc limba în care se desfășoară procesul penal, ei au dreptul de a apela la serviciile interpretului, la fel oferit gratis de către instituțiile statului (pct. 4.1.2. lit. a) și lit. b));
4. se atestă cazuri de solicitare și acordare a AJGS în condiții neconforme, pe motiv juridic că *interesele justiției cer participarea apărătorului de stat la ședința de judecată*. Cheltuielile suportate din bugetul de stat în scopul remunerării muncii avocaților care au gestionat aceste cazuri constituie suma de 233,1 mii lei. Astfel, OT au acceptat solicitările parvenite de la angajații unor instituții subordonate MAI, deși, conform prevederilor legale, urmau să acorde asistență juridică doar la cererile însoțite de ordonanțele procurorilor, care, de fapt, lipseau (pct. 4.1.2. lit. c));
5. OT ale CNAJ au asigurat parțial respectarea prevederilor cadrului normativ la acordarea asistenței juridice garantate de stat persoanelor fizice, în temeiul lipsei resurselor financiare, or, de fapt, responsabilii OT nu s-au conformat și nu au solicitat anexarea la cerere a tuturor documentelor prestabilite. Deși, în majoritatea cazurilor, OT Chișinău și OT Bălți s-au limitat la colectarea datelor privind veniturile medii lunare ale solicitantului și membrilor familiei prin accesarea sistemelor informaționale guvernamentale, acest proces nu este unul instituționalizat și racordat la cadrul normativ existent. Mai mult decât atât, este necesar de a fi reexaminată și modernizată și metodologia de calcul al venitului în scopul acordării AJGS, întrucât se atestă atât caracterul desuet, cât și neaplicabilitatea unor norme în ce privește calculul venitului *în natură* (veniturile obținute din producția agricolă sau zootehnică a gospodăriilor țărănești (de fermier și gospodăriei casnice auxiliare)) și altele (pct. 4.1.4.);
6. este deficitară și acordarea AJGS persoanelor juridice, fapt generat atât de lipsa unei norme interne elaborate și aprobate de CNAJGS, care să reglementeze punerea în aplicare a prevederilor legale aferente acestui aspect, cât și de acceptarea unor solicitări parvenite de la organele de drept privind acordarea asistenței juridice unor agenți economici insolvabili, aceștia având desemnați de către instanța de judecată reprezentanți legali și care nu se încadrează în criteriile de eligibilitate pentru a beneficia de asistența respectivă (pct.4.1.3.);
7. în pofida faptului că legea specială prevede expres condițiile în care persoanele beneficiază de asistență juridică garantată de stat, CNAJGS a aprobat unele norme care nu sunt subordonate prevederilor legale, ceea ce permite coordonatorilor OT acordarea serviciilor juridice unor persoane neeligibile sau în condiții favorizante (pct. 4.1.6.);
8. CNAJGS nu a asigurat reglementarea volumului de lucru în cazul avocaților contractați la cerere, fapt care a dus la prezența unor discrepanțe semnificative și practici neuniforme în cadrul procesului de repartizare a cauzelor de AJGS avocaților contractați. În ansamblu, situația constatată în anul 2021 indică că, dacă în unele cazuri avocaților nu li s-a repartizat niciun dosar, atunci în altele apărătorii au gestionat mai mult de 200 de dosare (pct. 4.1.7.);
9. necesită a fi îmbunătățit și procesul de remunerare a avocaților care acordă servicii juridice, prin instituirea unor activități de control menite să asigure conformitatea utilizării mijloacelor bugetare în scopurile menționate. Or, verificările de audit reliefează cazuri de remunerare a unor avocați pentru acțiuni judiciare neconfirmate documentar sau acțiuni care nu pot fi probate și justificate ca executate, cum ar fi vizitele efectuate în penitenciar, prezența în ședințele de judecată, luarea cunoștinței de unele acte procesuale și explicarea acestora. La fel, au fost identificate cazuri de achitare dublă a unor acțiuni realizate și raportate ca urmare a desemnării a doi avocați pe aceeași cauză de tip ordinar (pct. 4.2.1.);
10. existența slăbiciunilor instituționale atât în procesul de monitorizare a calității asistenței juridice prestate de avocați, cât și la aplicarea mecanismului de restituire a cheltuielilor aferente asistenței juridice acordate a determinat funcționarea defectuoasă a acestora. Prin urmare, auditul a constatat cazuri de neidentificare și de neîntreprindere a măsurilor de încasare la buget a costurilor asistenței juridice pasibile recuperării. Verificările selective de audit au relevat că iregularitatea respectivă este una sistemică, identificată în 10% din eșantionul verificat, ceea ce însumează 32,0 mii lei (pct. 4.2.3. și pct. 4.2.4.);
11. structura organizațională a entităților responsabile de administrarea procesului de AJGS este una difuză, existând neclarități privind statutul juridic și poziționarea acestora, rolul și responsabilitățile atribuite, inclusiv în procesele de planificare, de gestionare și de raportare a mijloacelor bugetare (pct. 4.3.1. și pct. 4.3.2.).

Misiunea de audit public extern, în general, are ca scop valorificarea rezultatelor obținute și oferirea acestora părților interesate (Parlament, Guvern și societatea civilă), fiind formulate concluzii și înaintate recomandări în vederea îmbunătățirii și consolidării managementului instituțional la acordarea asistenței juridice garantate de stat, precum și eliminării deficiențelor constatate de auditori.

*Raportul de audit este destinat:*

**Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova** – pentru informare și luare de atitudine privind situația existentă în administrarea sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat, precum și pentru o posibilă utilizare a informațiilor la luarea deciziilor, înaintarea inițiativelor privind promovarea politicilor statului în acest domeniu;

**Ministerului Justiției** – ca organ central de specialitate al administrației publice centrale responsabil de elaborarea și promovarea politicii de stat în domeniul asistenței juridice garantate de stat;

**CNAJGS, inclusiv Aparatului administrativ și Oficiilor Teritoriale ale CNAJGS**–pentru identificarea deficiențelor și vulnerabilităților aferente sistemului de asistență juridică garantată de stat;

**societății civile, altor părți interesate.**

# **PREZENTARE GENERALĂ**

### **2.1. Domeniul auditat**

Unul dintre principiile de bază ale statului de drept și o condiție obligatorie ce rezultă din actele internaționale la care Republica Moldova a aderat constituie *asigurarea accesului liber la justiție* fiecărui cetățean*.* Astfel, un instrument instituit de stat în vederea respectării acestui principiu este garantarea asistenței juridice persoanelor care nu dispun de mijloace financiare suficiente pentru a o plăti, în acest sens oferind posibilitatea de a beneficia de servicii juridice și persoanelor apartenente grupurilor social vulnerabile. Procesual acest mecanism este reglementat de Legea nr. 198 din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat și de alte norme interne. De asemenea, obligația de acordare a asistenței juridice calificate și efective rezultă din art. 20 și art. 26 din Constituția Republicii Moldova; prevederile Codului de procedură penală, Codului contravențional, Codului de procedură civilă și alte acte normative. Angajamentul de a facilita accesul liber la justiție se reflectă și în documentele de politici ce țin de drepturile omului și justiție la nivel național.

În asistența juridică garantată de stat se încadrează cauzele penale, precum și cele non-penale[[3]](#footnote-3), pentru primele, la rândul lor, fiind concentrată o parte semnificativă din serviciile de acordare a AJGS întrucât acestea, în mare parte, se încadrează în cazurile de asistență juridică obligatorie.

Legea nr. 198/2007 prevede dreptul persoanei de a beneficia de asistența juridică din contul statului în două situații, inclusiv:

* atunci când persoanele nu dispun de mijloace suficiente pentru a acoperi costurile asistenței unui avocat – criteriul financiar, și se acordă persoanelor al căror venit mediu lunar este mai mic decât nivelul minim de existență pe cap de locuitor din țară, determinat trimestrial de Biroul Național de Statistică;
* în situațiile în care interesele justiției reclamă acordarea asistenței indiferent de nivelul venitului beneficiarului – care este considerat satisfăcut (asistență juridică obligatorie și de urgență).

Asistența juridică garantată de stat se clasifică în următoarele tipuri de asistență, inclusiv: *(i) asistență juridică primară* – care preponderent este acordată de para-juriști, precum și de avocații publici, și *(ii) asistență juridică calificată* – care poate fi ordinară și de urgență și este acordată de avocații publici și avocații contractați la cerere.

Responsabilitatea privind garantarea în sens general a implementării dreptului la asistență juridică garantată de stat, precum și formularea politicilor de stat în domeniu revine Ministerului Justiției. Sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat este organizat și administrat de către Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat[[4]](#footnote-4). Administrarea în teritoriu a procesului de acordare a asistenței juridice garantate de stat este realizată de către Oficiile teritoriale ale Consiliului Național, inclusiv de: OT Chișinău, OT Bălți, OT Cahul și OT Comrat. Pentru susținerea eforturilor privind administrarea și gestionarea mijloacelor alocate pentru asistența juridică a fost instituit aparatul administrativ al Consiliului Național. Principalele responsabilități ale organelor de administrare a sistemului de acordare a serviciilor juridice, precum și ale altor actori implicați, sunt următoarele:

|  |
| --- |
| **RESPONSABILITĂȚILE părților implicate în proces de asistență juridică**  |
| **d:\a_certan\Desktop\Asistența garantată de stat\RAPORTARE\maculator\guvernul_ro.pngMinisterul Justiției -**elaborează și promovează politica de stat în domeniul asistenței juridice garantate de stat. | **Uniunea Avocaților și Barourile -** participă la elaborarea criteriilor de selectare a avocaților precum și la monitorizarea activității acestora. |  **CNAJGS –** persoană juridică, organ colegial cu atribuții decizionale asupra administrării întregului sistem de AJGS. | **Aparatul administrativ** – asigură funcționarea Consiliului Național, organizarea și monitorizarea procesului de acordare a AJGS. |
|  **Oficiile Teritoriale** – persoane juridice, care asigură acordarea efectivă a asistenței juridice garantate de stat. | **Para-juriștii –** persoane care nu practică activitatea de avocat şi care, după o instruire specială, sunt calificați să acorde asistență juridică primară. | **Avocații contractați de stat** - acordă gratuit sau parțial gratuit asistență juridică calificată din contul mijloacelor destinate acordării garantate de stat. | **Beneficiarii** - persoanele care beneficiază de AJGS. |

Responsabilitățile integrale ale instituțiilor vizate sunt reflectate în Anexa nr.1 la Raportul de audit.

###  **2.2. Date de context general privind sistemul de AJGS**

1. În perioada 2020-2022, per total, au fost înregistrate 182 114 de cazuri de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru finanțarea cărora din contul bugetului de stat s-au utilizat 226,9 mil. lei. Reprezentarea acestora per an, precum și fluctuațiile înregistrate sunt prezentate în diagrama de mai jos.

**Diagrama nr.1**

***Sursă:*** *Informațiile publicate de către CNAJGS pentru anii 2020-2022.*

Datele sistematizate în diagramă relevă că evoluția din ultimii 3 ani a numărului de cazuri de acordare a asistenței juridice garantate de stat și valoarea cheltuielilor suportate de stat a înregistrat simultan un trend ascendent constant. Apogeul, cu cel mai înalt număr de cazuri de acordare a asistenței juridice garantate de stat, a fost înregistrat în anul 2022, cu 63 976 de cazuri, pentru care au fost utilizate 92,7 mil.lei, sau cu 12,7 mil. lei mai mult ca în anul 2021, și cu 38,5 mil. lei, comparativ cu anul 2020.

1. În ceea ce privește finanțarea domeniilor sistemului de AJGS, se cere a fi menționat că, din valoarea totală de 226,9 mil. lei, anual, partea preponderentă a mijloacelor bugetare, se direcționează pentru acoperirea cheltuielilor destinate remunerării avocaților care acordă asistență juridică calificată la cerere și celor (avocaților) publici – 206,2 mil. lei, urmând cheltuielile efectuate în scopul administrării sistemului – 15,8 mil. lei, și salarizării para-juriștilor – 4,8 mil. lei. Datele repartizate pe fiecare an auditat, precum și în funcție de domeniu se prezintă în diagrama de mai jos:

Diagrama nr.2

(mii lei)

***Sursă:*** *Informațiile publicate de CNAJGS pentru anii 2020-2022.*

Potrivit Diagramei nr.2, se atestă un trend de majorare a cheltuielilor bugetare la toate cele trei domenii aferente structurii sistemului de AJGS, inclusiv în scopul: remunerării serviciilor prestate de avocați – cca 89%-92%, administrării sistemului propriu-zis – 6-8%, și remunerării para-juriștilor – 2%. Executarea detaliată pe domenii și anii verificați se prezintă în Anexa nr. 2 la Raportul de audit.

1. Având la bază datele prezentate de CNAJGS, se relevă că, din numărul total de 182 114 cazuri:
* 142 459 au constituit cazurile de asistență juridică calificată acordată de avocați și restul, 39 655 de cazuri (22%), reprezintă cazurile de asistență juridică primară prestată de para-juriști și avocați. Astfel, ponderea asistenței juridice calificate este de 78% din întregul volum, iar asistenței juridice primare îi revine 22%;
* concomitent, din cele 142 495 de cazuri de asistență juridică calificată acordată de avocați, partea preponderentă revine AJGS în cauzele penale, cu o cotă de circa 84% din numărul total, sau ceea ce se cifrează la 119 657 de decizii. În rest, asistența juridică calificată a fost direcționată proporțional pe cauze civile, în volum de 8% (11 819), și cele contravenționale, în volum de 8% (10 983).
1. Conform datelor raportate anual de CNAJGS, pentru acordarea asistenței juridice în anul 2022 au fost implicați 589 de prestatori de servicii ai AJGS, dintre care:
* 514 avocați contractați la cerere;
* 12 avocați publici și
* 63 de para-juriști.

Comparativ cu anii 2020 și 2021, numărul total de avocați și para-juriști care acordă AJGS înregistrează o creștere relativă în ultimii ani, datorită faptului că numărul persoanelor nou-venite în sistem este mai mare decât numărul celor care au părăsit sistemul, respectiv cifrându-se la 516 și 552 de prestatori de servicii. La fel, se menționează că repartizarea geografică a numărului de avocați care acordă AJGS, în mare parte, se concentrează în jurisdicția OT Chișinău – 67%, urmată de OT Bălți – 22%, OT Cahul – 6%, și OT Comrat – 4%. Datele complete privind distribuția numărului de avocați per OT în cei trei ani auditați, precum și în funcție de tipurile de prestatori contractați de CNAJGS sunt prezentate în Anexa nr.3 la prezentul Raport de audit.

# **SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI**

### **3.1. Mandatul legal și scopul auditului**

Misiunea de audit public extern s-a desfășurat în temeiul art.5, art.31 și art.32 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07.12.2017, conform Programelor activității de audit pe anul 2022 și pe anul 2023, având drept scop evaluarea conformității gestionării mijloacelor financiare alocate pentru acordarea asistenței juridice calificate de stat în anii 2020-2022, în raport cu prevederile cadrului normativ aplicabil.

În acest sens, au fost determinate următoarele obiective specifice:

1. *Instrumentele de reglementare asigură direcționarea asistenței juridice către beneficiarii eligibili?*
2. *Factorii responsabili au asigurat conformitatea procesului de valorificare a resurselor pentru serviciile de asistență juridică garantată de stat?*
3. *Organele de administrare ale sistemului de AJGS sunt organizate conform principiilor bunei guvernări?*

### **3.2. Abordarea auditului**

Activitățile de audit au fost ghidate de Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit ISSAI 100, ISSAI 400 și ISSAI 4000[[5]](#footnote-5). Abordarea auditului a fost orientată spre evaluarea sistemică a mai multor procese specifice, cu implicarea autorităților de stat responsabile în procesul de administrare și acordare a serviciilor juridice, și anume a:

* corectitudinii procesului de identificare a persoanelor eligibile în scopul beneficierii de servicii juridice finanțate din contul bugetului de stat, analizându-se documentele primare, precum și informația din sistemul informațional automatizat gestionat de OT ale CNAJGS. Concomitent, în scopul testării modalității de calcul al venitului mediu lunar al beneficiarilor solicitanți, a fost reconciliată informația cu datele portalului guvernamental;
* conformității procesului de calculare, precum și încadrării venitului mediu sub nivelul minim de existență pe cap de locuitor din țară, prin solicitarea accesului confirmărilor externe, cu analiza ulterioară și procesarea rezultatelor;
* stabilirii componentelor semnificative de audit, prin utilizarea materialității calitative, fiind testate riscurile de neconformitate identificate ca rezultat al aplicării raționamentului profesional, importanței domeniului și așteptărilor/interesului publicului față de acesta;
* regularității procesului de remunerare a avocaților, în speță, prin confirmarea documentară a acțiunilor raportate de avocați;
* analizei funcționalității mecanismului de monitorizare a calității asistenței juridice garantate de stat acordate de către avocați, precum și a mecanismului de recuperare a cheltuielilor de AJGS;
* analizei organizării instituționale a CNAJGS și a OT, precum și a aplicării de către acestea a principiilor bunei guvernări în cadrul administrării sistemului de AJGS.

Verificările auditului au vizat doar acele aspecte care au asigurat acumularea probelor necesare și suficiente pentru a răspunde la obiectivele specifice.

Drept surse ale criteriilor de audit s-au utilizat actele normative care reglementează sistemul de acordare a AJGS, în special, Legea nr. 198 din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, unele prevederi ale legilor organice, Legea nr.229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern, normele interne ale MJ și CNAJGS, precum și politicile asumate de Guvern. Informații integrale privind aria de cuprindere a auditului și criteriile de evaluare a conformității acestui proces sunt prezentate în Anexa nr. 3 la prezentul Raport de audit.

### **3.3. Responsabilitatea echipei de audit**

Responsabilitatea auditorului public este de a planifica și a realiza misiunea de audit în conformitate cu standardele în materie de audit public extern și cadrul normativ-metodologic instituțional aferent, cu obținerea probelor suficiente și adecvate, exprimarea unei concluzii concepute asupra conformității organizării și funcționării sistemului de acordare a asistenței juridice de stat. Auditorul public nu este responsabil de prevenirea faptelor de fraudă și eroare, a fost independent față de entitate, precum și a îndeplinit responsabilitățile de etică în conformitate cu cerințele Codului etic al Curții de Conturi[[6]](#footnote-6).

# **CONSTATĂRI**

## **4.1. OBIECTIVUL nr.1: Instrumentele de reglementare asigură direcționarea asistenței juridice către beneficiarii eligibili?**

Diversitatea și complexitatea prevederilor actelor normative de reglementare a sistemului de acordare a AJGS, care pe alocuri conțin viduri legislative, iar în alte cazuri fac obiectul unor interpretări diferite, creează premise pentru oferirea serviciilor juridice respective în condiții defectuoase, fapt ce a determinat valorificarea irațională a mijloacelor bugetare, estimate de audit în valoare de 15,1 mil.lei.

Observațiile de audit atestă neconformități și la acordarea de către OT ale CNAJGS a asistenței juridice persoanelor prin testarea nivelului de venit, cauzate de nesolicitarea și neanexarea la cerere a setului de documente prestabilit în vederea determinării corecte a venitului mediu lunar al solicitantului. Concomitent, actuala modalitate de determinare a venitului mediu lunar al beneficiarului este una ambigue și dificil de aplicat, ceea ce afectează plenitudinea sumelor incluse în determinarea venitului global al familiei, în scopul determinării beneficiarilor eligibili.

Există discrepanțe semnificative și practici neuniforme în cadrul procesului de repartizare de către coordonatorii oficiilor teritoriale ale CNAJGS a cauzelor de AJGS spre preluare de către avocați, în mare parte cauzate atât de lipsa reglementării unor cerințe de către CNAJGS, cât și de existența unor factori obiectivi.

### ***Fondurile alocate pentru AJGS sunt prioritar direcționate beneficiarilor la solicitările instituțiilor de drept ale statului.***

a) Cuantumul mijloacelor bugetare alocate în ultimii trei ani în scopul finanțării sistemului de AJGS înregistrează o creștere de cca 71%.

Pentru realizarea principiului liberului acces la asistență juridică, statul asigură organizarea și funcționarea instituțiilor responsabile de acordarea asistenței juridice garantate de stat, și alocă mijloacele bugetare necesare retribuirii serviciilor juridice prestate în conformitate cu Legea 198/2007.

În scopul finanțării sistemului de asistență juridică garantată de stat, în anii 2020-2022 din contul bugetului de stat au fost alocate mijloace financiare în valoare de 226,9 mil. lei. Reieșind din faptul că, în perioada auditată, sistemul de AJGS a fost influențat și de anumite efecte determinate de factori economico-sociali, pe parcursul exercițiilor bugetare din anii 2020-2022 s-au efectuat rectificări ale valorii bugetelor aprobate în acest scop.

Datele privind bugetele inițial aprobate, precum și ulterior precizate aferente mijloacelor bugetare necesare administrării sistemului de acordare a AJGS în perioada 2020-2022, precum și nivelul de executare a acestora sunt expuse în următorul tabel.

**Tabelul nr. 1**

*(mii lei)*



***Sursa:*** *Date generalizate de echipa de audit conform Rapoartelor privind executarea bugetului CNAJGS și al OT pe anii 2020-2022.*

Datele din tabel denotă următoarele.

În ultimii trei ani se atestă un trend constant ascendent al alocațiilor bugetare destinate finanțării sistemului de AJGS, or, raportul dintre sumele executate în anul 2022 față de anul 2021 s-a majorat cu *15%,* sau în valoare de 12,7 mil. lei, iar în anul 2022, comparativ cu anul 2020 – de *71%,* ceea ce semnifică mai mult cu 38,6 mil. lei*.* Acest fapt a fost determinat atât de majorarea unității convenționale[[7]](#footnote-7) în baza căreia are loc remunerarea avocaților contractați la cerere, proces care a demarat începând cu anul 2018 și a continuat și în anul 2021, majorării parțiale a cuantumului remunerației fixe lunare achitate avocaților publici[[8]](#footnote-8), cât și de creșterea numărului de apelanți la serviciile de AJGS.

Cu referire la valorificarea per ansamblu a mijloacelor bugetare alocate pentru finanțarea sistemului de AJGS în anii 2021 și 2022, se atestă o *execuție bugetară, comparativ cu indicii precizați,* la nivel de 100%, sau devierile la nivel agregat sunt nesemnificative. Cu referire la anul 2020, se observă o neexecuție a bugetului atât față de datele precizate, cât și față de cele inițial aprobate, sau la nivel de 16% și, respectiv, 13%, astfel înregistrându-se nevalorificarea sumelor de 10,6 mil.lei și, respectiv, 8,1 mil.lei.

b) În pofida faptului că statul țintește oferirea serviciilor juridice gratuite persoanelor cu venituri mici, în perioada auditată această activitate a fost preponderent focusată pe cauze penale la solicitarea instituțiilor de drept

Asistența juridică garantată din contul statului este orientată și oferită, în principiu, persoanelor cu venituri reduse[[9]](#footnote-9), întrucât acestea nu dispun de mijloace financiare suficiente pentru a acoperi costurile asistenței unui avocat, iar interesele justiției reclamă această asistență.

Procedura de solicitare a AJGS poate fi inițiată atât de persoana în cauză, cât și de către organele de urmărire penală sau de instanțele de judecată. Astfel, potrivit art. 19 și art. 20 din Legea nr.198/2007, precum și reglementărilor din legile organice[[10]](#footnote-10), asistența juridică calificată pentru cauzele penale poate fi solicitată la orice etapă procesuală la care survine obligativitatea participării avocatului garantat de stat, iar la cele non-penale – și până la inițierea procesului. Criteriile de eligibilitate ale beneficiarilor de care trebuie să se țină cont atunci când se apelează la asistența juridică calificată, sunt clasificate în două categorii:

a) *criteriul financiar* – se acordă doar acelor persoane care nu dispun de mijloace pentru a plăti serviciile de asistență juridică, și

 b) *criteriul referitor la conținutul cauzei* – este prevăzut pentru cauzele penale, şi anume „când interesele justiției o cer”, precum și pentru cauzele contravenționale, civile şi de contencios administrativ, și anume dacă „cauza este complexă din punct de vedere juridic sau procesual”.

Estimările auditului privind repartizarea AJGS în funcție de categoriile de solicitanți/beneficiari menționate mai sus se prezintă în tabelul nr.2:

**Tabelul nr.2**



***Sursa:*** *Date generalizate de echipa de audit conform informațiilor prezentate de Aparatul administrativ al CNAJGS și OT.*

Indicatorii expuși în tabelul de sus atestă că, în perioada 2020-30.09.2022, partea preponderentă a AJGS a revenit acoperii solicitărilor înaintate OT ale CNAJGS de către instituțiile de drept, ponderea acestora încadrându-se în limitele de 75,0-79,0%. Cât privește cazurile de acordare a asistenței juridice garantate de stat în funcție de nivelul de venit al solicitantului, este de menționat faptul că în aceeași perioadă nivelul de acordare a fost cuprins între 21% și 25%, ceea ce semnifică un sfert din totalul deciziilor de acordare a AJGS adoptate/emise de OT ale Consiliului Național. Concomitent, refuzurile emise de OT ale Consiliului Național privind acordarea AJGS au înregistrat o pondere în medie de 6% din numărul de solicitări în baza testului de venit, cel mai înalt nivel fiind înregistrat în anul 2022 – de 9,0%. De menționat că numărul de refuzuri a înregistrat un trend ascendent, ca urmare a faptului că OT au obținut acces la platformele guvernamentale de date privind veniturile solicitantului, care sunt verificate și analizate în procesul de acordare a AJGS.

Verificările de audit, denotă că AJGS se acordă preponderent la solicitarea instituțiilor de drept, care utilizând ambiguitățile cadrului normativ - legal au făcut uz în exces de asistența juridică de stat pentru unele categorii de beneficiari, ceea ce a condus la majorarea cheltuielilor. La fel, se atestă că, în perioada auditată, s-au constatat unele aspecte care au condiționat solicitarea și ulterioara acordare, în condiții neconforme, a AJGS, ceea ce a generat suportarea unor cheltuieli nejustificate, faptele fiind relatate mai detaliat în constatările care se regăsesc în subcapitolele următoare.

În contextul expus, auditul relevă necesitatea revizuirii și îmbunătățirii cadrului legal și stabilirii unor practici cutumiare în aplicarea și evaluarea temeiniciei solicitărilor înaintate de aceste organe ale statului, în vederea asigurării întrebuințării eficiente a mijloacelor bugetare. Cele menționate se argumentează de următoarele.

### ***Valorificarea mijloacelor publice pentru asistența juridică garantată de stat este afectată de caracterul interpretabil al normelor juridice în domeniu.***

Cadrul normativ existent reglementează fragmentat și lacunar sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat, or, unele prevederi aferente acestuia creează premise de solicitare și, respectiv, de acordare în exces a serviciilor juridice de către stat, iar altele poartă un caracter caduc, fapt ce împovărează procedura de solicitare și acordare a asistenței juridice în funcție de nivelul veniturilor beneficiarului.

Deși, conform art.9 din Legea nr.198/2007, MJ îi revine responsabilitatea pentru elaborarea politicii de stat în domeniul asistenței juridice garantate de stat, autoritatea publică centrală nu s-a implicat pe deplin în realizarea acestor responsabilități. Cele menționate au condus la stagnarea promovării obiectivelor asumate de MJ și stipulate în Planurile de acțiuni pentru anii 2020-2021 privind îmbunătățirea organizării și administrării sistemului de asistență juridică garantată de stat. Acțiunile de elaborare și promovare a cadrului aferent domeniului s-au intensificat doar în anul 2022.

Autoritățile responsabile de implementare, în special CNAJGS, Aparatul administrativ și OT, întâmpinând o serie de constrângeri și deficiențe în aplicabilitatea cadrului normativ și în scopul implementării consecvente a Strategiei de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2021-2022, anual și-au trasat obiective în Planurile de acțiuni pentru anii 2020 - 2022[[11]](#footnote-11). Acestea au fost țintite și orientate spre revizuirea normelor deficitare și vulnerabile aferente domeniului asistentei juridice garantate de stat, in special:

* reexaminarea condițiilor de eligibilitate pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat, precum și promovarea modificărilor;
* revizuirea condițiilor, mărimii și modului de remunerare a avocaților pentru serviciile de acordare a asistenței juridice garantate de stat în vederea îmbunătățirii acestora;
* elaborarea și instituționalizarea mecanismului de acordare a asistenței juridice parțial gratuite;
* dezvoltarea mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat;
* elaborarea continuă a standardelor de calitate, care ar putea servi drept repere în procesul de monitorizare internă și externă a calității serviciilor de asistență juridică garantată de stat acordate de către avocați.

Cu toate că instituțiile statului și-au asumat executarea unor acțiuni relevante pentru îmbunătățirea guvernării sistemului de asistență juridică, auditul constată că acest proces este unul anevoios și poartă un caracter tardiv, acțiunile trasate în mare parte nefiind realizate, or, acestea fiind incluse repetat atât în documentele de planificare strategică, cât și regăsindu-se de la an la an în documentele de planificare operațională.

Cele menționate au fost condiționate de un cumul de factori de natură obiectivă și subiectivă, rezultată din complexitatea domeniului, insuficiența conlucrării instituționale între MJ și Consiliul Național, dar și fiind influențată de modificarea continuă a legislației procesuale, apariția de noi practici și cutume profesionale în cauzele de procedură penală și non-penale, care necesită a fi integrate în sistemul de asistentă juridică garantată. Un alt aspect obiectiv este faptul că procedura de modificare a actelor legislative necesită parcurgerea etapizată a procesului de legiferare, care necesită timp, dar și agrearea modificărilor legislative din partea legiuitorului.

Se relevă că echipa de audit a identificat și a analizat procesele care necesită a fi dezvoltate și perfecționate, în acest context fiind structurate și relatate următoarele.

1. Norme contradictorii și neclare privind acordarea AJGS în unele situații obligatorii prestabilite de cadrul normativ

Potrivit art. 69 alin. (1) pct.3) din CPP, participarea apărătorului la procesul penal este obligatorie în cazul în care bănuitul, învinuitul, inculpatul nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal. Analiza datelor din informația prezentată de CNAJGS atestă că, în perioada 2020 – 11.11.2022, făcându-se uz de norma menționată supra, coordonatorii OT au aprobat 13.154 de Decizii de acordare a AJGS, dintre care pentru 10.268 de decizii au fost achitate mijloace financiare în sumă de 20.912,3 mii lei, inclusiv:

* 29% din numărul total de decizii de acordare a AJGS reveneau cazurilor în care persoanele fizice (bănuitul, învinuitul, inculpatul) pentru care s-au solicitat asistența juridică, din cauza că nu posedau sau posedau în măsură insuficientă limba, erau eligibile să beneficieze de asistența juridică și conform altor criterii stabilite legal (pentru infracțiuni *grave, deosebit de grave* sau *excepțional de grave);*
* partea preponderentă, sau 71% din numărul total al deciziilor vizate mai sus, al căror cost constituie 14.896,2 mii lei, reprezintă cele în care beneficiari au fost persoane care au săvârșit infracțiuni „ușoare” sau mai „puțin grave”, iar serviciile juridice au fost acordate la solicitarea organelor de drept, care, pentru a evita testarea venitului mediu lunar, au făcut uz de prevederea că bănuitul, învinuitul, inculpatul nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal. Necesită a fi menționat faptul că ponderea cea mai semnificativă din aceste desemnări a fost efectuată ca urmare a solicitărilor parvenite de la organele de urmărire penală (CNA, PCCCOCS, IP etc.) și instanțele de judecată. De menționat că norma juridică utilizată este una ambiguă, neexistând tehnici și procedee de testare și documentare privind necunoașterea limbii în care decurge procesul penal. Mai mult decât atât, potrivit art. 16 din CPP, atunci când participanții la proces nu înțeleg sau nu vorbesc limba în care se desfășoară procesul penal, ei au dreptul de a lua cunoștință de toate actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță și de a pune întrebări prin intermediul *interpretului[[12]](#footnote-12)*, la fel oferit gratis de către instituțiile statului. Drept rezultat, persoana bănuită/învinuită/inculpată poate beneficia de servicii acordate de stat atât de avocat, cât și de interpret pe unul și același motiv – nu posedă sau posedă într-o măsură insuficientă limba procesuală.
1. Există cazuri de solicitare abuzivă de către organele de drept a AJGS pe motiv că persoanele nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal.

Verificările de audit pe un eșantion limitat au scos în evidență cazuri de solicitare și, respectiv, acordare neconformă a AJGS persoanelor cu funcție de demnitate publică și celor din serviciul public, inclusiv primari de localități, angajați ai Serviciului investigare fraude economice al Inspectoratului de Poliție Taraclia, Oficiului Teritorial Cadastral Cimișlia, Sectorului de Poliție de Frontieră or. Soroca și altele*.* Valoarea acestor servicii a constituit suma de 6,4 mii lei, auditul calificându-le ca fiind neconforme întrucât specificul exercitării funcțiilor publice menționate impune cunoașterea limbii de stat și, în fapt, aceste persoane nu erau eligibile la asistența juridică obligatorie. Concomitent, se menționează că persoanele respective au comis infracțiuni mai puțin grave[[13]](#footnote-13), fiind necesară evaluarea eligibilității acestora prin aplicarea testului la venit, fapt evitat de organele responsabile. Un caz elocvent la acest aspect este situația în care beneficiar al serviciilor gratuite de stat a fost juristul de la Î.S. „Aeroportul Internațional Mărculești”, căruia i-a fost imputată săvârșirea infracțiunii mai puțin grave[[14]](#footnote-14) și conform Deciziei OT Bălți, a beneficiat de serviciile unui avocat pe motivul invocat de PCCOCS că nu cunoaște limba procesuală, or, profesia de jurist impune cunoașterea materiei de drept.

Un alt caz în care se atestă caracterul abuziv de utilizare a speței de necunoaștere a limbii se constată și la acordarea AJGS unei persoane la solicitarea Inspectoratului de poliție Taraclia. Asistența respectivă a fost acordată în pofida faptului că beneficiarul era vorbitor de limba rusă, aceasta fiind utilizată regional și în comunicarea cu inculpatul, fapt rezultat din Protocolul de interogare[[15]](#footnote-15). La fel, documentele anexate la dosarul penal, precum și Hotărârea instanței, care au fost prezentate de avocat, denotă că acestea au fost întocmite în limba rusă, fiind incertă acordarea AJGS pe motivul nominalizat. Mai mult decât atât, persoana a fost pusă sub învinuire conform art. 2641 alin.(1)din CP**„Conducerea mijlocului de transport în stare de ebrietate alcoolică cu grad avansat sau în stare de ebrietate produsă de alte substanțe”, care cade sub incidența infracțiunilor ușoare. În asemenea cazuri asistența juridică este acordată pe baza testului de venit, ceea ce de fapt nu s-a realizat. În consecință, serviciile achitate pe acest caz, în valoare de 2,7 mii lei, se consideră cheltuieli neconforme.**

1. Se atestă cazuri de solicitare și acordare a AJGS în condiții neconforme, motivul juridic invocat fiind că interesele justiției cer participarea apărătorului de stat în ședința de judecată.

O altă situație care cade sub incidența dreptului la asistență juridică obligatorie reprezintă speța prevăzută la art. 69 alin. (1) pct.10) și alin. (3) din Codul de procedură penală, potrivit căreia coordonatorii OT ale CNAJGS asigură participarea apărătorului la procesul penal în cazul în care „*interesele justiției cer participarea lui în ședință de judecată în primă instanță, în apel și în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac”.* Când asistența juridică este obligatorie, învinuitul, inculpatul nu poate fi judecat în lipsa apărătorului.

Concomitent, potrivit prevederilor pct. 11 din Hotărârea CSJ nr. 11 din 24.12.2020[[16]](#footnote-16), determinarea faptului dacă interesele justiției cer asistența obligatorie a apărătorului, inclusiv în cazul menționat supra, ține de competența procurorului sau a instanței de judecată și depinde de:

a) complexitatea cazului;

b) capacitatea bănuitului, învinuitului, inculpatului de a se apăra singur;

c) gravitatea faptei, de a cărei săvârșire persoana este bănuită sau învinuită, și de sancțiunea prevăzută de lege pentru săvârșirea ei.

Analizând informațiile prezentate de CNAJGS, se atestă că, în perioada 2020-11.11.2022, au fost înregistrate 38.491 cazuri de acordare a AJGS, având ca temei invocat *interesele justiției cer AJGS obligatorie*, din care ponderea cea mai semnificativă (97%) revine solicitărilor instanțelor de judecată, iar 3%, ceea ce semnifică 1.291 de cazuri, la interpelările organelor de urmărire penală. La rândul său, din cele 1.291 de situații, 27% au fost la solicitarea organelor Procuraturilor, iar în restul 73%[[17]](#footnote-17) au fost înaintate de către alte organe de urmărire penală, inclusiv de Inspectoratele de Poliție; Inspectoratul Național de Investigații; Centrul de Combatere a Traficului de Persoane; Direcția Generală Urmărire Penală, Departamentul de Poliție Frontieră.

Verificările de audit au scos în evidență neconformități care, în mare parte, au fost cauzate de nerespectarea condițiilor de solicitare a AJGS atunci când temeiul invocat este „interesele justiției cer participarea avocatului în ședință de judecată”. Astfel, din totalitatea cazurilor examinate, în 104 situații auditul a identificat că solicitările de AJGS au fost înaintate și acceptate în lipsa ordonanțelor/demersurilor procurorilor privind necesitatea prezenței avocatului pentru reprezentarea dreptului la apărare a beneficiarilor în instanțele de judecată. Or, acest fapt nici nu a fost posibil întrucât solicitările au fost înaintate de către angajații[[18]](#footnote-18) unor instituții subordonate Ministerului Afacerilor Interne, în cadrul cărora nu există funcții cu statut de procuror. La fel, se constată că, în toate cazurile verificate, s-a solicitat apărător pentru faza de urmărire penală și nu pentru judecarea cauzelor în instanța de judecată, ceea ce denotă nerespectarea condițiilor Codului de procedură penală analizate. Valoarea cheltuielilor suportate din bugetul de stat în scopul remunerării muncii avocaților care au gestionat aceste cazuri constituie suma de 233,1 mii lei.

Totodată, se menționează că, în pofida faptului că în trimestrul IV al anului 2020 CSJ a oferit explicații despre aplicarea corectă și uniformă a legislației privind solicitarea asistenței juridice calificate în cazurile în care interesele justiției cer participarea avocatului în ședință de judecată (*fiind indicat expres că aceasta ține de competența procurorului sau a instanței de judecată*), se constată că și în perioadele ulterioare acesteia a continuat practica de solicitare și acordare a AJGS fără a fi respectate prevederile actului CSJ menționat supra sau în lipsa ordonanțelor/demersurilor procurorilor privind solicitarea prezenței avocatului la etapele de adjudecare a cauzei în instanță de judecată.

1. Deși CNAJGS a întocmit demersuri privind necesitatea revizuirii cadrului normativ aferent acordării AJGS, inclusiv de remediere a ambiguităților relatate supra, acest proces nu are finalitate, aflându-se la etapa de examinare.

CNAJGS a sesizat necesitatea îmbunătățirii practicilor cotidiene de acordare a asistentei juridice garantate de stat, constatând o serie de aspecte conceptuale ce urmează a fi soluționate prin modificarea legislației ce vizează condițiile şi procedura de acordare a AJGS, pentru a elimina, pe de o parte, cazurile de abuz și de a facilita, pe de altă parte, accesarea sistemului de către anumite categorii de populație defavorizate. Modificările înaintate de CNAJGS vizează atât excluderea aspectului ce ține de acordarea AJGS pe motiv că persoanele nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal, cât și expunerea în redacție nouă[[19]](#footnote-19) a celui privind faptul că interesele justiției cer participarea avocatului în ședința de judecată în primă instanță, în apel și în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac. Deși încă în luna martie 2022 a fost creat un grup de lucru[[20]](#footnote-20) responsabil de modificarea cadrului normativ penal și procesual penal, care a prezentat propunerile de modificare a art. 69-72 din CPP, aceste acțiuni nu au finalitate și se află în proces de examinare la MJ.

### ***Există deficiențe la solicitarea și acordarea AJGS persoanelor juridice.***

O altă categorie de beneficiari ai asistenței juridice garantate de stat o reprezintă agenții economici pecauzele penale intentate în privința lor, care până în anul 2020 nu dispuneau de acest drept. În această ordine de idei, prin Legea nr.01 din 06.02.2020 pentru modificarea unor acte normative, la propunerea MJ au fost completate atât spețele Legii nr.198/2007, cât și ale Codului de procedură penală, fiind prevăzute condițiile de solicitare a AJGS de către persoanele juridice.

Deși, în perioada 2020-2022, OT ale CNAJGS au făcut uz de această normă într-un număr nesemnificativ de cazuri (din cele 36 de solicitări, s-au finalizat 19 cazuri), fiind achitate mijloace bănești în sumă de 21,0 mii lei, auditul atestă unele puncte slabe și deficiențe aferente acestui proces, care necesită a fi menționate. Or, în contextul expus, se denotă atât lipsa unor norme interne care ar reglementa punerea în practică a solicitării și acordării AJGS persoanelor juridice, cât și acordarea asistenței juridice unor solicitanți neeligibili.

În contextul expus se menționează următoarele:

* potrivit art. 20 lit. (a1) din Legea nr.198/2007, sunt eligibili pentru a beneficia de asistență juridică garantată de stat persoanele juridice prevăzute la art. 521 alin. (22) din Codul de procedură penală[[21]](#footnote-21).

La rândul său, norma art. 521 alin. (22) din CPP prevede că „în lipsa persoanelor care gestionează persoana juridică, *procurorul sau instanța de judecată* solicită coordonatorului oficiului teritorial al CNAJGS desemnarea unui avocat care să acorde asistență juridică garantată de stat”. Ca urmare a verificărilor efectuate de echipa de audit[[22]](#footnote-22), se atestă 5 cazuri de acceptare și acordare de către OT Chișinău a AJGS agenților economici, în sumă de 2,5 mii lei, care au fost solicitate de către reprezentanți ai organelor de investigație (inspectori fiscali și ofițeri de urmărire penală din cadrul PCCOCS și Direcției Generale Administrare Fiscală Antifraudă a SFS), care conform normei legale menționate supra nu erau în drept să solicite asistența juridică garantată de stat.

Drept argumentare s-a invocat motivul că la acordarea AJGS s-a ținut cont de faptul că organele respective exercită funcția de urmărire penală și activitatea specială de investigație.

* O altă deficiență reprezintă faptul că CNAJGS nu a asigurat elaborarea unor norme interne privind modalitatea de solicitare și acordare a asistenței juridice agenților economici, inclusiv nu a elaborat un model de cerere privind acordarea AJGS persoanelor juridice. Acest fapt a determinat solicitanții să utilizeze formularul la acordarea asistenței juridice persoanelor fizice, ale cărui elemente nu sunt aplicabile în cazul agenților economici[[23]](#footnote-23). Observațiile de audit relevă și faptul că nu există o asigurare pentru OT ale CNAJGS referitor la respectarea întocmai a spețelor art. 521 din CPP, care statuează că:
* în cazul în care urmărirea penală sau judecarea cauzei împotriva persoanei juridice se efectuează pentru aceeași faptă ori pentru fapte conexe și în privința reprezentantului legal al acesteia, *persoana juridică își desemnează un alt reprezentant legal* în anumite condiții prestabilite[[24]](#footnote-24);
* dacă persoana juridică nu și-a desemnat un reprezentant conform alin. (2), la demersul procurorului, judecătorul de instrucție sau, după caz, i*nstanța de judecată desemnează un reprezentant al persoanei juridice* din rândul persoanelor care gestionează persoana juridică, în privința căruia nu se desfășoară un proces penal;
* *în* *lipsa persoanelor care gestionează persoana juridică,* procurorul sau instanța de judecată solicită coordonatorului oficiului teritorial al CNAJGS desemnarea unui avocat care să acorde asistență juridică garantată de stat.

În concluzie, se menționează că OT nu dețin informații precum că au fost aplicate consecvent măsurile legal prestabilite privind desemnarea reprezentantului legal, fapt ce denotă existența unor viduri în buna funcționare a procesului de solicitare și acordare a asistenței juridice de stat agenților economici, precum și lipsind componenta de asigurare că mijloacele bugetare sunt valorificate justificat. Or, auditul exemplifică cazul în care persoana juridică deși avea desemnat reprezentanți legali[[25]](#footnote-25), organele de urmărire penală și instanțele judecătorești au solicitat apărători de stat, fapt ce contravine speței expuse mai sus. În sensul dat, exemplificăm situația identificată la „Valtrans Grup” SRL (cod fiscal 1003600119254), contribuabil constatat ca insolvabil[[26]](#footnote-26) și reprezentat de către administratorul de insolvabilitate desemnat de către instanța de judecată. În pofida acestui fapt, la data de 07.03.2022 aceeași instanță a solicitat asistență juridică de stat acestui agent economic , căruia i se imputa infracțiunile prevăzute la art. 244 din Codul penal: „Evaziunea fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor”. Deși persoana juridică nu se încadra în criteriile privind beneficierea de AJGS, OT Chișinău a dat curs solicitării și a desemnat apărător de stat, întrucât la etapa examinării din oficiu a cererii, angajații oficiului nu dețineau date despre existența sau lipsa desemnării reprezentatului legal al agentului economic și se ghidau de regulile și bunele practici existente.

### ***Se atestă neaplicabilitatea, cât și caracterul desuet al unor norme ale Regulamentului la determinarea venitului solicitantului de AJGS.***

Pentru asigurarea accesului liber la justiție, statul are obligația de a garanta asistența juridică persoanelor care nu dispun de mijloace financiare suficiente pentru a plăti serviciile juridice. Dreptul de a beneficia de asistență juridică, în funcție de nivelul veniturilor, este statuat în art.19 alin.(1) lit. a) și lit. e) din Legea nr.198/2007, fiind eligibile persoanele care:

* au nevoie de asistență juridică pe cauze penale, și interesele justiției o cer, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti acest serviciu;
* au nevoie de asistență juridică în cauze contravenționale, civile și de contencios administrativ, însă nu dispun de suficiente mijloace pentru a plăti aceste servicii, cauzele fiind complexe din punct de vedere juridic sau procesual.

Concomitent, art.21 alin.(1) din Legea nr.198/2007 prevede că Guvernul stabilește nivelul de venit care permite acordarea asistenței juridice calificate, metodologia de calcul al venitului, precum și forma declarației cu privire la venit. În acest sens, prin HG nr.1016/2008 a fost aprobat Regulamentul privind metodologia de calcul al venitului în scopul acordării asistenței juridice calificate garantate de stat. Potrivit prevederilor Regulamentului, sunt eligibile persoanele al căror venit mediu lunar este mai mic decât nivelul minim de existență pe cap de locuitor din țară[[27]](#footnote-27), valoarea căruia se determină în baza calculelor efectuate de către Biroul Național de Statistică, în conformitate cu cadrul normativ în vigoare[[28]](#footnote-28).

Observațiile de audit atestă că, la acordarea asistenței juridice în funcție de nivelul veniturilor, OT ale CNAJGS nu au respectat în totalitate prevederile Regulamentului aprobat prin HG nr.1016/2008, inclusiv, în unele cazuri, nefiind solicitat setul de documente necesar determinării corecte a acestuia. Cele menționate au fost cauzate atât ca urmare a existenței unor abordări diferite ale responsabililor la estimarea plenitudinii venitului solicitantului de AJGS, cât și ca urmare a neaplicabilității unor norme, în acest sens necesitându-se o revizuire a actului normativ. Pentru argumentarea celor menționate, se exemplifică următoarele.

**(i)** Potrivit pct.1 din Regulamentul aprobat prin HG nr.1016/2008, se prevede că venitul mediu lunar, care permite acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, reprezintă suma mijloacelor obținute sub formă:

* *bănească* (munca retribuită, din toate tipurile de activitate antreprenorială, din veniturile de la închirierea bunurilor mobile și imobile, prestațiile sociale, bursele de învățământ achitate membrilor familiei, altele);
* *în natură (*veniturile obținute din producția agricolă sau zootehnică a gospodăriilor țărănești (de fermier) și gospodăriei casnice auxiliare).

Concomitent, pct.11 din Regulament prevede că, la calcularea venitului mediu lunar al persoanei, se iau în considerare veniturile obținute din producția agricolă sau zootehnică a gospodăriei casnice auxiliare, venit ce se confirmă prin certificatul eliberat de către Primăria din localitatea dislocării fiecărei gospodării a solicitantului, în baza extrasului din Registrul de evidență a gospodăriilor populației.

Verificările selective efectuate au identificat 32 de cazuri în care, deși beneficiarii dețineau în proprietate de le 1 până la 12 terenuri, la Declarația cu privire la venituri depuse de către aceștia nu au fost indicate veniturile obținute din folosirea loturilor de pământ respective, lipsind și certificatul eliberat de organul local, după cum prevede norma juridică. Pe de o parte, calcularea și declararea acestor venituri de către solicitant reprezintă o procedură anevoioasă, iar pe de altă parte, angajații OT nu dețin atribuții și instrumente să le identifice și să le recalculeze. Mai mult decât atât, se atestă lipsa unor modele, prevăzute de actul normativ menționat, de certificate eliberate de APL, a confirmării burselor membrilor familiei achitate de către instituțiile de învățământ superior și mediu de specialitate (colegii), elevilor din școlile profesionale, organizațiile obștești și din alte surse.

**(ii)** Prevederile Regulamentului aprobat prin HG nr.1016/2008[[29]](#footnote-29) stabilesc că, pentru a beneficia de servicii juridice garantate de stat, solicitanții adresează OT cererea la care se anexează Declarația cu privire la venituri, la care persoana fizică are obligativitatea să depună și: a*) Certificatul privind componența familiei; b) Certificatul de la locul/ locurile de muncă cu privire la veniturile lunare, obținute în ultimele 6 luni; c) Certificatul de la Casa Națională de Asigurări Sociale cu privire la indemnizațiile sociale lunare*.

Verificările de audit, privind conformitatea recepționării setului de acte necesar determinării eligibilității beneficiarilor de AJGS în baza testului la venit relevă că, într-o multitudine de cazuri, responsabilii din cadrul OT nu solicită și respectiv nu anexează atât Declarația cu privire la venituri cât și certificatele[[30]](#footnote-30) privind componența familiei, care sânt acte obligatorii. Or, acest fapt denotă nerespectarea procedurii prestabilite, și anume, privind identificarea corectă a numărului membrilor[[31]](#footnote-31) de familie ai beneficiarului, venitul global al cărora se ia în considerare la determinarea venitului mediu al beneficiarului.

Cu privire la celelalte două tipuri de certificate menționate supra, se atestă că angajații OT, începând cu anul 2020, la recepționarea acestora au posibilitatea legală să acceseze anumite baze de date cu privire la veniturile persoanelor și să calculeze în mod individual venitul mediu lunar conform datelor oficiale deținute de autoritățile statului (SFS, CNAS etc.). Cele menționate confirmă necesitatea ajustării actului normativ prenotat și racordat la etapele procesului aplicat efectiv de către OT ale CNAJGS.

 **iii)** Nu au fost elaborate proceduri clare și la nivel de CNAJGS care să reglementeze procesul de calculare anivelului venitului mediu lunar al solicitantului/beneficiarului de AJGS, aplicat de către oficiile teritoriale ale Consiliului Național.

* Pornind de la cele enunțate mai sus, asistența juridică calificată garantată de stat se acordă persoanelor al căror venit mediu lunar este mai mic decât nivelul minim de existență pe cap de locuitor din țară. Acest indicator se calculează de către Biroul Național de Statistică și se publică în edițiile sale. Observațiile de audit atestă lipsa unei proceduri clare în cadrul normativ al CNAJGS privind preluarea și punerea în aplicare de către OT a valorii nivelului minim de existență pe cap de locuitor din țară, inclusiv aprobarea unei proceduri interne clare care ar legifera și uniformiza procesul de aplicare a acestuia la determinarea eligibilității persoanei.
* Deși OT ale CNAJGS și-au asumat responsabilitatea de colectare a informațiilor necesare calculării nivelului venitului mediu lunar al solicitantului/beneficiarului de AJGS, auditul a identificat lacune/ impedimente în derularea acestui proces. Astfel, se constată lipsa unei proceduri instituționalizate referitor la acțiunile întreprinse de către angajații OT la colectarea informațiilor din Registrele informaționale ale instituțiilor de stat, precum și la calcularea și documentarea nivelului venitului mediu lunar al persoanei beneficiare de AJGS[[32]](#footnote-32). Nici în sistemul informațional utilizat în procesul de acordare a AJGS această procedură operațională nu a fost integrată și automatizată, or, în condițiile actuale, atât selectarea veniturilor obținute de solicitant în ultimele 6 luni anterioare depunerii cererii, formula de calcul al nivelului mediu al venitului beneficiarului, cât și evaluarea privind încadrarea rezultatului obținut sub nivelul minim de existență pe cap de locuitor din țară se efectuează de angajații OT ale CNAJGS fără a fi documentate. Acest fapt condiționează existența unor abordări diferențiate aplicate de OT la efectuarea nemijlocită a calculului propriu-zis[[33]](#footnote-33).

Cele menționate denotă că modalitatea aplicată de OT ale CNAJGS la calcularea venitului mediu al solicitanților de AJGS în baza criteriului financiar necesită a fi ajustată și îmbunătățită prin instituirea unor activități de control intern, în speță, a unor controale ale aplicațiilor, care ar asigura coerența și consecvența în acțiuni, precum și plusvaloare în luarea deciziilor de acordare a serviciilor juridice de stat.

### ***Lipsește un mecanism fiabil care ar oferi un echilibru între coraportul dintre multiplele solicitări ale asistenței juridice garantate de stat și raționalizarea utilizării banilor publici.***

Unul din principiile fundamentale care stă la baza acordării asistenței juridice garantate de stat constă în asigurarea eficienței și economicității în prestarea acestui serviciu, principiu care nu se respectă pe deplin. Or, verificările de audit atestă cazuri când unele persoane fizice au solicitat în exces AJGS, profitând de faptul că aveau venituri mici și erau eligibili pentru a beneficia de acest serviciu. În contextul expus se menționează că, fiind analizați cinci solicitanți de asistență juridică, s-a constatat că, în perioada 2020-2022, acestora li s-au acceptat, per total, 675 de solicitări de asistență juridică garantată de stat, pentru care s-au achitat mijloace bugetare în sumă de cca 272,2 mii lei. Astfel, se exemplifică că, doar în trei ani, o persoană fizică a avut desemnați de la 91 până la 183 de avocați pe cauzele civile, contravenționale și penale, în care figura ca participant. Cele menționate denotă necesitatea examinării practicilor altor state și implementării unor mecanisme care ar reduce din presiunea unor solicitanți de AJGS, care abuzează și solicită în exces asistență juridică gratuită.

### ***Unele prevederi ale Regulamentului de funcționare a OT ale CNAJGS nu sunt subordonate prevederilor legale, ceea ce permite oferirea asistenței juridice unor persoane neeligibile.***

În pofida faptului că art.20 din Legea nr.198/2007 statuează expres anumite situații în care persoanele fizice pot beneficia de asistență juridică calificată gratuită, conform Regulamentului funcționării Oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.15 din 30.07.2008, s-a permis coordonatorilor oficiilor teritoriale de a oferi asistență juridică garantată de stat și în alte cazuri decât cele stabilite legal.

Astfel, pct.31 din Regulamentul menționat supra prevede că „coordonatorul Oficiului teritorial poate accepta acordarea asistenței juridice calificate solicitantului, care depășește nivelul venitului pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat, dar care, reieșind din situația personală și natura cauzei, este justificat să beneficieze de asistență juridică garantată de stat”. Prescripția normei interne respective este una ambiguă și neclară, iar sintagma „*reieșind din situația personală și natura cauzei*” poartă un context general, neexistând reglementări de interpretare și punere în aplicare a acestei prevederi.

Analiza efectuată de către audit asupra deciziilor de acordare a AJGS în perioada 2020- 2022 (9 luni) relevă 70 de cazuri de acordare a AJGS în baza temeiului menționat[[34]](#footnote-34), dintre care, potrivit informațiilor prezentate de coordonatorii OT, în 32 de cazuri (46%) asistența juridică a fost oferită persoanelor cu dizabilități, persoanelor cu vârstă înaintată sau aflate în alte situații de vulnerabilitate socială.

Totuși, există cazuri în care, deși se afirmă că AJGS a fost oferită persoanelor vulnerabile, verificările de audit relevă o altă situație. În acest context se exemplifică situația stabilită la OT Bălți, coordonatorul acordând asistență juridică unei persoane care ar fi avut dizabilitate, iar venitul solicitantului ar fi depășit doar cu 340 lei venitul legal stabilit. În fapt, auditul a constatat o depășire lunară a venitului cu 1,9 mii lei, mai mult ca atât, persoana în cauză avea în proprietate[[35]](#footnote-35) 5 terenuri și 2 imobile, fapt ce denotă că nu făcea parte din categoria celor vulnerabile. Or, în aceste condiții, persoanei fizice i-a fost oferită asistență juridică din contul statului în sumă de 6,0 mii lei, în condiții favorizante.

La fel, auditul a identificat erori tehnice[[36]](#footnote-36) de atribuire a temeiului prestabilit la pct.31 din Regulamentul de funcționare a OT, precum și desemnări pe marginea cărora avocații nu au raportat acțiuni și nu au solicitat achitarea serviciilor prestate.

Reieșind din cele relatate mai sus, echipa de audit conchide asupra necesității revizuirii și racordării cadrului normativ secundar la prevederile Legii nr.198/2007, la aspectul atribuirii unor responsabilități suplimentare coordonatorilor OT care emit decizii de acordare a AJGS în condiții incerte.

Mai mult decât atât, persoanele ale căror venituri depășesc nesemnificativ pragul de eligibilitate, urmează a fi încadrate în categoria de beneficiari ai asistenței juridice parțial gratuite, aspect reglementat în art. 22 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat. Deși esența acestui mecanism constă în stabilirea graduală a plafoanelor în baza cărora se determină eligibilitatea pentru acordarea AJGS, precum și contribuția graduală a statului în vederea achitării serviciilor legate de acordarea asistenței juridice calificate, se denotă că acesta nu este aplicat. Ca motiv CNAJGS invocă deficiențe în identificarea unei opțiuni viabile, care s-ar putea integra cu succes în sistemul de AJGS, precum și lipsa identificării la nivel național a resurselor umane și financiare necesare pentru punerea în aplicare a acestei prevederi legale.

### ***CNAJGS nu a asigurat reglementarea volumului de lucru în cazul avocaților contractați la cerere.***

Competența cu privire la stabilirea de către CNAJGS a normelor privind volumul de lucru în baza cărora activează avocații care acordă asistență juridică calificată rezultă din prevederile art. 29 alin. (7) din Legea nr.198/2007.

Însă, se constată că până în prezent, CNAGS a făcut uz de norma respectivă numai în privința avocaților publici, dar nu și în privința avocaților care acordă AJGS la cerere. Astfel, dacă potrivit Hotărârii CNAJGS nr. 33 din 27.12.2017[[37]](#footnote-37), s-a aprobat că, pentru desfășurarea eficientă a activității, avocații publici urmează să preia lunar minimum 6 cauze distribuite de oficiile teritoriale, atunci în privința avocaților care acordă AJGS la cerere nu sunt stabilite plafoane minime sau maxime cu privire la numărul de cauze necesare de a fi preluate.

La rândul său, sarcina privind desemnarea avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate atât de către avocații publici, cât și de cei la cerere revine coordonatorilor Oficiilor teritoriale ale CNAJGS[[38]](#footnote-38).

Analizele de audit aferente numărului total de cauze preluate de cei 549 de avocați publici și la cerere contractați de OT ale CNAJGS în anul 2021[[39]](#footnote-39) denotă discrepanțe semnificative, care se cifrează de la 0 până la 472 de cauze preluate de avocați pe an. Detaliat datele se prezintă în tabelul nr. 3 de mai jos.

**Tabelul nr.3**

***Numărul de cazuri repartizate de către OT ale CNAJGS și preluate de cei 549 de avocați contractați de instituții pe parcursul anului 2021***



***Sursă:*** *Informațiile totalizatoare prezentate de către CNAJGS pentru anul 2021.*

Datele sistematizate în tabel relevă că:

* în anul 2021, ponderea cea mai semnificativă a cazurilor de acordare a asistenței juridice calificate de stat revine avocaților care au preluat ***până la 100 de cazuri,*** sau **71%** (391 de avocați). Dintre cei 391 de apărători menționați, în 19 cazuri avocații nu au preluat spre gestionare niciun caz[[40]](#footnote-40). Situația cea mai reprezentativă a fost identificată la OT Comrat, unde din cei 39 de avocați[[41]](#footnote-41) desemnați din oficiu, la 10 nu le-au fost repartizate și, respectiv, nu au preluat dosare;
* ***22%*** reprezintă cei 120 de avocați cărora le-au fost repartizate spre gestionare de la ***101 până la 200 de cazuri*** anual.

Datele prezentate supra cuprind și cifra de cazuri preluate de avocații publici care, conform informațiilor prezentate de CNAJGS, în anul 2021 au gestionat de la 31 până la 117 cazuri[[42]](#footnote-42);

* ***circa 7%*** (38 de avocați) reprezintă prestatorii de servicii cărora le-au fost repartizate și care, la rândul lor, au preluat spre gestionare ***de la 201 și mai multe*** cauze penale și non-penale. Instituția la care se atestă cel mai mare număr de avocați cu preluări de cazuri semnificative este OT Bălți, cu 23 de avocați, urmat de OT Chișinău, cu 12 reprezentanți, OT Cahul – 1 apărător, și OT Comrat – 2 avocați, dintre care a fost identificat cel mai reprezentativ caz, când unui avocat i-au fost repartizate 472 de dosare în anul 2021[[43]](#footnote-43).

Conform explicațiilor instituțiilor auditate, volumul de lucru al avocaților diferă și este determinat de mai mulți factori, dintre care: numărul de cauze penale și non-penale instrumentate de organele de poliție, procuratură și instanțele de judecată în fiecare raion/sector; numărul de avocați care activează în raion/sector (localizarea avocaților); apartenența anumitor avocați la listele specializate aprobate de către CNAJGS (specializarea avocaților); gradul diferit al disponibilității avocaților de a se implica în acordarea AJGS; refuzurile avocaților în preluarea anumitor cauze din diverse motive; principiul continuității în acordarea serviciilor de AJGS la diferite etape procesuale etc. La fel, se menționează că, în ceea ce privește volumul de lucru, în sens de acțiuni întreprinse și timp consumat, fiecare avocat decide de sine stătător exercitarea lor, reieșind din complexitatea cauzei, prevederile legislației procesuale, standardele de calitate și bunele practici existente în domeniu.

În concluzie, echipa de audit menționează existența unor discrepanțe semnificative și abordări diferențiate în cadrul procesului de repartizare de către coordonatorii oficiilor teritoriale a volumului de muncă avocaților care acordă AJGS la cerere. Or, lipsa și tergiversarea instituirii și aprobării de către CNAJGS a unor proceduri de control intern aferente acestui proces, va continua să favorizeze un caracter neuniform și monopolizat de repartizare a volumului de servicii prin decizii manageriale, cu distribuirea dosarelor unora și acelorași avocați.

## **4.2 OBIECTIVUL nr.2: Factorii responsabili au asigurat conformitatea procesului de valorificare a resurselor pentru serviciile de asistență juridică garantată de stat?**

*Observațiile de audit public extern denotă că, deși unele procese operaționale ale CNAJGS și OT includ anumite controale interne, care asigură conformitatea valorificării mijloacelor bugetare alocate în scopul finanțării AJGS, altele generează deficiențe și nereguli, care se exprimă prin:*

 *- existența unor abordări diferențiate la remunerarea acțiunilor raportate de avocați, în mare parte acestea nefiind probate și justificate ca exercitate, cum ar fi vizitele efectuate în penitenciar, prezența în ședințele de judecată, luarea la cunoștință cu unele acte procesuale și explicarea acestora;*

*- achitarea dublă a unor acțiuni realizate și raportate, ca urmare a desemnării a doi avocați pe aceeași cauză de tip ordinar;*

*- tergiversarea punerii în aplicare a instrumentului aferent evaluării calității serviciilor juridice prestate de către avocați, or, acest fapt permite apărătorilor de a nu fi monitorizați în vederea identificării cazurilor deficitare de acordare a asistenței juridice;*

*- funcționarea defectuoasă a mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat, precum și sincopele existente în identificarea cazurilor pasibile restituirii la buget au redus din încasarea tuturor sumelor cuvenite.*

### **Procesul de remunerare a asistenței juridice calificate de stat necesită a fi îmbunătățit, ceea ce nemijlocit ar conduce la raționalizarea utilizării banilor publici.**

În conformitate cu art. 29 alin. (4) și art. 32 din Legea nr.198/2007, pentru acordarea asistenței juridice calificate, avocatul este remunerat conform clauzelor din contractul încheiat cu Oficiul Teritorial al CNAJGS. Mecanismul de achitare a serviciilor juridice prestate de apărători a fost stabilit odată cu adoptarea Regulamentului cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat[[44]](#footnote-44). Astfel, s-a statuat că:

* avocații publici primesc o remunerare lunară fixă pentru acordarea asistenței juridice calificate în mărimea aprobată de CNAJGS[[45]](#footnote-45), iar
* achitarea serviciilor juridice calificate pentru avocații contractați de stat la cerere se calculează în unități convenționale[[46]](#footnote-46) pentru acțiunile realizate și raportate de către aceștia în procesul de apărare a beneficiarului/clientului, la toate etapele procesului pentru care și-au asumat angajamentul.

Potrivit datelor prezentate de CNAJGS, în scopul remunerării asistenței juridice garantate de stat calificate, în perioada 2020-2022 au fost valorificate mijloace bugetare în sumă totală de 207,1 mil.lei, inclusiv: în anul 2020 – se atestă valorificarea sumei de 48,3 mil. lei, în anul 2021 – 73,5 mil.lei, și în anul 2022 – 85,3 mil.lei. Datele expuse denotă că cheltuielile destinate remunerării muncii avocaților au înregistrat o majorare semnificativă, sau în anul 2022 majorându-se cu 37,0 mil. lei față de aceeași perioadă a anului 2020, ceea ce semnifică o creștere de 77%. Trendul ascendent al cheltuielilor respective a fost determinat atât ca urmare a racordării cuantumului unității convenționale în baza căreia are loc remunerarea avocaților pentru serviciile juridice prestate, aceasta majorându-se etapizat, de la 30 lei la 50 lei, precum și sporirii spectrului de beneficiari ai asistenței juridice garantate de stat.

Deși CNAJGS și OT au instituit unele activități de control intern în vederea asigurării conformității cheltuielilor pentru acordarea AJGS calificate, acestea pe anumite activități operaționale sunt parțial funcționale, fapt care determină apariția unor neconformități și reduc din buna gestiune a banului public. Cele menționate sunt argumentate de următoarele constatări.

1. *Deficiențe în confirmarea documentară a acțiunilor întreprinse de avocați la acordarea asistenței juridice calificate*

Conform pct. 21 din Regulamentul de remunerare a avocaților la cerere, se prevede că aceștia sunt responsabili de prezentarea documentelor confirmative *doar la solicitarea* OT, iar imposibilitatea avocatului de a certifica acordarea asistenței juridice calificate servește drept temei pentru diminuarea sau excluderea remunerării avocatului sau a cheltuielilor de deplasare.

În conformitate cu Hotărârea CNAJGS nr.9/2019[[47]](#footnote-47), începând cu 01.09.2019, depunerea rapoartelor de activitate de către avocații care acordă AJGS se efectuează în format electronic, utilizându-se SIA al CNAJGS. Verificările de audit aferente perioadei 2020-2022 au stabilit o abordare neunivocă în raportarea și remunerarea avocaților. Astfel, deși unii își argumentează acțiunile întreprinse prin atașarea actelor justificative, alții nu-și confirmă activitățile nici printr-un document sau atașează selectiv unele probe. În aceste circumstanțe, lipsesc activitățile de control instituite care ar asigura conformitatea direcționării mijloacelor bugetare în acest scop. Astfel, din 117 cazuri testate, în sumă de 162,5 mii lei, se denotă:

1. în 57%, sau 80 de cazuri remunerate, în sumă de 92,5 mii lei – nu există nicio confirmare documentară atașată în SI al CNAJGS pentru justificarea acțiunilor raportate de către avocați, astfel reliefându-se cazuri de utilizare a mijloacelor bugetare pentru remunerarea acestora în condiții incerte. Mai mult decât atât, potrivit normelor interne[[48]](#footnote-48), în cazul în care constată calcularea eronată a remunerării avocatului, OT este în drept să rectifice erorile identificate în rapoarte, în caz contrar constatându-se nefuncționalitatea acestei activități de control pentru situațiile examinate supra;
2. în alte 43% din eșantionul verificat, în sumă de 70,0 mii lei – avocații au atașat selectiv unele documente la dosarele electronice din SI al CNAJGS. În principal, se atestă lipsa actelor care ar confirma executarea următoarelor acțiuni: participarea în ședințele instanțelor de judecată[[49]](#footnote-49), acțiuni premergătoare/posterioare efectuării expertizei, vizitele la penitenciar, interviul inițial cu beneficiarul, confirmarea acordării AJGS.

Mai mult decât atât, potrivit reglementărilor CNAJGS[[50]](#footnote-50), avocatul este obligat să dețină dosarele în apărare conform modelului prestabilit. Ca urmare a observațiilor de audit, se atestă și situații[[51]](#footnote-51) în care apărătorii nu au asigurat ținerea conformă a dosarului în apărare pe cauzele gestionate, constatându-se lipsa unor documente de confirmare a următoarelor acțiuni remunerate: interviul inițial cu beneficiarul; acordarea AJGS /explicarea beneficiarului a hotărârii judecătorești/deciziei/sentinței judecătorești, precum și înscrierea în borderou a tuturor documentelor pe cauză;

1. testările de audit pe un eșantion limitat atestă cazuri de achitare neconformă și defectuoasă a unor acțiuni raportate de avocați. Deși cheltuielile aferente acestora sunt nesemnificative din punctul de vedere al costurilor, auditul consideră oportun de a le menționa prin contextul lor, în scopul eradicării acestora, inclusiv prin implementarea unor soluții automatizate, ceea ce ar asigura utilizarea rațională a banului public. Astfel se constată,
* *achitarea dublă a unor acțiuni realizate și raportate ca urmare a desemnării a doi avocați pe aceeași cauză de tip ordinar.* Astfel, se constată desemnarea unui avocat pentru acordarea asistenței juridice la solicitarea Inspectoratului de poliție pentru un beneficiar aflat în proces de urmărire penală. Ulterior, la un termen de 8 zile, la solicitarea instanței de judecată a mai fost desemnat un alt avocat pe aceeași cauză.

Un alt caz de dublare a cheltuielilor bugetare se atestă la remunerarea unui avocat care a raportat acțiunea de participare în ședința de judecată, însă conform deciziei instanței judecătorești[[52]](#footnote-52) se atestă participarea la ședință a unui alt avocat desemnat[[53]](#footnote-53) tot pe acest caz, și la fel remunerat pentru această acțiune. Mai mult decât atât, avocatul inițial desemnat a raportat și acțiunea de luare de cunoștință cu hotărârea judecătorească redactată și explicarea conținutului beneficiarului în aceeași zi, deși nu a participat la ședința judecătorească;

* *achitarea acțiunilor de participare în ședință a avocaților în lipsa confirmării prezenței acestora în actele și deciziile emise de instanțele judecătoreșt*i. O situație defectuoasă se constată la raportarea și achitarea de către OT Chișinău a unor acțiuni, ulterior încetării acordării AJGS de către un avocat, din cauza desemnării pe acest caz a unui alt apărător, la solicitarea beneficiarului. Astfel, deși conform deciziei coordonatorului OT avocatul a fost înlocuit la data de 23.02.2022[[54]](#footnote-54), cel din urmă a raportat acțiunile efectuate în perioada ulterioară, 01.03.22-20.04.22, fiindu-i achitată suma de 0,9 mii lei în condiții incerte. Mai mult decât atât, examinând actele justificative din dosarul de apărare prezentat echipei de audit, nu s-a confirmat realizarea acțiunii privind participarea avocatului în ședința de judecată[[55]](#footnote-55) indicată de către acesta în raport[[56]](#footnote-56), întrucât în Procesul-verbal al ședinței de judecată[[57]](#footnote-57) nu există înregistrare privind prezența acestuia la proces. De menționat că avocatul a solicitat și plata pentru întocmirea și depunerea unei cereri privind desfășurarea acțiunilor procesuale, or, în fapt acest document viza doar înlocuirea sa cu un alt avocat, acțiune care nu se încadrează în categoria celor aferente soluționării cazului[[58]](#footnote-58).

În concluzie, auditul semnalează că situațiile expuse supra au fost determinate de lipsa unor activități de control eficiente, care ar fi proporționale situațiilor de risc asociate utilizării mijloacelor bugetare pentru remunerarea avocaților în cazurile identificate de audit. Merită de menționat că lipsește un nomenclator/listă care ar cuprinde tipurile de acte justificative aferente acțiunilor remunerabile prestabilite prin Hotărârile[[59]](#footnote-59) CNAJGS și pe care avocații la cerere urmează să le dețină la dosar pentru cauzele penale și non-penale gestionate.

La fel, un factor care determină funcționalitatea parțială a activităților de control implementate în procesul de remunerare a activităților exercitate de către avocați este condiționat de lipsa formularelor-tip pentru documentarea unor acțiuni[[60]](#footnote-60) întreprinse de avocați în cadrul procesului de apărare[[61]](#footnote-61) a persoanelor, spre exemplu:

* luarea de cunoștință cu materialele cauzei în faza pregătirilor pentru desfășurarea acțiunii procesuale sau a ședinței de judecată;
* așteptarea avocatului după ora stabilită pentru ședința de judecată sau acțiunea procesuală;
* luarea de cunoștință cu procesul-verbal al ședinței de judecată după terminarea acesteia etc.

În acest context, se remarcă necesitatea completării de către CNAJGS a dosarului- model în apărare pe cauze ce urmează a fi ținut pe avocați, cu documente standardizate care ar confirma acțiunile întreprinse de avocat.

*Notă:* Se ia act că, pe parcursul desfășurării misiunii de audit, în conformitate cu Hotărârea CNAJGS nr. 17 din 22 noiembrie 2022, începând cu data de 1 ianuarie 2023 s-a statuat că avocații care acordă asistență juridică garantată de stat, la depunerea rapoartelor de activitate în format electronic, sunt obligați să încarce dosarele în apărare în format electronic pentru cauzele raportate.

1. *Există cazuri de achitare nejustificată a unor acțiuni raportate de către avocați pe cauzele gestionate.*

În scopul determinării circumstanțelor reale ale cazului și stabilirii tacticii și strategiei de apărare a beneficiarului, avocatul trebuie să comunice nemijlocit cu clienții săi. Astfel, pe parcursul urmăririi penale sau procesului judiciar în cazul în care beneficiarii/clienții sunt reținuți sau se află în detenție preventivă, avocatul urmează să îi viziteze în locurile de detenție. Este important ca până la întrevederea propriu-zisă[[62]](#footnote-62), avocatul să întreprindă măsuri orientate spre asigurarea calității pe tot parcursul reprezentării cazului, inclusiv să pregătească întrebări specifice referitoare la infracțiunea în privința căreia este pornită urmărirea penală.

Potrivit pct.3 alin.(2) lit. b) din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților[[63]](#footnote-63), întrevederile cu beneficiarii asistenței juridice calificate care se află în locurile de detenție[[64]](#footnote-64) sunt remunerate în mărime de 3 unități convenționale[[65]](#footnote-65). O altă speță a acestui punct o reprezintă faptul că sunt remunerabile nu mai mult de cinci întrevederi pe o cauză penală sau contravențională pe tot parcursul procesului, iar pe cauze civile și de contencios administrativ – nu mai mult de o întâlnire pentru fiecare fază a procesului (prima instanță, apel, recurs, revizuire, executarea silită).

Verificarea cheltuielilor bugetare achitate în acest scop relevă neconformități legate atât de nerespectarea procedurilor de justificare a plăților solicitate de avocați pentru acțiunile procesuale menționate, cât și de lipsa unei monitorizări riguroase din partea OT ale CNAJGS asupra remunerării acestora. Astfel, verificând 63 de vizite raportate de către avocați, în cadrul a 20%[[66]](#footnote-66) dintre acestea, auditul a identificat erori și neconformități la achitarea lor. În acest context se relevă următoarele:

* la contrapunerea[[67]](#footnote-67) datelor din Rapoartele de activitate ale avocaților cu informațiile din Registrele de evidență ale Penitenciarului nr.13 – Chișinău, s-a stabilit că, în cazul a 4 avocați, nu există înscrieri privind 5 vizite efectuate în penitenciar, deși acestea au fost raportate și, respectiv, au fost achitate. Deși echipei de audit i-au fost prezentate unele documente, acestea nu demonstrează efectiv realizarea acțiunilor nominalizate. Or, în setul de acte nu se regăsesc anexate cererile prestabilite[[68]](#footnote-68) de MJ privind efectuarea întrevederilor ale tuturor persoanelor care intră/ies din penitenciare, precum și formularele  aprobate de CNAJGS pentru confirmarea vizitelor, acte obligatorii care necesită a fi anexate la dosarul în apărare ținut de avocați.

Cu toate că apărătorii insistă asupra realizării acțiunilor raportate, din informațiile prezentate de administrația Penitenciarului nr.13[[69]](#footnote-69) rezultă că efectuarea vizitelor în instituția de detenție este asigurată în condiții regulamentare și, indiferent de scopul vizitei, toate persoanele, fără excepție, sunt înregistrate în Registrul de evidență a persoanelor ce acced în/din penitenciar[[70]](#footnote-70);

* la raportarea serviciilor juridice acordate de către un avocat[[71]](#footnote-71) în anul 2022, în două cazuri nu a fost respectat plafonul limită de cel mult cinci întrevederi pe o cauză penală pe tot parcursul procesului, fiindu-i achitate cu 8 vizite mai mult, sau efectuându-se cheltuieli neregulamentare în sumă de 1,6 mii lei.

|  |
| --- |
| *Notă:* Pe parcursul exercitării auditului, suma de 1,6 mii lei achitată neconform a fost restituită.  |

1. *Lipsa procedurilor operaționale privind gestionarea cauzelor de acordare a AJGS pentru care avocații nu au prezentat rapoarte de activitate.*

Potrivit Regulamentului cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților la cerere[[72]](#footnote-72), avocații desemnați să presteze servicii juridice, pentru a fi remunerați, urmează să prezinte OT corespunzătoare jurisdicției în care activează, rapoartele de activitate, principalele reguli fiind următoarele:

* în cel mult trei luni după încetarea acordării asistenței juridice calificate de către avocatul desemnat în cauza respectivă;
* drept rezultat al încetării urmăririi penale sau a procesului penal;
* renunțării de către beneficiar la apărător;
* înlocuirii avocatului desemnat cu un avocat ales, precum și
* rămânerii definitive a hotărârii instanței de judecată sau a altor circumstanțe care nu permit continuarea acordării asistenței juridice garantate de stat.

Verificările de audit la acest aspect denotă că, deși la solicitarea AJGS coordonatorii OT ale CNAJGS, în cadrul procesului de acordare a asistenței juridice garantate de stat, asigură numirea și desemnarea avocaților[[73]](#footnote-73), cei din urmă nu în toate cazurile confirmă acordarea serviciilor juridice garantate de stat, neprezentând rapoartele de activitate privind acțiunile întreprinse pe cazul preluat.

Astfel, datele înregistrate în SI al CNAJGS privind numărul de decizii de acordare a AJGS pe cauze ordinare[[74]](#footnote-74) la care nu au fost anexate rapoarte de activitate privind serviciile juridice acordate de către avocați, în perioada 2020-2021, se prezintă în tabelul nr. 4.

**Tabelul nr.4**



***Sursă:*** *Informațiile totalizatoare prezentate de către CNAJGS pentru perioada 2020-2021.*

Informațiile expuse supra relevă că ponderea deciziilor de acordare a AJGS pe cauze ordinare neconfirmate cu rapoarte ale avocaților privind prestarea sau neprestarea serviciilor juridice, este una semnificativă, cu tendință anuală de creștere. Or, în anii 2020-2021, aceasta a constituit, respectiv, circa 17% și 19%, astfel majorându-se, în anul 2021 față de anul 2020, cu 1.512 de cazuri.

De menționat că CNAJGS nu are elaborată și aprobată o procedură internă care să prevadă cum sunt gestionate cazurile la care apărătorii nu prezintă rapoarte pe o perioadă îndelungată de timp. La fel, rămâne incertă situația privind impactul și finalitatea asistenței juridice prestate per- caz solicitat de beneficiari, precum și influența acestora asupra statisticilor raportate de CNAJGS.

### ***OT ale CNAJGS nu au respectat punctual reglementările privind achitarea în avans a remunerării avocaților pentru serviciile juridice oferite.***

Asistența juridică calificată prestată de avocații contractați la cerere se achită integral din contul mijloacelor de la bugetul de stat și din alte surse neinterzise de lege în conformitate cu Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.22 din 19.12.2008.

Pentru a fi remunerat pentru asistența juridică acordată, avocatul care oferă asistență juridică la cerere prezintă Oficiului teritorial corespunzător raportul de activitate pe cauză, conform modelului aprobat de Consiliul National. Raportul de activitate pe cauză se prezintă în cel mult trei luni după încetarea acordării asistenței juridice calificate de către avocatul desemnat în cauza respectivă în următoarele cazuri:

* încetarea urmăririi penale sau a procesului penal;
* renunțarea la apărător sau înlocuirea avocatului desemnat cu un avocat ales;
* menținerea definitivă a hotărârii instanței de judecată sau a altor circumstanțe care nu permit continuarea acordării asistenței juridice garantate de stat.

Concomitent, potrivit pct. 24 din Regulamentul privind remunerarea avocaților, se prevede, ca excepție, posibilitatea remunerării *în avans* a serviciilor juridice prestate de avocați pentru acțiunile întreprinse în cazul acordării asistenței pe cauze, a căror examinare durează mai mult de trei luni.

Misiunea de audit relevă că a fost identificat un număr semnificativ de cazuri[[75]](#footnote-75) de nerespectare a acestei norme. Astfel, OT ale CNAJGS au achitat în avans serviciile juridice ale avocaților pe dosarele cu termen extins de examinare sau până la expirarea termenului legal prestabilit de 3 luni de la data desemnării avocatului. La acordarea neregulamentară a avansurilor pentru asistența juridică calificată, nu s-a ținut cont de art.80 alin. (1) din Legea nr.181/2014[[76]](#footnote-76), care statuează că se interzice dezafectarea mijloacelor bănești din conturile bancare ale Trezoreriei de Stat și ale trezoreriilor regionale ale Ministerului Finanțelor.

Deficiența respectivă a fost cauzată atât de lipsa unor controale ale aplicațiilor în sistemul informațional utilizat de OT ale CNAJGS, precum și de lipsa stabilirii distincte a responsabilităților angajaților la componenta respectivă.

|  |
| --- |
| *Notă:* Ca urmare a observațiilor de audit, în SI al CNAJGS au fost instituite controale ale aplicațiilor care exclud situațiile de admitere a achitării în avans a serviciilor juridice prestate de avocați pentru acțiunile întreprinse în cazul acordării asistenței pe cauze, a căror examinare durează mai mult de trei luni.  |

### ***Procesul de monitorizare a calității serviciilor de asistență juridică garantată de stat este parțial funcțional.***

Un aspect important în procesul de acordare a AJGS revine componentelor de calitate a serviciilor juridice oferite beneficiarilor de către avocați. În scopul evaluării calității serviciilor de AJGS acordate de către avocați, CNAJGS a instituit un sistem de monitorizare, care reprezintă verificarea corespunderii calității asistenței juridice prestate cu practicile profesionale acceptate și standardele de calitate, precum și respectarea de către avocat a condițiilor contractelor încheiate cu OT. În acest sens, a fost elaborat Regulamentul privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați[[77]](#footnote-77), care prevede aplicarea a două instrumente de evaluare, inclusiv:

* *monitorizarea internă[[78]](#footnote-78)*, cu implicarea resurselor din cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, care este organizată și efectuată de către coordonatorul OT și de alte persoane desemnate de către acesta, conform circumscripției de activitate și
* *monitorizarea externă*, cu implicarea unor resurse din afara sistemului de asistență juridică garantată de stat[[79]](#footnote-79), care este organizată anual de către CNAJGS și efectuată de către Comisia de monitorizare externă, compusă din: un reprezentant al Aparatului administrativ al CNAJGS și șase avocați selectați prin concurs, dintre care trei avocați sunt din afara sistemului AJGS.

Pe parcursul perioadei auditate, Consiliul Național a supus monitorizării interne asistența juridică calificată acordată de 295 de avocați[[80]](#footnote-80), dintre care:

* 155 de avocați au obținut calificativul „foarte bine”;
* 132 de avocați – calificativul „bine”;
* 8 avocați – calificativul „insuficient”.

Verificările efectuate de audit asupra acestui proces relevă că, în perioada auditată, dacă monitorizarea internă este la o etapă inițială de implementare, atunci procesul de monitorizare externă este unul nefuncțional. Una din cauzele care a condiționat deficiențe privind aplicarea acestui mecanism constituie tergiversarea expertizării și înregistrării de stat a cadrului normativ secundar. Astfel, deși în aceste scopuri, începând cu anul 2015, CNAJGS a înaintat[[81]](#footnote-81) de mai multe ori în adresa MJ Regulamentul privind monitorizarea calității, procedura de expertizare și înregistrare de stat s-a efectuat doar la data de 12.05.2022.

Un alt punct slab reprezintă insuficiența resurselor umane responsabile de executarea propriu-zisă a evaluării, în deosebi în OT în a căror circumscripție activează un număr mare de prestatori de servicii de asistență juridică calificată. Auditul atestă că, în lipsa unor proceduri de control intern aprobate, precum și a personalului implicat în aceste activități, nu pot fi proiectate și obținute rezultatele scontate de către entități în cadrul efectuării evaluării activității avocaților. În contextul celor expuse, se menționează următoarele.

* *Cu privire la monitorizarea internă*
	1. Potrivit pct. 13 din Regulamentul privind monitorizarea calității, sunt supuși monitorizării interne ordinare avocații admiși în sistemul de AJGS după 3 luni de activitate în sistem, dar nu mai târziu de 6 luni de la data semnării contractului cu Oficiul teritorial. Verificările de audit aferente anului 2021 relevă că, din cei 69 de avocați admiși[[82]](#footnote-82) în sistemul de AJGS, au fost supuși evaluării ordinare fără a fi respectat termenul prestabilit 32 de avocați, în restul cazurilor (37 de apărători[[83]](#footnote-83)), responsabilii nu au efectuat procedura propriu-zisă de monitorizare internă a evaluării serviciilor juridice prestate de către aceștia.
	2. O altă speță a Regulamentului de monitorizare prevede că, în situația atribuirii calificativului „insuficient” în cadrul monitorizării interne a calității AJGS acordate, evaluarea repetată se va desfășura în termen de cel mult 3 luni de la data atribuirii calificativului sau prezentării raportului de către avocat[[84]](#footnote-84). Potrivit datelor menționate supra, deși în perioada auditată în 8 cazuri activitatea prestată de avocați a fost evaluată ca deficitară, în 75% (6 avocați), similar constatării expuse mai sus, nu a fost respectat termenul prestabilit. În alte 2 cazuri, contractele au fost reziliate în mod unilateral de către avocați.

Observațiile de audit aferente constatărilor expuse supra evidențiază o discrepanță substanțială între numărul de monitorizări efectuate raportat la numărul de avocați din raza de circumscripție a celor 4 Oficii Teritoriale în care sunt implicați câte un angajat, care la rândul lor exercită și alte atribuții. Astfel, în anul 2021, OT Chișinău a avut o rată de monitorizare de doar circa 11% din totalul de avocați, pe când celelalte oficii au înregistrat o rată de până la 81%. Cele menționate derivă și din faptul că în jurisdicția OT Chișinău, la finele anului 2022, numărul de prestatori de servicii juridice a fost de 358, comparativ cu cel din alte OT, și anume: OT Bălți – 115 avocați, OT Cahul – 32, și OT Comrat – 21 de avocați.

* 1. În cadrul evaluărilor se atestă practici neuniforme privind aprobarea de către coordonatorii oficiilor teritoriale a graficelor de monitorizare internă a calității asistenței juridice calificate garantate de stat[[85]](#footnote-85). Astfel, dacă OT Chișinău și OT Cahul aprobă grafice anuale, atunci OT Bălți și OT Comrat dispun de acte aprobate trimestrial. O cauză de bază reprezintă lipsa stipulării în cadrul normativ intern a perioadei de realizare a acestor activități.
* *Cu privire la monitorizarea externă*

Auditul denotă faptul că procesul de monitorizare externă a calității AJGS, în perioada auditată, nu a fost implementat, cauza principală fiind similară procesului de monitorizare internă, lipsa puterii juridice[[86]](#footnote-86) a cadrului normativ secundar[[87]](#footnote-87). Astfel, se atestă că, deși responsabilitatea privind efectuarea evaluărilor externe este atribuită Comisiei de monitorizare externă a calității AJGS, aprobate de către CNAJGS, se relevă neinstituirea acesteia, respectiv, lipsa punerii în aplicare a instrumentului vizat.

Un alt aspect ce ține de funcționalitatea mecanismului de monitorizare externă a calității AJGS vizează verificarea corespunderii calității asistenței juridice acordate de către avocați cu practicile profesionale acceptate și standardele de calitate[[88]](#footnote-88), care se aprobă de către CNAJGS după coordonarea cu Uniunea Avocaților[[89]](#footnote-89). Astfel, auditul relevă că, în vederea instituționalizării mecanismului de monitorizare externă, CNAJGS a aprobat doar „Standardele de calitate ale activității avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat pe cauzele penale” și „Standardele de calitate ale activității avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat în cauzele cu implicarea persoanelor cu dizabilități intelectuale și psihosociale”. Cât ține de standardizarea altor tipuri de cauze (non-penale), se menționează că sunt în proces de definitivare cele ce vizează cauzele de azil și cele cu implicarea victimelor infracțiunilor[[90]](#footnote-90).

### ***Funcționarea defectuoasă a mecanismului de restituire a cheltuielilor de acordare a asistenței juridice calificate***

Beneficiarii și alte părți implicate în procesele judiciare pentru care s-au solicitat avocați, în anumite situații prestabilite, sunt obligați să restituie la buget valoarea cheltuielilor de asistență juridică calificată achitată în scopul remunerării muncii avocaților. Astfel, potrivit art. 23 din Legea nr.198/2007, sunt prevăzute următoarele cazuri în care survine necesitatea rambursării acestor mijloace financiare:

* în cazul emiterii unei hotărâri judecătorești pe cauze civile sau de contencios administrativ în folosul beneficiarului de asistență juridică calificată, plata cheltuielilor de acordare a asistenței juridice calificate revine părții care a pierdut procesul;
* prezentarea de către beneficiar a unor informații neveridice, inclusiv despre starea financiară a sa, inducând în eroare oficiul teritorial la determinarea eligibilității acestuia;
* îmbunătățirea situației financiare a beneficiarului pe parcursul derulării procesului sau al executării hotărârii judecătorești.

Implementarea și monitorizarea punerii în practică a acestor norme revine oficiilor teritoriale, precum și CNAJGS și derivă din strategiile de activitate, precum și din planurile anuale prestabilite. Conform datelor prezentate de OT ale CNAJGS, pe parcursul perioadei 2020-2022, în urma aplicării acestui instrument, oficiile teritoriale au înaintat 544 de decizii privind recuperarea cheltuielilor pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat, în valoare de 841,2 mii lei, dintre care a fost restituită la buget valoarea a 233 de decizii înaintate în sumă de 435,4 mii lei, ceea ce constituie 52%. Informații detaliate se prezintă în Anexa nr.6 la prezentul Raport de audit.

Deși datele menționate relevă că OT ale CNAJGS au întreprins unele acțiuni de calculare și încasare la buget a datoriilor generate ca urmare a recuperării cheltuielilor juridice, totuși, instituțiile vizate au întâmpinat dificultăți semnificative în ceea ce privește identificarea tuturor cazurilor care impun recuperarea cheltuielilor, verificarea informațiilor privind veniturile beneficiarilor și motivarea deciziilor de recuperare a cheltuielilor, alte aspecte tehnice și de executare silită.

În principal, cele menționate au fost determinate atât de lipsa unui cadru normativ-juridic comprehensiv care să asigure funcționalitatea procesului de încasare la buget a mijloacelor recuperabile, nealocarea unor mijloace financiare suplimentare destinate executării silite a datoriilor respective, cât și neimplementarea componentelor de control intern pe această dimensiune.

Pentru argumentarea celor expuse, se exemplifică următoarele:

1. CNAJGS nu a asigurat elaborarea unui act normativ intern care ar prevedea mecanismul de recuperare a cheltuielilor, inclusiv stabilirea unor proceduri clare pentru angajații OT ale CNAJGS referitor la identificarea cazurilor pasibile restituirii și aplicarea uniformă a regulilor de încasare a sumei de asistență juridică garantă acordată. Ca urmare a aplicării testelor de audit, au fost stabilite 24 de cazuri în sumă de 32,0 mii lei, sau ceea ce constituie circa 10% din eșantionul verificat, fapt ce denotă că neconformitatea este una sistemică;
2. în pofida modificărilor operate la art. 23 din Legea nr. 198/2OO7 în anul 2016, a fost instituită ordinea recuperării silite a cheltuielilor de asistență juridică garantată de stat, în perioada audită instrumentul respectiv nefiind utilizat eficient de către OT la executarea silită a datoriilor neachitate benevol de beneficiarii AJGS. Funcționalitatea deficitară a mecanismului respectiv se confirmă și prin nivelul redus de încasare la buget a sumelor suportate în legătură cu acordarea suportului juridic sau, în perioada auditată, ponderea de încasare a acestora la buget a constituit doar 52% din suma calculată. Pentru derularea procedurii respective este nevoie de avansarea de către OT a cheltuielilor de executare, prin transferarea acestora în contul executorului judecătoresc, însă OT ale CNAJGS nefiindu-le alocate surse în aceste scopuri. Ca rezultat, în multiple cazuri executorii judecătorești au refuzat intentarea procedurii silite și încasarea mijloacelor la buget. Acest fapt a determinat CNAJGS, în comun cu MJ, să propună o nouă opțiune de implementare a mecanismului de recuperare a cheltuielilor. Astfel, în cazurile în care nu sunt achitate benevol prestațiile bănești datorate în baza deciziei OT ale CNAJGS, datoriile urmează să fie executate silit prin intermediul instrumentelor legale delegate SFS[[91]](#footnote-91). În perioada derulării auditului aceste amendamente se aflau în procedură de legiferare parlamentară.

Cele menționate au fost cauzate de: lipsa reglementărilor aferente punerii în aplicarea a acestui proces; insuficiența resurselor umane care să asigure executarea încasării mijloacelor cheltuite de la buget; necesitatea automatizării procesului în SI al CNAJGS, precum și responsabilizarea angajaților OT ale CNAJGS delegați pentru realizarea acestor activități, ceea ce ar asigura recuperarea la buget a tuturor cheltuielilor aferente asistenței juridice calificate suportate de stat.

Este de menționat și faptul că, deși în anii 2020-2022 unul din angajamentele principale pe care și l-au asumat instituțiile prevedea dezvoltarea mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat prin îmbunătățirea cadrului normativ intern, în fapt acest indicator nu a fost realizat pe deplin, ceea ce periclitează recuperarea la buget a mijloacelor financiare cuvenite.

## **OBIECTIVUL nr.3: Organele de administrare ale sistemului de AJGS sunt organizate conform principiilor bunei guvernări?**

|  |
| --- |
| Orice sistem instituțional, parte componentă a administrației publice de stat, trebuie să fie organizat conform regulilor și principiilor bunei guvernări, or prin acest fapt se asigură atingerea obiectivelor strategice și operaționale prestabilite și, respectiv, îmbunătățirea performanțelor în domeniul de competență. Deși la instituționalizarea entităților responsabile de administrarea AJGS s-a țintit instituirea unei structuri administrative bine organizate și funcționale, observațiile de audit denotă neclarități privind statutul juridic al unor structuri administrative, rolul și responsabilitățile atribuite acestora, inclusiv în procesul de planificare, gestionare și raportare a mijloacelor bugetare. La fel, se constată neconcordanțe privind funcțiile incluse în schema de încadrare a entităților responsabile de administrarea AJGS.  |

### ***Ambiguitățile în instituționalizarea organelor responsabile de administrarea procesului de AJGS***

Odată cu aprobarea în anul 2008 a Legii nr.198/2007 au fost instituite[[92]](#footnote-92) CNAJGS și Oficiile Teritoriale, organe responsabile de administrarea procesului de acordare a asistenței juridice garantate de stat. În acest context, MJ prin ordin[[93]](#footnote-93) a aprobat Regulamentul de funcționare a Consiliului Național, organ colegial cu statut de persoană juridică, format din 7 membri[[94]](#footnote-94), munca cărora nu este remunerabilă. La rândul său, Consiliul Național a aprobat[[95]](#footnote-95) Regulamentul de funcționare a Oficiilor Teritoriale. Atât CNAJGS, cât și cele patru oficii sunt instituții de stat, finanțate de la bugetul de stat și care sunt responsabile de organizarea activității financiare și a propriului sistem de control intern managerial.

Ulterior, în anul 2012, prin modificarea legii speciale menționate supra[[96]](#footnote-96), s-a stabilit că funcționarea Consiliului Național este asigurată de Aparatul administrativ, regulamentul de activitate și efectivul-limită ale căruia au fost aprobate de către CNAJGS[[97]](#footnote-97). Atât prevederile legii, cât și regulamentele de activitate ale CNAJGS și Aparatului administrativ nu definesc statutul juridic al structurii administrative menționate, precum și poziționarea acesteia în structura organizațională a CNAJGS. Mai mult decât atât, odată cu instituirea acestei subdiviziuni nu a fost completat Regulamentul de activitate al CNAJGS cu prevederi aferente funcționalității acestei structuri. Concomitent, se menționează că actele constitutive nu reglementează funcțiile și drepturile Aparatului administrativ, stipulându-se doar cele ce țin de activitatea directorului executiv.

Există inconsecvențe în prevederile actelor normative și la stabilirea efectivului-limită de personal al Aparatului administrativ. Deși prin Hotărârea CNAJGS nr. 9/2012 s-a prevăzut componența acestuia în număr de 5 unități, potrivit schemei de încadrare a Aparatului administrativ aprobată de MJ, sunt înregistrate 6 unități de personal[[98]](#footnote-98).

În organizarea sistemelor de executare, evidență contabilă și raportare a bugetului, entitățile verificate se conduc de principiile și regulile bugetar-fiscale[[99]](#footnote-99). Astfel, potrivit clasificației bugetare[[100]](#footnote-100), cele cinci instituții sunt de același nivel organizațional - org2 (instituții publice bugetare) și prezintă separat și individual setul de rapoarte aferente executării bugetului autorității publice centrale căreia i se subordonează – Ministerul Justiției (org1). La fel, conform spețelor[[101]](#footnote-101) Legii speciale, se prevede că asistența tehnico-materială a Consiliului Naţional este asigurată de MJ de la bugetul de stat şi din alte surse neinterzise de lege.

Deși se atestă existența relațiilor de raportare economico-financiară între CNAJGS, Oficiile Teritoriale către MJ, aceste instituții nu se regăsesc în lista structurilor subordonate autorității publice centrale.

### ***Organizarea administrării funcționale a sistemului necesită a fi consolidată și conformată principiilor bunei guvernări.***

Actualul sistem de organizare a sistemului de administrare a AJGS prin intermediul CNAJGS, aparatului administrativ, cât și a celor patru OT, care sunt persoane juridice distincte și gestionează fiecare în parte mijloacele bugetare aprobate, nu asigură pe deplin respectarea principiilor bunei guvernări, în speță a eficienței și economicității utilizării mijloacelor publice.

Structura funcțională și efectivul-limită de personal ale instituțiilor publice responsabile de administrarea sistemului de AJGS, aprobate prin schemele de încadrare este constituită din 33 de angajați, inclusiv: Aparatul administrativ – 6 unități, OT Chișinău – 13 unități, OT Bălți – 6 unități, OT Cahul – 4 unități, și OT Comrat – 4 unități. Analizele de audit relevă că în entitățile responsabile de administrarea sistemului în teritoriu activează: patru coordonatori ai OT și patru contabili-șefi, care, deși sunt remunerați în condiții egale, exercită un volum de muncă diferit. Mai mult decât atât, reieșind din faptul că în structura organizațională a oficiilor nu există o subdiviziune responsabilă de procesele financiar-administrative, un număr semnificativ de funcții și atribuții aferente acestora le execută contabilul-șef, coordonatorul și, după caz, alți angajați. Astfel, se atestă disproporționalități semnificative în ceea ce privește exercitarea de către funcțiile manageriale din Oficiile teritoriale cu volum de lucru mai mare, comparativ cu Oficiile teritoriale cu încărcătura mai mică. Sintetic, situația grafică, precum și repartizarea procentuală a volumului de AJGS gestionat de fiecare din cele patru oficii teritoriale pentru anul 2022 se prezintă în diagrama de mai jos.

Diagrama nr. 3

**Disproporționalități între volumul de asistență acordată de către Oficiile Teritoriale**

**în funcție de capacitatea instituțională**



Așa cum rezultă din diagramă, din punctul de vedere al gestionării mijloacelor bugetare destinate finanțării AJGS, cea mai mare pondere, de circa 60%,a fost înregistrată la OT Chișinău al CNAJGS, urmat de OT Bălți – 27%, OT Cahul și OT Comrat – câte 6%. Aceleași ponderi sunt înregistrate atât la repartizarea volumului de asistență juridică acordată, precum și la numărul de prestatori de servicii juridice contractați de către Oficiile teritoriale. În fapt, situația expusă este determinată de jurisdicția teritorială în raza căreia activează OT, astfel: Chișinău cuprinde 17 raioane și mun. Chișinău; OT Bălți – 11 raioane și mun. Bălți; OT Comrat – 6 raioane, și OT Cahul – 3 raioane.

O altă observație de audit ține de neconcordanța între diferite acte juridice și administrative privind funcțiile deținute de personalul din entitățile verificate, atât la nivelul funcțiilor de conducere, cât și celor de execuție. În contextul expus, se menționează următoarele:

* potrivit art. 14 alin. (4) din Legea nr.198/2007, precum și normelor interne aprobate de CNAJGS, lucrul de asigurare a acordării asistenței juridice calificate este efectuat nemijlocit de „*Coordonator/coordonatoarea OT al CNAJGS*”, funcție care se regăsește la codul 134904 din Clasificatorul Ocupațiilor[[102]](#footnote-102). Însă, în actele legislative care stau la baza calculării salarizării în sectorul bugetar, în speță la Anexa nr.4 Grupul operațional „Justiție” din Legea nr.270/2018[[103]](#footnote-103), denumirea acestei funcții este „Șef oficiu” cu același cod 134904. Prin urmare, neconcordanța normelor menționate supra a determinat faptul că în unele acte administrative ale OT și CNAJGS[[104]](#footnote-104) figurează funcția de coordonator, iar în documentele aferente procesului de salarizare[[105]](#footnote-105) se regăsește ocupația șef de oficiu;
* aspecte de necorespundere se regăsesc și la nivel de reglementare a funcțiilor de execuție. Astfel, dacă în Clasificatorul Ocupațiilor este stipulat despre funcția de „Consultant/consultantă CNAJGS”, cod 242212, atunci în normele privind determinarea salariului în sectorul bugetar, inclusiv în schemele de încadrare ale Aparatului administrativ al CNAJGS, cât și ale OT această funcție nu se regăsește, fiind indicată o altă poziție ocupațională – „specialist principal”, cod 242215. În contextul expus, necesită a fi ajustate și coroborate actele normative, în speță Clasificatorul Ocupațiilor.

### ***Componentele controlului intern managerial în cadrul entităților responsabile de administrarea sistemului de AJGS necesită a fi fortificate.***

Pornind de la faptul că entitățile menționate supra sunt persoane juridice distincte, acestea își organizează și raportează independent funcționalitatea sistemului de control intern managerial instituit[[106]](#footnote-106). Deși, potrivit Declaraților de răspundere managerială, emise de cele patru OT ale CNAJGS și Aparatul administrativ, pentru anii 2020-2021, s-a afirmat că instituțiile dispun de un sistem de control intern managerial, precum și că este conform completamente cu SNCISP[[107]](#footnote-107), auditul a constatat că acesta este la etapa de implementare conform standardelor menționate și necesită a fi consolidat în continuare. Astfel, conducătorii urmează să se conformeze prevederilor legale și să asigure:

* implementarea componentei legate de managementul riscurilor privind gestionarea mijloacelor bugetare, inclusiv: evaluarea riscurilor, stabilirea reacției la riscuri, determinarea activităților de control, precum și a persoanelor responsabile de implementarea, monitorizarea și raportarea acestora;
* descrierea tuturor proceselor operaționale aferente activității de bază și celor ce țin de activitatea economico-financiară;
* reglementarea regulilor de conduită etică și profesională a angajaților din sistemul AJGS, ținând cont că acestea trebuie să fie în concordanță cu valorile și obiectivele instituțiilor, precum și având în vedere interacțiunea directă a personalului cu beneficiarii cetățeni.

Suplimentar, se evidențiază că, în baza constatărilor menționate în prezentul Raport de audit aferente neconcordanțelor, deficiențelor și lacunelor cadrului normativ intern care reglementează sistemul de asistență juridică de stat, se conchide că necesită a fi îmbunătățit și mediul de control intern al instituțiilor. În fapt, această componentă a CIM reprezintă temelia întregului sistem, constituie baza tuturor celorlalte componente ale CIM și stabilește tonul entității, reflectând politicile manageriale și atitudinea conducerii.

# **CONCLUZIA GENERALĂ**

În baza testărilor de audit efectuate, auditul public constată că organele de administrare ale sistemului de AJGS în perioada 2020-2022 au întreprins unele măsuri în vederea valorificării conforme a mijloacelor bugetare alocate. Însă, în pofida efortului depus de conducerea instituțiilor, se atestă prezența unor carențe și iregularități aferente administrării sistemului de asistență garantată de stat, care au rezultat în:

* Solicitări excesive din partea diferitor apelanți a serviciilor juridice garantate de stat, or, invocând unele temeiuri legale obligatorii, aceștia au ocolit procedura prestabilită de acordare a asistenței juridice în temeiul aplicării testului de venit;
* nerespectarea întocmai a actelor normative la calcularea venitului mediu, determinat în scopul acordării AJGS beneficiarilor, precum și caracterul desuet și neaplicabilitatea acestor norme;
* discrepanțe semnificative și practici neuniforme în cadrul procesului de repartizare a cauzelor de AJGS avocaților contractați;
* remunerarea avocaților în condiții incerte, ceea ce denotă că activitățile de control intern sunt slabe și permit iregularități;
* lipsa unor instrumente funcționale care ar asigura recuperarea la buget a tuturor costurilor asistenței juridice pasibile restituirii;
* tergiversarea punerii în aplicare a mecanismului de evaluare a calității serviciilor juridice prestate de către avocați;
* neclarități privind statutul juridic al unor structuri responsabile de administrarea sistemului de AJGS, rolul și responsabilitățile atribuite acestora, inclusiv în procesul de planificare, gestionare și raportare a mijloacelor bugetare.

Deși o parte din carențele constatate de audit au fost cauzate de imperfecțiunea/lacunele cadrului normativ, cunoscute de autoritățile statului, acestea nu au întreprins în termeni oportuni acțiunile necesare întru remedierea lor, nefiind promovate modificările necesare în cadrul normativ aplicabil, care ar fi asigurat plusvaloare în administrarea sistemului de AJGS, direcționarea AJGS beneficiarilor eligibili, precum și remunerarea avocaților în condiții clare.

Rezumând constatările și concluziile formulate, care au fost coordonate și agreate de către factorii decizorii ai instituțiilor verificate, auditul public extern a oferit următoarele recomandări pentru remedierea punctelor vulnerabile identificate în cadrul prezentei misiuni de audit, acestea fiind acceptate de către entitățile din domeniul AJGS, cu implementarea lor în termen de 12 luni.

# **RECOMANDĂRI**

**Ministerului Justiției:**

1. Să analizeze și să sistematizeze lacunele/deficiențele privind aplicabilitatea cadrului normativ aferent domeniului AJGS, constatate de prezentul audit, cu înaintarea către legiuitor a propunerilor de perfecționare a acestuia, inclusiv privind cazurile de participare obligatorie a apărătorului în procesul penal (pct. nr.4.1.2.);
2. Să înainteze modificări la mecanismul de calcul al venitului în scopul acordării asistenței juridice garantate de stat în funcție de nivelul veniturilor beneficiarilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului (pct. nr.4.1.4.);
3. Să instituie măsuri de instituționalizare a statutului juridic și stabilirea raporturilor juridice în procesul de formare, executare și raportare a bugetului entităților responsabile de administrarea asistenței juridice garantate de stat, inclusiv cu ajustarea cadrului normativ aferent (pct. nr.4.3.1 și nr. 4.3.2);
4. În comun cu Ministerul Finanțelor și CNAJGS să întreprindă măsuri privind eficientizarea structurii și efectivului limită de personal din cadrul entităților responsabile de administrarea AJGS reieșind din sarcinile și responsabilitățile delegate (pct. nr. 4.3.1 și pct. nr.4.3.2.).

**Consiliului Național de Asistență Juridică Garantată de Stat**

1. Să revadă și să înainteze MJ propuneri privind ajustarea și modernizarea mecanismului de acordare a asistenței juridice în funcție de nivelul veniturilor beneficiarilor (pct. nr.4.1.4.);
2. Să întreprindă măsuri în vederea automatizării procesului de determinare a venitului mediu lunar al beneficiarului în scopul acordării AJGS, cu posibilitatea operării înscrierilor în SI al CNAJGS a datelor preluate din Registrele informaționale ale altor autorități/instituții de stat (pct. nr.4.1.4.);
3. Să asigure dezvoltarea sistemului CIM în conformitate cu Standardele naționale de control intern în sectorul public, inclusiv să aprobe norme de conduită etică și profesională a angajaților din sistemul AJGS, ale căror principii trebuie respectate în vederea creșterii încrederii beneficiarilor față de entități (pct. nr. 4.3.3.);
4. Să examineze cazurile neconfirmate documentar privind vizitele raportate de către avocați în instituțiile de detenție și achitate neconform din mijloacele bugetare (pct. nr.4.2.1.);
5. Să reexamineze și să ajusteze prevederile pct. 31 din Regulamentul funcționării OT ale CNAJGS la prevederile legale în partea ce ține de atribuirea unor responsabilități suplimentare coordonatorilor OT (pct. nr.4.1.6.);
6. Să asigure elaborarea cadrului normativ intern, inclusiv a:
	1. nomenclatorului/listei cu tipurile de acte justificative aferente acțiunilor remunerabile prestabilite în Hotărârile CNAJGS, precum și completarea dosarelor în apărare cu formulare tipizate (pct. nr.4.2.1.);
	2. normelor privind volumul de lucru în bază cărora activează avocații care acordă asistență juridică calificată la cerere (pct. nr.4.1.7.);
	3. reglementărilor privind acordarea asistenței juridice garantate de stat agenților economici, inclusiv aprobarea și punerea în aplicare a modelului de cerere privind solicitarea AJGS pentru persoanele juridice (pct. nr.4.1.3.);
	4. procedurilor aferente soluționării situațiilor pentru cazurile în care avocații desemnați nu au prestat servicii juridice, respectiv nefiind prezentate rapoarte de activitate per-caz (pct. nr. 4.2.1.);
	5. normelor privind reglementarea mecanismului de recuperare a cheltuielilor, în vederea instituirii unor reguli clare și uniforme privind restituirea sumelor cuvenite bugetului (pct. nr.4.2.4.);
7. Să instituie și să aprobe componența Comisiei de monitorizare externă a calității asistenței juridice de stat, în vederea punerii în aplicare a instrumentului de monitorizare externă a calității serviciilor juridice acordate beneficiarilor (pct. nr.4.2.3.).

**Oficiilor Teritoriale ale CNAJGS**

1. În comun cu directorul executiv al aparatului administrativ al CNAJGS, să identifice și să elaboreze acțiuni ce ar înlătura deficiențele constatate de audit în procesul de remunerare a avocaților din mijloace bugetare, cu prezentarea CNAJGS a propunerilor pentru aprobare (pct. nr. 4.2.1.);
2. Să asigure monitorizarea internă a calității asistenței juridice calificate acordate de către avocații contractați, inclusiv a celor noi admiși în sistem, precum și a căror prestație a fost apreciată ca defectuoasă, cu aplicarea uniformă a spețelor regulamentului de către toate oficiile teritoriale (pct. nr.4.2.3.);
3. Să efectueze inventarierea cazurilor pasibile recuperării cheltuielilor suportate în legătură cu acordarea asistenței juridice garantate de stat, în vederea identificării tuturor cazurilor și înaintării spre restituire (pct. nr.4.2.4.).

**Semnăturile echipei de audit**:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Șefa echipei de audit,***auditoare publică principală |  | **Alina Certan** |  |
| ***Membrii echipei de audit:***auditoare publică superioară |  | **Diana Croitoru** |  |
| auditoare publică |  | **Diana Grigoriev** |  |
| ***Responsabili de audit,*** șefa Direcției de audit II în cadrul Direcției generale de audit I șefa Direcției generale de auditI |  | **Angela Frunze****Natalia Trofim** |  |

# **ANEXE**

**Anexa nr.1. Informații aferente responsabilitățile organelor de administrare a sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat**

|  |  |
| --- | --- |
| Organele de implicate | Funcțiile și atribuțiile entității |
| Ministerul Justiției | Potrivit art. 9 din Legea 198/2007 funcțiile de bază ale Ministerului în domeniu asistenței juridice garantate de stat sunt:1. elaborarea politicii de stat în domeniul asistenței juridice garantate de stat;
2. elaborarea proiectelor de acte normative în domeniul asistenței juridice garantate de stat;
3. monitorizarea procesului de implementare a normelor în domeniul asistenței juridice garantate de stat și procesul de evaluare a calității acestei asistențe;
4. elaborarea și prezentarea Ministerului Finanțelor proiectul bugetului acordării de asistență juridică garantată de stat;
5. exercitarea altor funcții, stabilite delege, inclusiv asigură aasistența tehnico-materială a Consiliului Naţional de la bugetul de stat şi din alte surse neinterzise de lege (art. 11 alin.8 din legea prenotată).
 |
| Uniunea Avocaților din Republica Moldova și Barourile în domeniul asistenței juridice garantate de stat | În conformitate cu art. 10 din Legea 198/2007, organul de referință, realizează următoarele funcții: 1. participă la elaborarea criteriilor de selectare a avocaților care să acorde o astfel de asistență;
2. participă la stabilirea criteriilor de evaluare a calității acestei asistențe;
3. participă la monitorizarea activității avocaților care acordă o astfel de asistență;
4. aplică sancțiuni disciplinare avocaților, în condițiile Legii cu privire la avocatură și ale prezentei legi;
5. exercită alte funcții, stabilite de legea specială prenotată.
 |
| Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat | CNAJGS, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea 198/2007, realizează următoarele sarcini: 1. realizarea politicii în domeniul asistenței juridice garantate de stat;
2. analiza practicii de implementare a prezentei legi și adoptarea de recomandări în vederea aplicării ei uniforme;
3. ținerea registrului național al persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat;
4. asigurarea funcționării aparatului administrativ și a oficiilor sale teritoriale;
5. aprobarea raportului anual de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat și prezentarea lui MJ, Guvernului și Parlamentului;
6. prezentarea către MJ a raportului trimestrial privind utilizarea mijloacelor financiare alocate pentru acordarea de asistență juridică garantată de stat;
7. prezintă MJ propuneri privind cheltuielile de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru a fi incluse în bugetul de stat;
8. exercită controlul asupra administrării mijloacelor bugetare alocate pentru acordarea de asistență juridică garantată de stat;
9. elaborează metodologia de calcul al venitului, determină nivelul lui care permite acordarea asistenței juridice calificate și le propune Guvernului spre aprobare;
10. stabilește modul și condițiile de remunerare a persoanelor care acordă asistență juridică garantată de stat;
11. monitorizează procesul de acordare a asistenței juridice calificate și procesul de evaluare a calității asistenței juridice garantate de stat, acordate de persoanele autorizate;
12. exercită alte funcții, stabilite de legea specială prenotată.
 |
| Aparatul administrativ al CNAJGS | Conform spețelor art. 11 alin. 71 , Aparatul administrativ asigură funcționarea CNAJGS. |
| Oficiile Teritoriale ale CNAJGS | Oficiile teritoriale, potrivit art.14 alin. (2) din 198/2007, asigură acordarea de asistență juridică garantată de stat în raza de activitate a curții de apel, prin exercitarea următoarelor funcții:1. organizarea acordării de asistență juridică garantată de stat; încheierea de contracte cu avocații din listele celor care acordă asistență juridică garantată de stat;
2. examinarea cererilor și documentelor prezentate de solicitanții de asistență juridică garantată de stat, deciderea asupra acordării unei astfel de asistențe;
3. numirea avocaților care să acorde asistență juridică calificată, inclusiv asistență juridică de urgență; încheierea de contracte de colaborare cu para-juriștii și cu asociațiile obștești care acordă asistență juridică garantată de stat;
4. colectarea de date statistice referitor la necesitățile de asistență juridică garantată de stat şi la nivelul lor de acoperire în teritoriu;
5. reprezentarea intereselor statului în procesele ce țin de contestarea deciziei privind recuperarea cheltuielilor pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat;
6. solicitarea intentării procedurii de executare silită a deciziei privind recuperarea cheltuielilor pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat;
7. îndeplinirea altor funcții, în conformitate cu legea prenotată.
 |

***Sursă:*** *Elaborată în baza prevederilor legale.*

**Anexa nr.2. Executarea pe domenii a indicatorilor bugetari față de sumele planificate/precizate, precum și comparativ cu perioadele precedente, pentru anii 2020-2022**



***Sursa:*** *Rapoartele anuale ale CNAJGS precum și informații prezentate de Aparatul administrativ al CNAJGS*

**Anexa nr.3. Repartizarea prestatorilor de servicii de AJGS contractați de OT ale CNAJGS în perioada anilor 2020-2022 în dependență de tipuri a acestora**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Perioada** | **Tipul de prestatori de AJGS** | **OT Chișinău** | **OT Bălți** | **OT Cahul** | **OT Comrat** | **Total CNAJGS** |
| **2020** | Avocați publici | 7 | 1 | 2 | 1 | **11** |
| Avocați la cerere | 303 | 110 | 26 | 19 | **458** |
| Para-juriști | 18 | 21 | 8 | 11 | **58** |
| **Total prestatori** | **328** | **132** | **36** | **31** | **527** |
| **2021** | Avocați publici | 8 | 1 | 2 | 1 | **12** |
| Avocați la cerere | 332 | 114 | 30 | 20 | **496** |
| Para-juriști | 22 | 21 | 7 | 11 | **61** |
| **Total prestatori** | **362** | **136** | **39** | **32** | **569** |
| **2022** | Avocați publici | 8 | 1 | 2 | 1 | **12** |
| Avocați la cerere | 350 | 114 | 30 | 20 | **514** |
| Para-juriști | 21 | 23 | 8 | 11 | **63** |
| **Total prestatori** | **379** | **138** | **40** | **32** | **589** |

***Sursa:*** *Rapoartele trimestriale și anuale prezentate de oficiile teritoriale, pentru anii 2020-2022, Aparatului administrativ al CNAJGS*

**Anexa nr.4. Procesele supuse verificării și criteriile aplicate**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Procesele/aspectele auditate** | **Mijloacele gestionate**  | **Eșantionul supus testării**  | **Procedurile de audit proiectate** | **Lista actelor normative care au servit drept surse de criterii** |
| 1. Instrumentele de reglementare asigură direcționarea asistenței juridice către beneficiarii eligibili?
 |
| **Cadrul normativ care reglementează sistemul de AJGS** | Analiza cadrului legal acu incidență asupra sistemului AJGS  | * Legea nr. 198 din 26-07-2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat;
* Strategiei de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2021-2022;
* Planurile de acțiuni pentru anii 2020-2022 ale MJ;
* Planurile de acțiuni pentru anul 2021-2022 privind implementarea Strategiei de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.2 din 18 februarie 2021, și respectiv Hotărârea CNAJGS nr.2 din 23 februarie 2022.
 |
| **Acordarea AJGS când participarea apărătorului la procesul penal este obligatorie** |  0,6%, 14896,2 mii lei 98,1 mii lei**Notă:** Testele de audit au scos în evidență semnificația problemei abordate și impactul generat de aceasta (asigurare de audit limitată) | Examinarea cererilor de solicitare a AJGS și a anexelor atașate la aceasta. | * art. 19, alin. (1) lit. c) din Legea 198/2007;
 |
| * beneficiarul nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal.
 | * art. 69 alin. (1) pct.3) și art. 16 din Cod de procedură penală, aprobat prin Legea 122 din 14.03.2003, și modificările ulterioare;
* art. 16 și art. 2641 alin.(1), art. 328 din Codul penal, aprobat prin Legea 985 din 18.04.2002, și modificările ulterioare.
 |
| * interesele justiției cer participarea avocatului în ședință de judecată în primă instanță, în apel și în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac
 | 935 de cazuripentru care sau achitat servicii juridice în sumă de 1594,4 mii lei. | 18%,163 cazuri în sumă de 289,2 mii lei | Existența anexării la solicitări a ordonanțelor procurorilor privind solicitarea prezenței avocatului la etapele de adjudecarea cauzei în instanță de judecată; | * art. 69, alin. (1) pct.10) și alin. (3) din CPP;
* pct. 11 din Hotărârea CSJ nr. 11 din 24.12.2020 ”Cu privire la practica aplicării legislației pentru asigurarea dreptului la apărare al bănuitului, învinuitului, inculpatului și condamnatului în procedură penală”.
 |
| **AJGS acordată persoanele juridice** | 19 cazuri în sumă de 21,0 mii lei | 100 % | * Evaluarea dacă în toate cazurile cererile de AJGS au fost la solicitarea procurorului sau instanței de judecată;
* Acordarea AJGS doar p.j. care nu au desemnat reprezentant legal;
 | * art. 20 lit. (a1) din Legea 198/2007;
* art. 521 din CPP;
 |
| **Acordarea AJGS beneficiarilor în funcție de nivelul veniturilor acestora** | 10521 decizii de AJGS în baza testului la venit | 4%,318 de decizii de ASJGS | * Examinarea atașării la solicitare a tuturor cererilor prestabilite precum și declarației pe venit;
* Examinarea modalității de identificare a veniturilor obținute în natură și din gospodăriile casnice auxiliare;
 | * art.19 alin.(1) lit. a), lit. e) și art.21 alin.(1) din Legea 198/2007;
* HG nr.1016/2008 a fost aprobat Regulamentul privind metodologia de calcul al venitului în scopul acordării asistenței juridice calificate garantate de stat;
* Regulamentul cu privire la modul de calculare a mărimii minimului de existență aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 285 din 30.04.2013.
 |
| **Unele prevederi ale Regulamentului de funcționare a OT a CNAJGS nu sunt subordonate prevederilor legale** | 70 de cazuri  | 100 % |  | * art.20 și art.22 din Legea 198/2007;
* pct.31 din Regulamentului funcționării OT ale CNAJGS, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.15 din 30.07.2008
 |
| **Volumului de lucru repartizat avocaților contractați la cerere** | 549 de avocați | 100% | * Analiza SI al CNAJGS;
* Solicitări de informații de la Aparatul administrativ al CNAJGS și a prestatorului de servicii IT;
* Intervievarea coordonatorilor OT.
 | * art. 27, alin. (2) și art. 29, alin. (7) din Legea 198/2007;
* Hotărârea CNAJGS nr. 33 din 27.12.2017 cu privire Ia stabilirea volumului de lucru atribuit avocaților publici, cu modificările ulterioare;
* pct. 8, lit. a) din Regulamentul funcționării OT ale CNAJGS aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 15/2008.
 |
| 1. Factorii responsabili au asigurat conformitate procesului de valorificare a resurselor pentru serviciile de asistență juridică garantată de stat?
 |
| **Procesul de remunerare a asistenței juridice calificate de stat necesită a fi îmbunătățit** | SI al CNAJGS nu are funcții de a selecta achitarea mijloacelor bugetare per-acțiune raportată de avocați | 117 de cazuri testate în sumă de 162,5 mii lei | Verificarea atașării în SI al CNAJGS a documentelor justificative pentru acțiunile indicate în Rapoarte de către avocați, remunerarea cărora se efectuează din surse bugetare. | * art. 29 alin (4) și art. 32 din Legea 198/2007;
* pct. 20, pct.21 din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 29.12.2008;
* Hotărârea nr. 18 din 15.11.2010 cu privire la interpretarea pct. 3(1) din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat , aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 19.12.2008,
* Hotărârea CNAJGS nr.9 din 29.03.2019 Cu privire la raportarea online obligatorie a avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat;
* Hotărârea CNAJGS nr.40 din 16.12.2013 Cu privire la aprobarea modelului dosarului în apărare pe cauză, ținut de către avocați care acordă asistență juridică garantată de stat.
 |
| * Deficiențe în confirmarea documentară a acțiunilor întreprinse de avocați
 |
| * Achitare nejustificată a unor acțiuni raportate de către avocați
 | 63 de acțiuni/vizite raportate de către avocați achitate în sumă de 10,7 mii lei | * Reconcilierea datelor din Rapoartele de activitate al avocaților cu informația din Registrele de evidență a Penitenciarului nr. 13 – Chișinău.
 | * Pct. 3, alin.(2) lit. b) din Regulamentul privind remunerarea avocaților;
* Ordinul MJ nr. 68 din 13.02.2019 cu privire la documentația de serviciu aplicabilă în activitatea de pază și escortare din cadrul sistemului administrației penitenciare;
* Ordinul MJ nr.336 din 01.07.2021 privind aprobarea procedurilor operaționale standard pe domeniul pază și escortare în sistemul administrației penitenciare.
 |
| **Gestionarea cauzelor de acordare a AJGS pentru care avocații nu au prezentat rapoarte de activitate** | 85617 decizii de AJGS ordinare în anii 2020-2021 | 100% |  | * pct. 18 și 19 din Regulamentul privind remunerarea avocaților;
* Registrului național al persoanelor care acordă AJGS, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 17/1 din 06.10.08.
 |
| **Achitarea în avans a remunerării avocaților pentru serviciile juridice oferite** | SI al CNAJGS nu are funcții de a selecta achitarea în avans mijloacelor bugetare  | 100 de cazuri de achitare sumă de 398,4 mii lei | Identificarea situațiilor de achitare în avans pentru cauzele examinarea cărora încă nu a u durat mai mult de trei luni. | * pct. 24 din Regulamentul privind remunerarea avocaților;
* art.80 din LP 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.
 |
| **Monitorizare a calității serviciilor de asistență juridică garantată de stat** | -69 avocați admiși în sistem în anul 2021.-11 avocați cu calificativul „insuficient”. | 100 %100% | Se va verifica dacă toți avocații noi admiși în sistem și care au primit calificativ nesatisfăcător au fost supuși monitorizării în termen. | * Pct.13 și pct. 23 al Regulamentului privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați aprobat prin Hotărârea CNAJGS t nr.20 din 25.06.2015;
* Hotărârea CNAJGS nr. 10 din 12.07.2021 cu privire la aprobarea Deciziilor Comisiilor de concurs privind selectarea avocaților pentru acordarea AJGS.
 |
| **Mecanismului de restituire a cheltuielilor de acordare a asistenței juridice calificate**  | 544 de decizii de recuperarea cheltuielilor în sumă de 841,2 mii lei | 4%,24 cazuri în sumă de 32,0 mii lei | Verificarea identificării de către OT a cazurilor pasibile recuperării. | * art. 23 și 231 din Legea 198/2007;
 |
| 1. Organele de administrare ale sistemului de AJGS sânt organizate și funcționează conform principiilor bunei guvernări?
 |
| **Instituționalizarea organelor responsabile de administrarea procesului de AJGS** | * Analiza cadrului legal privind instituționalizarea organelor responsabile de administrarea AJGS precum și a cadrului de raportare bugetară pe care acestea îl aplică.
 | * art. 11 alin. (7), alin. (8) și art. 14 alin. (8) din Legea 198/2007;
* Ordinul MJ nr. 18 din 24.01.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului CNAJGS;
* Hotărârea CNAJGS nr. 15 din 30.07.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului funcționării OT ale CNAJGS;
* Legea nr. 112 din 18.05.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative;
* Hotărârea CNAJGS nr. 15 din 24.12.2012 cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate al aparatului administrativ CNAJGS;
* Hotărârea CNAJGS nr. 9/2012 privind stabilirea efectivului-limită de personal al Aparatului administrativ;
* Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014;
* Ordinul MF nr. 208 din 24.12.2015 privind Clasificația bugetară, în speță Anexa nr.4 Norme metodologice privind aplicarea Clasificației organizaționale;
 |
| **Neconcordanța în funcțiile deținute de personalul din entitățile verificate**  | * Analiza actelor juridice și administrative ale CNAJGS și OT privind funcțiilor deținute de personalul de conducere și de execuție.
 | * art. 14, alin. (4) din Legea 198/2007;
* Ordinul MMPS nr. 11 din 12.11.2021 cu privire la aprobarea Clasificatorului Ocupațiilor din Republica Moldova;
* Anexa nr.4 Grupul operațional „Justiție” din Legea 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sector bugetar
 |

**Anexa nr.5. Informația generalizată privind monitorizarea internă avocaților conform circumscripțiilor de a activitate ale OT și evaluarea para juriștilor în perioada auditată**

|  |  |
| --- | --- |
| ***Denumire*** | **Total 2020-2022** |
| *OT Chișinău* | *OT Bălți* | *OT Cahul* | *OT Comrat* | **Total OT ale CNAJGS** |
| ***Monitorizarea internă*** |   |   |   |   |  |
| *I. Avocați monitorizați, inclusiv care au primit calificativul:* | ***74*** | ***134*** | ***35*** | ***52*** | ***295*** |
| „foarte bine” | *3* | *120* | *23* | *9* | ***155*** |
| „bine” | *68* | *14* | *12* | *38* | ***132*** |
| „insuficient” | *3* | *0* | *0* | *5* | ***8*** |
| *II. Para-juriști, care au acumulat punctaj:* | **76** | **129** | **42** | **95** | ***342*** |
| de la 90 la 100 | 7 | 0 | 16 | 6 | ***29*** |
| de la 75 la 89 | 62 | 43 | 11 | 73 | ***189*** |
| de la 50 la 74 | 6 | 86 | 15 | 16 | ***123*** |
| de la 0 la 49 | 1 | 0 | 0 | 0 | ***1*** |

***Sursa:*** *Informațiile prezentate de OT ale CNAJGS*

**Anexa nr.6. Descifrarea sumelor privind recuperarea cheltuielilor pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat per-OT total în anii 2020-2022**



***Sursa:*** *Informațiile prezentate de OT ale CNAJGS*

1. Programul activității de audit al Curții de Conturi pe anul 2022, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.75 din 28.12.2021, cu modificările ulterioare. [↑](#footnote-ref-1)
2. Programul activității de audit al Curții de Conturi pe anul 2023, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.65 din 22.12.2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cauzele non-penale, în contextul menționat, reprezintă cauzele civile, contravenționale și de contencios administrativ. [↑](#footnote-ref-3)
4. CNAJGS este un organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public, format din 7 membri, inclusiv: 2 membri desemnați de Ministerul Justiției, 2 membri desemnați de Uniunea Avocaților din Republica Moldova și Barourile, un membru desemnat de Ministerul Finanțelor, un membru desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii şi un membru din partea asociațiilor obștești sau a mediului academic. [↑](#footnote-ref-4)
5. Hotărârea Curții de Conturi nr.2 din 24.01.2020 „Cu privire la Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Hotărârea Curții de Conturi nr.19 din 05.04.2019 „Cu privire la aprobarea Codului etic al Curții de Conturi”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Prin Hotărârea CNAJGS nr.23 din 27.12.2018 s-a dispus majorarea unității convenționale de la 20 la 30 lei; prin Hotărârea CNAJGS nr.7 din 17.01.2020 – s-a majorat de la 30 la 40 lei, și prin Hotărârea CNAJGS nr.3 din 18.02.2021, s-a efectuat ultima majorare a unității convenționale achitate per activitate exercitată de către avocații, și anume de la 40 la 50 lei. [↑](#footnote-ref-7)
8. Hotărârea CNAJGS nr.6 din 27.04.2021, prin care s-a stabilit cuantumul remunerației fixe lunare a avocaților publici în valoare de 13.570,0 lei. [↑](#footnote-ref-8)
9. Precum tineri, persoane în etate, copii, femei, persoane fără venituri sau cu venituri mici, familii sărace, familii cu mulți copii, șomeri, persoane cu dizabilități, victime ale violenței în familie, victime ale traficului de ființe umane, persoane care suferă de boli cronice, incurabile, persoane dependente de alcool, droguri, substanțe toxice, reprezentanți ai minorităților naționale, tineri post-instituționalizați etc. [↑](#footnote-ref-9)
10. Codul penal, Codul de procedură penală, Codul civil și Codul de procedură civilă. [↑](#footnote-ref-10)
11. Planul de acțiuni pentru anul 2020 privind implementarea Strategiei de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.8 din 26 februarie 2020; Planurile de acțiuni pentru anul 2021-2022 privind implementarea Strategiei de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2021-2022, aprobate prin Hotărârea CNAJGS nr.2 din 18 februarie 2021, și respectiv Hotărârea CNAJGS nr.2 din 23 februarie 2022. [↑](#footnote-ref-11)
12. Principiul limbii oficiale de procedură este consacrat în art. 118 din Constituția RM „Limba de procedură și dreptul la interpret”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Art.16 din Codul penal prevede că, în funcție de caracterul și gradul prejudiciabil, infracțiunile prevăzute de prezentul cod sunt clasificate în următoarele categorii:

ușoare, se consideră faptele pentru care legea penală prevede în calitate de pedeapsă maximă pedeapsa închisorii pe un termen de până la 2 ani inclusiv;

mai puțin grave, se consideră faptele pentru care legea penală prevede pedeapsa maximă cu închisoare pe un termen de până la 5 ani inclusiv;

grave, se consideră faptele pentru care legea penală prevede pedeapsa maximă cu închisoare pe un termen de până la 12 ani inclusiv;

deosebit de grave, se consideră infracțiunile săvârșite cu intenție pentru care legea penală prevede pedeapsa maximă cu închisoare pe un termen ce depășește 12 ani;

excepțional de grave, se consideră infracțiunile săvârșite cu intenție pentru care legea penală prevede detențiune pe viață. [↑](#footnote-ref-13)
14. Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, art. 328 din CP. [↑](#footnote-ref-14)
15. Procesul-verbal de interogare din 03.08.2021, în care se menționează că limba de comunicare a fost stabilită limba rusă, avându-se în vedere că inculpatul este vorbitor de limbă rusă. [↑](#footnote-ref-15)
16. Hotărârea Curții Supreme de Justiție nr.11 din 24.12.2020 „Cu privire la practica aplicării legislației pentru asigurarea dreptului la apărare al bănuitului, învinuitului, inculpatului și condamnatului în procedură penală”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Date aferente perioadei 2020-11.11.2022. Astfel, în total au fost înregistrate 935 de cazuri, dintre care: OT Chișinău – 124, OT Bălți – 651, OT Cahul – 104, și OT Comrat – 56. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ofițeri de urmărire penală. [↑](#footnote-ref-18)
19. S-a propus: „instanța de judecată apreciază că, în cazul inculpatului, interesele justiției cer participarea apărătorului în ședința de judecată în primă instanță, în apel sau în recurs ori la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac”. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ordinul MJ nr.71 din 14.03.2022 „Cu privire la crearea grupului de lucru pentru elaborarea unui proiect de lege consolidat pentru modificarea/ajustarea cadrului normativ penal și procesual”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Codul de procedură penală, aprobat prin Legea nr. 122 din 14.03.2003. [↑](#footnote-ref-21)
22. Pe un eșantion de 36 de cazuri. [↑](#footnote-ref-22)
23. Datele de identitate ale persoanei fizice: IDNO, data nașterii, viza de reședință etc. [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 521 alin. (2) din CPP prevede că: „în cazul în care urmărirea penală sau judecarea cauzei împotriva persoanei juridice se efectuează pentru aceeași faptă ori pentru fapte conexe și în privința reprezentantului legal al acesteia, persoana juridică își desemnează, în termen de 5 zile de la data aducerii la cunoștință a ordonanței de recunoaștere a persoanei în calitate de bănuit sau în termen de 48 de ore din momentul aducerii la cunoștință a ordonanței de punere sub învinuire, un alt reprezentant în privința căruia nu se desfășoară un proces penal”. [↑](#footnote-ref-24)
25. Administrator de insolvabilitate, lichidator sau avocat contractat de persoana juridică. [↑](#footnote-ref-25)
26. Hotărârea Judecătoriei Strășeni din 17.09.2019. [↑](#footnote-ref-26)
27. Nivelul minim de existență pe cap de locuitor din țară, stabilit de BNS, a constituit, respectiv: în anul 2020 – 2.088,4 lei, anul 2021 – 2.125,0 lei, și în anul 2022 – 2.485,0 lei. [↑](#footnote-ref-27)
28. Regulamentul cu privire la modul de calculare a mărimii minimului de existență, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.285 din 30.04.2013. [↑](#footnote-ref-28)
29. Regulamentul privind metodologia de calcul al venitului în scopul acordării asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1016 din 01.09.2008. [↑](#footnote-ref-29)
30. Din eșantionul de 215 cereri analizate în 183 de cazuri nu există anexat certificat privind componența familiei. [↑](#footnote-ref-30)
31. Persoane ce locuiesc împreună, țin gospodărie și au un buget comun. [↑](#footnote-ref-31)
32. Potrivit Regulamentului aprobat prin HG nr.1016/2008, la calcularea venitului mediu lunar obținut de beneficiar și membrii familiei acestuia, se ia în considerare venitul pentru 6 luni calendaristice anterioare lunii în care a fost depusă solicitarea. [↑](#footnote-ref-32)
33. Angajații OT din jurisdicția orașelor Chișinău, Bălți și Comrat estimează venitul global al beneficiarului pe perioada ultimelor 6 luni și îl raportează la numărul de luni (6); angajații OT Cahul, în funcție de sursa venitului, estimează valoarea lunară a acestuia, ulterior însumând rezultatele pentru a afla nivelul mediu al venitului beneficiarului. [↑](#footnote-ref-33)
34. Dintre care: OT Chișinău – 33 decizii, OT Bălți – 18 decizii, OT Cahul – 17 decizii, OT Comrat – 2 decizii. [↑](#footnote-ref-34)
35. Amplasate în satul Mihailovca, rn. Sîngerei. [↑](#footnote-ref-35)
36. Admise atât de către reprezentanții organelor de urmărire penală sau ai instanțelor judecătorești, cât și angajații oficiilor teritoriale. [↑](#footnote-ref-36)
37. Hotărârea CNAJGS nr. 33 din 27.12.2017 cu privire Ia stabilirea volumului de lucru atribuit avocaților publici, cu modificările ulterioare. [↑](#footnote-ref-37)
38. Art. 27 alin. (2) din Legea nr.198/2007, pct. 8 lit. a) din Regulamentul funcționării OT ale CNAJGS, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 15/2008. [↑](#footnote-ref-38)
39. Verificările de audit la acest aspect s-au concentrat asupra datelor statistice aferente anului 2021, întrucât la momentul exercitării auditului informația pentru anul 2022 era în prelucrare. [↑](#footnote-ref-39)
40. Din cei 19 avocați, doar întru-un caz OT Chișinău a solicitat unui avocat să preia spre acordare a asistenței juridice calificate 4 cazuri obținând tot atâtea refuzuri din partea acestuia. [↑](#footnote-ref-40)
41. În cei 39 de avocați sunt incluși și avocații care au fost desemnați de OT Comrat din rândul celor care nu sunt înscriși în lista avocaților care acordă asistență juridică la cerere, al cărui birou își are sediul în raza de activitate a oficiului teritorial respectiv, ca urmare a lipsei avocaților specializați în lista deținută de OT Comrat. Acest drept este oferit coordonatorilor potrivit pct. 311 din Legea nr.198/2007. [↑](#footnote-ref-41)
42. OT Chișinău – 8 avocați publici au preluat de la 67 la 72 de cazuri de acordare a AJGS; OT Bălți și OT Comrat – în care activează câte un avocat public și care au gestionat, respectiv, 72 și 117 cazuri, și OT Cahul – doi avocați publici care au acordat servicii juridice a câte 31 și, respectiv, 51 de dosare. [↑](#footnote-ref-42)
43. Informativ: persoana respectivă în anul 2020 a fost remunerată cu suma de 233,8 mii lei și în anul 2021 – 362,8 mii lei. [↑](#footnote-ref-43)
44. Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 29.12.2008 „Cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat”, cu modificările ulterioare (în continuare – Regulamentul de remunerare a avocaților la cerere); Hotărârea CNAJGS nr. 18 din 15.11.2010 „Cu privire la interpretarea pct. 3 alin.(1) din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat. [↑](#footnote-ref-44)
45. Hotărârea CNAJGS nr.6 din 27.04.2021, prin care s-a stabilit cuantumul remunerației fixe lunare a avocaților publici în valoare de 13.570,0 lei. [↑](#footnote-ref-45)
46. Hotărârea CNAJGS nr.23 din 27.12.2018, prin care s-a dispus majorarea unității convenționale de la 20 la 30 lei; Hotărârea CNAJGS nr.7 din 17.01.2020 – s-a majorat de la 30 la 40 lei; și Hotărârea CNAJGS nr.3 din 18.02.2021, prin care s-a efectuat ultima majorare a valorii unității convenționale achitate per activitate exercitată de către avocați, de la 40 la 50 lei. [↑](#footnote-ref-46)
47. Hotărârea CNAJGS nr.9 din 29.03.2019 „Cu privire la raportarea online obligatorie a avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat”. [↑](#footnote-ref-47)
48. Pct. 20 din Regulamentul de remunerare a avocaților. [↑](#footnote-ref-48)
49. Lipsa încheierilor/hotărârilor instanțelor de judecată la care a participat avocatul, care urmau a fi anexate la dosar. [↑](#footnote-ref-49)
50. Hotărârea CNAJGS nr.40 din 16.12.2013 „Cu privire la aprobarea modelului dosarului în apărare pe cauză, ținut de către avocații care acordă asistență juridică garantată de stat”. [↑](#footnote-ref-50)
51. Decizia nr.1892/ACP din 03.02.2022; Decizia nr. 20764/ACP din 29.12.2021; Decizia nr. 19392/ACP din 03.12.2021. [↑](#footnote-ref-51)
52. Decizia Curții de Apel Chișinău din 25.08.2022. [↑](#footnote-ref-52)
53. Decizia de acordare a AJGS nr. 14414/ACP din 25.08.2022. [↑](#footnote-ref-53)
54. Decizia nr. 408/ACC din 23.02.2022. [↑](#footnote-ref-54)
55. Procesul-verbal al ședinței de judecată din 20.04.2022. [↑](#footnote-ref-55)
56. Raportul de acordarea a AJGS nr.10602 din 20.04.2022. [↑](#footnote-ref-56)
57. Procesul-verbal al ședinței de judecată din 20.04.2022. [↑](#footnote-ref-57)
58. Din procesul-verbal al ședinței de judecată din 20.04.2022 se atestă că instanța de judecată era inițiată privind existența desemnării unui alt avocat, acesta fiind citat legal. [↑](#footnote-ref-58)
59. Hotărârea CNAJGS nr.22 din 19.12.2018 „Privind aprobarea Regulamentului cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat”, cu modificările ulterioare; Hotărârea CNAJGS nr. 18 din 15.11.2020 „Cu privire la interpretarea pct. 3 alin.(1) din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 19.12.2008”. [↑](#footnote-ref-59)
60. Tipurile de acțiuni exemplificate sînt preluate din Hotărârea CNAJGS nr. 18 din 15.11.2020 „Cu privire la interpretarea pct. 3 alin.(1) din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 19.12.2008”. [↑](#footnote-ref-60)
61. Drept exemplu se menționează: luarea de cunoștință cu materialele cauzei în faza pregătirilor pentru desfășurarea acțiunii procesuale sau a ședinței de judecată; participarea apărătorului la soluționarea chestiunii privind aplicarea măsurii preventive; formularea obiecțiilor la procesele-verbale ale ședințelor de judecată etc. [↑](#footnote-ref-61)
62. Pct. 2.2 și pct. 2.3 din Capitolul 2 „Standardele de calitate ale activității avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat pe cauze penale”, aprobate prin Hotărârea CNAJGS nr. 19 din 09.06.2015. [↑](#footnote-ref-62)
63. Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 19.12.2008, cu modificările ulterioare. [↑](#footnote-ref-63)
64. Instituții penitenciare, centre de detenție pentru minori și tineri, izolatoare de detenție provizorie ale comisariatelor de poliție, Centrului Național Anticorupție și Centrul de plasament temporar al străinilor. [↑](#footnote-ref-64)
65. 3\*50 lei = 150 lei. [↑](#footnote-ref-65)
66. Ceea ce reprezintă 13 acțiuni a 5 avocați pentru care s-au achitat 2,4 mii lei. [↑](#footnote-ref-66)
67. Au fost reconciliate datele dintre rapoartele avocaților prezentate OT Chișinău cu informațiile din Registrele de vizite din cadrul unei Instituții Penitenciare din mun. Chișinău (Penitenciarul nr.13). Eșantionul de audit a cuprins 63 de vizite raportate de către 25 de avocați care au acordat asistență juridică calificată pe cauzele penale preluate în perioada 2020-2022. [↑](#footnote-ref-67)
68. Document prestabilit prin Ordinul MJ nr.336 din 01.07.2021 „Privind aprobarea procedurilor operaționale standard pe domeniul pază și escortare în sistemul administrației penitenciare”. [↑](#footnote-ref-68)
69. Scrisoarea directorului Penitenciarului nr.13-Chișinău nr. 9/1641 din 01.02.2023. [↑](#footnote-ref-69)
70. Aprobat prin Ordinul MJ nr. 68 din 13.02.2019 „Cu privire la documentația de serviciu aplicabilă în activitatea de pază și escortare din cadrul sistemului administrației penitenciare”. [↑](#footnote-ref-70)
71. Deciziile de acordare a AJGS nr. 2830/ACP din 17.02.2022 și nr. 8410/ACP din 24.05.2022. [↑](#footnote-ref-71)
72. Pct.18 și pct.19 din Regulamentul cu privire la mărimea şi modul de remunerare a avocaţilor pentru acordarea asistenţei juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.22 din 19.12.2008. [↑](#footnote-ref-72)
73. Conform Registrului național al persoanelor care acordă AJGS, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 17/1 din 06.10.2008. [↑](#footnote-ref-73)
74. Cauzele de acordare a AJGS calificate, cu excepția celor de urgență care se acordă în conformitate cu art.19 alin.(1) lit.b), lit. b1) din Legea nr.198/2007. [↑](#footnote-ref-74)
75. Eșantionul de audit a cuprins mai mult de 100 de cazuri selectate din luna aprilie a anului 2021. [↑](#footnote-ref-75)
76. Art.80 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014. [↑](#footnote-ref-76)
77. Aprobat prin Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.20 din 25.06.2015 (în continuare – Regulamentul privind monitorizarea calității). [↑](#footnote-ref-77)
78. Monitorizarea internă ordinară a calității asistenței juridice calificate garantate de stat se efectuează permanent, conform unui grafic aprobat de coordonatorul Oficiului teritorial. Monitorizarea internă extraordinară se inițiază doar în cazul unor alegații credibile referitor la calitatea defectuoasă a prestației avocatului care acordă asistență juridică calificată garantată de stat. [↑](#footnote-ref-78)
79. Pct.9 din Regulamentul privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați, aprobat prin Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.20 din 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-79)
80. Informația generalizată privind monitorizarea avocaților conform circumscripțiilor de activitate ale OT și evaluarea parajuriștilor în perioada auditată se regăsește în Anexa nr. 5 la prezentul Raport de audit. [↑](#footnote-ref-80)
81. La demersurile nr. 279 din 23.07.2015 și nr.89 din 22.07.2021, înaintate de CNAJGS în adresa MJ, cel din urmă refuzând înregistrarea acestuia. [↑](#footnote-ref-81)
82. Hotărârea CNAJGS nr. 10 din 12.07.2021 cu privire la aprobarea Deciziilor Comisiilor de concurs privind selectarea avocaților pentru acordarea AJGS. Au fost selectați 70 de avocați, dintre care unu nu a semnat contractul de prestare a serviciilor juridice cu OT. [↑](#footnote-ref-82)
83. Repartizarea pe OT: 29 de cazuri la cei 44 de avocați admiși în sistem revin OT Chișinău; 6 din 15 avocați admiși - la OT Bălți, și 2 cazuri din 9 apărători admiși în sistem - OT Cahul. [↑](#footnote-ref-83)
84. Pct. 16 din Regulament privind monitorizarea calității. [↑](#footnote-ref-84)
85. Pct.11 și pct. 25 din Regulamentul privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați, aprobat prin Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.20 din 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-85)
86. Pct. 6 din HG nr.1104/1997 prevede că „Actele nesupuse expertizei juridice şi înregistrării de stat conform prezentei hotărâri, precum şi cele înregistrate, dar nepublicate în modul stabilit de lege, cu excepția actelor a căror publicare este restricționată, nu au putere juridică şi nu pot servi drept temei legitim pentru reglementarea relațiilor de drept respective sau aplicarea de sancțiuni”. [↑](#footnote-ref-86)
87. Regulamentul privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați, aprobat prin Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.20 din 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-87)
88. Pct.7, pct.35 din Regulamentul privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați, aprobat prin Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.20 din 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-88)
89. Pct.8 din Regulamentul privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați, aprobat prin Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.20 din 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-89)
90. „Standardele de calitate ale activității avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat în cauzele de azil” și „Standardele de calitate ale activității avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat în cauzele cu implicarea victimelor infracțiunilor”. [↑](#footnote-ref-90)
91. Hotărârea Guvernului nr. 618 din 11.12.2019 „Pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de executare a creanțelor bănești bazate pe dispoziții de drept public”. [↑](#footnote-ref-91)
92. Art. 11 alin. (7) și art. 14 alin. (8) din Legea nr.198/2007. [↑](#footnote-ref-92)
93. Ordinul MJ nr.18 din 24.01.2008 „Cu privire la aprobarea Regulamentului CNAJGS”. [↑](#footnote-ref-93)
94. Componența CNAJGS: - 2 membri desemnați de MJ; - 2 membri desemnați de Baroul Avocaților; - un membru desemnat de MF; - un membru desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii; - un membru din partea asociațiilor obștești sau mediului academic. [↑](#footnote-ref-94)
95. În conformitate cu art.14 alin.(8) din Legea nr.198 /2007; Hotărârea CNAJGS nr. 15 din 30.07.2008 „Cu privire la aprobarea Regulamentului funcționării Oficiilor teritoriale ale CNAJGS”. [↑](#footnote-ref-95)
96. Legea nr. 112 din 18.05.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. [↑](#footnote-ref-96)
97. Hotărârea CNAJGS nr. 15 din 24.12 2012 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate al aparatului administrativ al Consiliului Naţional pentru Asistență Juridică Garantată de Stat”. [↑](#footnote-ref-97)
98. Inițial, în anul 2014 la aprobarea structurii aparatului administrativ au fost prevăzute 5 unități de personal. Ulterior, conform schemei de încadrare aprobate de MJ la 01.05.2015, au fost stabilite 6 unități de personal. [↑](#footnote-ref-98)
99. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014. [↑](#footnote-ref-99)
100. Ordinul MF nr. 208 din 24.12.2015 „Privind Clasificația bugetară, în speță Anexa nr.4 Norme metodologice privind aplicarea Clasificației organizaționale”. [↑](#footnote-ref-100)
101. Art. 11 alin. (8) din Legea nr.198/2007. [↑](#footnote-ref-101)
102. Ordinul MMPS nr. 11 din 12.11.2021 „Cu privire la aprobarea Clasificatorului Ocupațiilor din Republica Moldova”. [↑](#footnote-ref-102)
103. Legea nr.270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sector bugetar. [↑](#footnote-ref-103)
104. Contractele individuale de muncă încheiate între CNAJGS și Coordonatori, fișele de post ale acestora, contractele individuale de muncă încheiate între coordonatori și avocați/para-juriști. [↑](#footnote-ref-104)
105. Schema de încadrare; Estimările de cheltuieli de personal; altele. [↑](#footnote-ref-105)
106. Legea nr.229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern. [↑](#footnote-ref-106)
107. Standardele naționale de control intern. [↑](#footnote-ref-107)