



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

Raportor: Alina Certan

auditoare publică principală în cadrul DGA I

28.02.2023



Misiunea de audit public extern a fost desfășurată în temeiul prevederilor:

● Legii nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi

● Programelor de activitate de audit a Curții de Conturi pe anii 2022 – 2023

● Standardelor Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit
ISSAI 100, ISSAI 400 și ISSAI 4000

SCOPUL:

Evaluarea conformității gestionării mijloacelor financiare alocate pentru acordarea asistenței juridice calificate de stat în anii 2020-2022, în raport cu prevederile cadrului normativ aplicabil

Aspectele definatorii verificate:

- *dispunerea de un cadru normativ care să reglementeze exhaustiv și explicit tot procesul;*
- *directionarea AJGS beneficiarilor eligibili;*
- *existența instituirii unor practici uniforme la repartizarea cauzelor avocaților;*
- *conformitate procesului de valorificare a resurselor pentru serviciile de AJGS, și anume existența unor proceduri bine pus la punct;*
- *instituționalizarea organelor responsabile de administrarea procesului de AJGS, ș.a.*

RESPONSABILITĂȚILE părților implicate în proces de asistență juridică



Ministerul 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 monitorizarea activității acestora.

CNAJGS – organ colegial cu atribuții decizionale asupra administrării întregului sistem de AJGS.

Aparatul administrativ – asigură funcționarea Consiliului Național, organizarea și monitorizarea procesului de acordare AJGS.

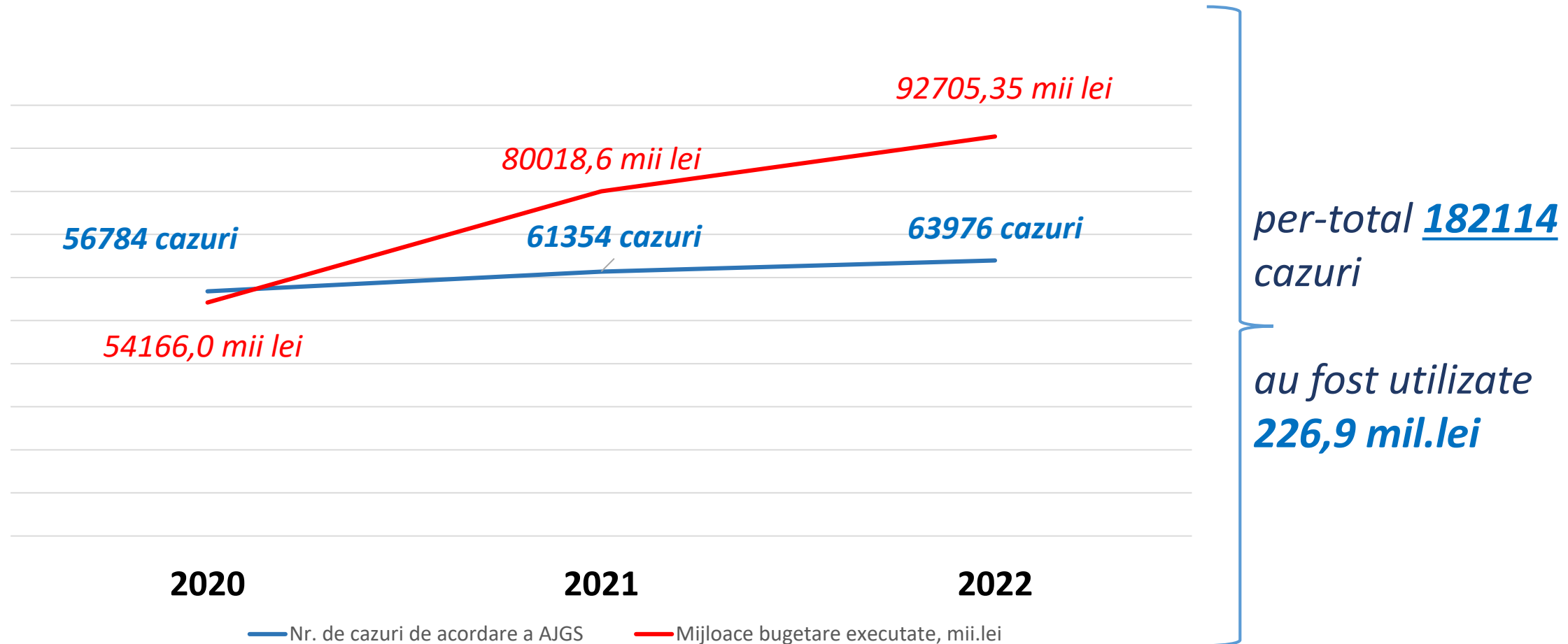
Oficiile Teritoriale – asigură acordarea efectivă a asistenței juridice garantată de stat

Para-juriștii – persoană care nu practică activitate de avocat și care, după o instruire specială, este calificat 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.

Evoluția numărului de cazuri de AJGS comparativ cu mijloacele bugetare executate, în anii 2020-2022



Cuquantumul mijloacelor bugetare alocate în ultimii trei ani în scopul finanțării sistemului de AJGS înregistrează o creștere de cca 71%

| Perioada | Legea bugetului* | | Executat | Nivelul de executare a bugetului în anii 2020 - 2022 | | | | Executat 2021/ 2020 | Executat 2022/ 2021 | Executat 2022/ 2020 |
|--------------------------------|------------------|------------|------------|--|-------------|-------------------------------------|-------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Inițial | Precizat | | Executat față de planul inițial | | Executat față de cifra precizată | | | | |
| * | 1 | 2 | 3 | 4 = 3-1 | 5 = 3/1 (%) | 6 = 3 - 2 | 7 = 3/2 (%) | 8 (%) | 9 (%) | 10 (%) |
| Anul 2020 | 64,787.80 | 62,287.80 | 54,166.00 | -10,621.80 | 84% | -8,121.80 | 87% | 148% | * | ← |
| Anul 2021 | 76,525.40 | 80,251.40 | 80,018.60 | 3,493.20 | 105% | -232.80 | 100% | | 116% | |
| Anul 2022 | 76,763.40 | 93,084.70 | 92,705.35 | 15,941.95 | 121% | -379.35 | 100% | * | | |
| Cumulativ în anii 2020-2022 | 218,076.60 | 235,623.90 | 226,889.95 | | | | | | | |

Cauze:

- majorarea unității convenționale în baza căreia are loc remunerarea avocaților contractați la cerere: de la 30 la 50 lei;
- mării parțiale a cuantumului salariului fix lunar achitat avocaților publici: de la 6785,0 până la 13570,0 lei;
- creșterii numărului de apelanți la asistență juridică garantată oferită de stat: de la 56784 la 63976 cazuri.

Ministerul Justiției doar începând cu anul 2022 a întreprins măsuri orientate spre îmbunătățirea și modernizarea cadrului normativ aferent AJGS

elaborarea proiectului de lege privind revizuirea prevederilor privind participarea obligatorie a apărătorului în cadrul procesului penal (art.69-72 din CPP)



Proiect de lege anunțat pentru procedura de avizare și consultare publică pe 26 ianuarie 2023

revizuirea conceptului mecanismul de recuperare a cheltuielilor, prin atribuirea sarcinii executării silite a creanțelor bănești datorate de către beneficiarii asistenței juridice - Serviciului Fiscal de Stat.



Proiect de lege adoptat de Parlament și intrat în vigoare pe 14 februarie 2023

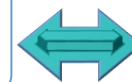
instituirea expresă în Legea nr. 198/2007 a limitei venitului sub care persoanele pot beneficia de asistență juridică calificată (fiind stabilit la nivelul salariului minim lunar pe țară);



instituirea unor temeieri suplimentare de refuz în acordarea asistenței juridice garantate de stat;



Modificarea claselor și coeficienților de salarizare a angajaților din cadrul sistemului administrativ al CNAJGS, altele.



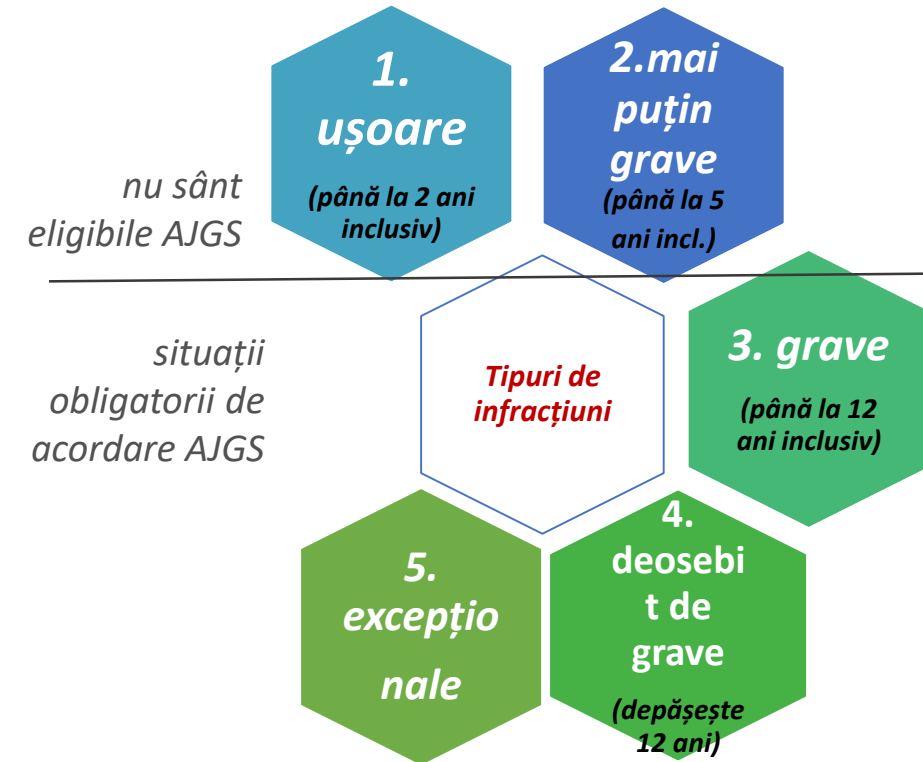
Modificări adoptate prin Legea nr. 298/27.10.2022

Norme imperfecte privind solicitarea AJGS de către organele de drept

O primă situație constatată (1):

Nu sânt pasibile beneficiarii de AJGS persoanele care au săvârșit infracțiuni „ușoare” și „mai puțin grave”, cu excepția celor care nu dispun de venituri.

Însă: Organele de drept, pentru a evita aplicarea testului la venit efectuat pentru cazurile menționate supra, solicită abuziv AJGS pe un alt motiv, și anume că beneficiarii „**nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal**”





Valoarea cheltuielilor bugetare suplimentare, doar pe eșantionul auditat, constituie 14,9 mil. lei.

Beneficiarii de facto pe motiv că nu cunosc limba....



- **JURISTUL** unei Întreprinderi de Stat, căruia i-a fost imputată săvârșirea infracțiunii mai puțin grave „excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu” și a beneficiat de serviciile unui avocat pe motivul invocat de organele de drept că nu cunoaște limba procesuală, **OR, profesia de jurist impune cunoașterea materiei de drept.**

- Persoane cu funcții publice, inclusiv primari de localități.
- Angajați ai organelor cadastrale și organelor de drept.
- Persoane care au încălcat regulile de circulație.



O primă situație constată (3):

Atunci când participanții la proces nu înțeleg sau nu vorbesc limba în care se desfășoară procesul penal, statul oferă dreptul de a lua cunoștință cu toate actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță și de a pune întrebări prin intermediul **interpretului (traducătorului)**...

drept rezultat

se beneficiază gratis atât de avocat cât și de interpret pe unul și același motiv, serviciile cărora sânt suportate de bugetul de stat.

A altă situație neconformă constatată: „interesele justiției cer participarea avocatului în ședință de judecată în primă instanță, în apel și în recurs

pct. 11 din Hotărârea CSJ nr. 11 din 24.12.2020:

...determinarea faptului dacă **interesele justiției cer** asistența obligatorie a apărătorului, inclusiv în cazul menționat supra, ține de **competența procurorului sau a instanței de judecată** ...

s-au identificat:

- 104 cazuri de solicitare și acordare neconformă a AJGS, pentru care sau suportat cheltuieli privind remunerarea serviciilor avocaților ce au gestionat cazurile, în valoare de 233,1 mii lei.

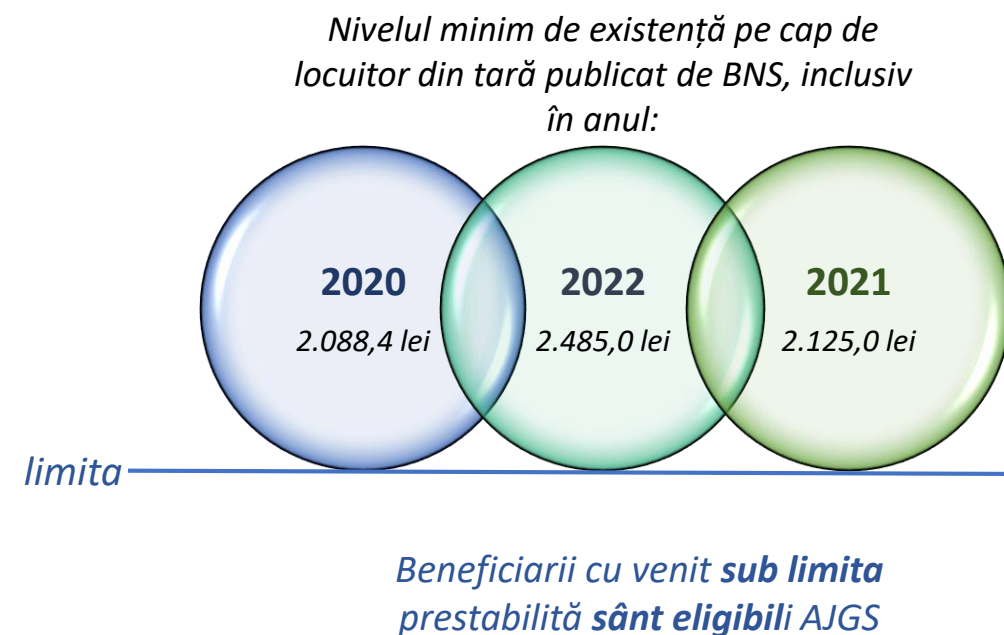
determinate de:

- Lipsa anexării la solicitări a ordonanțelor procurorilor privind necesitatea prezenței avocatului în instanțele de judecată,
- Cereri înaintate și acceptate de la instituții subordonate MAI, în cadrul cărora nu există funcții cu statut de procuror,
- Solicitarea apărătorului pentru faza de urmărire penală și nu pentru judecarea cauzelor în instanță de judecată.

Neconformități admise și ambiguități ale unor norme la determinarea venitului beneficiarului de AJGS

(i) Responsabilii OT nu s-au conformat și nu au solicitat anexarea la solicitări a tuturor documentelor prestabilite, inclusiv:

- ✓ Declarația cu privire la venituri
- ✓ Certificatul privind componența familiei
(persoane ce locuiesc împreună, țin gospodărie și au un buget comun)
- ✓ Certificatul ce confirmă veniturile obținute din producția agricolă și zootehnică



Neconformități admise și ambiguități ale unor norme la determinarea venitului beneficiarului de AJGS

(ii) Neaplicabilitatea unor prevederi la determinarea venitului obținut din producția zootehnică a gospodăriilor țărănești și a gospodăriilor casnice auxiliare:

metoda de determinare



venitului obținut din producția zootehnică a gospodăriilor țărănești (de fermier) și a gospodăriilor casnice auxiliare se stabilește prin înmulțirea numărului de capete (unități) de animale și păsări cu prețul de achiziții (de bază) în localitatea dislocării gospodăriei solicitantului.

Din valoarea obținută se deduc cheltuielile pentru procurarea combustibilului, semințelor, îngrășămintelor, chimicalelor, furajelor, plata pentru arendă și alte cheltuieli suportate la desfășurarea activității în gospodăriile țărănești (de fermier) și în gospodăriile casnice auxiliare. Suma rezultată se ia



Se necesită racordarea metodologiei de calcul a venitului în scopul acordării AJGS conform activităților efectiv realizate

OT la determinarea nivelului venitului mediu lunar al beneficiarului, inclusiv a membrilor familiei acestuia, accesează bazele de date deținute de autoritățile statului:

- *Registrul IFS,*
- *Registrul CNAS,*
- *Registrul de evidență a populației.*



Însă, procedura nu este reglementată și instituționalizată în vederea aplicării uniforme de către OT.

Deficiențe la solicitarea și acordarea AJGS persoanelor juridice

Potrivit art.521 alin. (2²) din CPP se 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”.

Contrar celor menționate, s-a acordat asistență:

- la solicitările inspectorilor fiscali și ofițerilor de urmărire penală – *care nu sânt în drept să solicite asistența juridică garantată de stat;*
- unui agent economic insolvabil, care avea desemnat reprezentant legal (administratorul de insolvabilitate) - *nu era pasibil beneficierii serviciilor juridice garantate de stat.*

Norme interne care sunt în disonanță cu prevederile legale

pct. 31 din Regulamentul de funcționare a OT

„Coordonatorul OT poate accepta acordarea asistenței juridice calificate solicitantului, care depășește nivelul venitului pentru AJGS, dar care, reieșind din situația personală și natura cauzei, este justificat să beneficieze de AJGS”.

Deși, OT afirmă că AJGS a fost oferită persoanelor venitul cărora nu depășesc semnificativ nivelul prestabilit,

Însă, auditul a identificat acordarea asistenței juridice în condiții favorizante și anume se exemplifică un caz când:

- Venitul lunar al beneficiarului depășea semnificativ nivelul minim prestabilit (2,1 mii lei) - cu 1,9 mii lei, deși OT Bălți a menționat o depășire de doar 340,0 lei;
- Persoana avea în proprietate 5 terenuri și 2 imobile, fapt ce denotă că nu face parte din categoria celor vulnerabili.

Or, în aceste condiții persoanei fizice i-a fost oferită asistență juridică din contul statului în sumă de 6,0 mii lei.

Discrepanțe semnificative și abordări diferențiate în cadrul procesului de repartizare de către Coordonatorii OT a volumului de muncă avocaților.

| Cazuri de acordare a AJGS stratificate de audit | T: de la 0 la 100 cazuri, inclusiv: | | | | | | T: de la 101 la 200 cazuri, inclusiv: | | | | | T: de la 201 la 472 cazuri, inclusiv: | | | | | Total cazuri |
|--|--|------|-------|-------|-------|--------|--|---------|---------|---------|---------|---|---------|---------|---------|---------|------------------|
| | 0 | 1-20 | 21-40 | 41-60 | 61-80 | 81-100 | 101-120 | 121-140 | 141-160 | 161-180 | 181-200 | 201-250 | 251-300 | 301-350 | 351-400 | 451-472 | |
| Total număr de avocați care au acordat AJGS inclusiv repartizate de: | 19 | 27 | 71 | 73 | 112 | 89 | 54 | 31 | 15 | 9 | 11 | 25 | 7 | 3 | 2 | 1 | 549 (avocați) |
| OT Chișinău | 5 | 13 | 47 | 61 | 88 | 72 | 33 | 12 | 5 | 3 | 6 | 11 | 1 | 0 | 0 | 0 | 357 |
| OT Bălți | 3 | 4 | 5 | 7 | 17 | 13 | 14 | 12 | 5 | 5 | 3 | 14 | 6 | 1 | 2 | 0 | 111 |
| OT Cahul | 1 | 5 | 15 | 2 | 3 | 4 | 5 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 42 |
| OT Comrat | 10 | 5 | 4 | 3 | 4 | 0 | 2 | 5 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 39 |
| | 391 avocați au preluat de la 0 pînă la 100 de cazuri repartizate de OT | | | | | | 120 avocați au preluat de la 101 pînă la 200 de cazuri repartizate de OT | | | | | 38 avocați au preluat de la 201 pînă la 472 de cazuri repartizate de OT | | | | | |

71 %

22 %

7 %

Cele mai neuniforme practici se atestă la OT Comrat unde la 10 avocați nu le-au fost repartizate nici un caz iar unui apărător fiindu-i distribuite 472 de dosare.

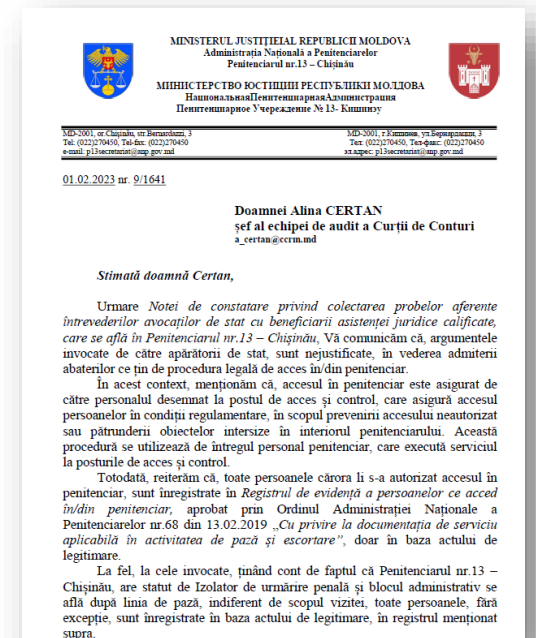
Deficiențe și neconformități la remunerarea acțiunilor raportate de avocați (1)

Auditul a constatat:

(2) Achitarea nejustificată a acțiunilor privind întreprinderile avocatului cu beneficiarul care se află în locurile de detenție

- ✓ În cazul a 4 avocați, în Registrele penitenciarului nu există înscrieri privind 5 vizite efectuate;
- ✓ În setul de acte suplimentar prezentate echipei de audit nu se regăsesc anexate:
 - cererile prestabilite privind efectuarea întreprinderilor ale tuturor persoanelor care intră și ies din penitenciare,
 - formularele aprobate de Consiliu pentru confirmarea vizitelor.

Cu toate că apărătorii insistă asupra realizării acțiunilor raportate, din informațiile prezentate de administrația Penitenciarului rezultă că vizitele în instituția de detenție este asigurată în condiții regulamentare.





Deficiențe și neconformități la remunerarea acțiunilor raportate de avocați (2)

- (3) Achitarea dublă a unor acțiuni realizate și raportate, ca urmare a desemnării a doi avocați pe aceeași cauză de tip ordinar;
- (4) Deficiențe în confirmarea documentară a acțiunilor raportate de avocați și atașate în SI al CNAJGS, achitate din surse bugetare.

Se ia act: CNAJGS și OT începând cu 01.01.2023 au statuat obligativitatea atașării de către avocați a dosarelor în apărare în format electronic.

Documente obligatorii din dosarul în apărare:

- foaia de titlu conform Anexei 1;
- borderoul conform Anexei 2;
- interviul inițial cu beneficiarul conform Anexei 3;
- confirmarea acordării asistenței juridice garantate de stat/explicări judecătorești/deciziei/sentinței judecătorești de către avocat conform



Procesul de monitorizare a calității serviciilor de AJGS este parțial funcțional

dacă monitorizarea internă este la o etapă inițială de implementare,

- ✓ în anul 2021 din cei 69 avocați noi admiși în sistemul de AJGS nu au fost supuși evaluării ordinare 37 de avocați iar restul 32 au fost evaluați cu depășirea termenilor;
- ✓ nu se respectă procedura de evaluare a avocaților activitatea cărora a fost calificată “insuficient”.

atunci procesul de monitorizare externă este unul nefuncțional

- ✓ nu a fost instituită nici Comisia de monitorizare externă a calității AJGS...



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

Se atestă dificultăți:

- ✓ semnificative în identificarea tuturor cazurilor care impun recuperarea cheltuielilor,
- ✓ la verificarea informațiilor privind veniturile beneficiarilor și motivarea deciziilor de recuperare a cheltuielilor.

Concluzie

iregularitatea sistemică: identificată în 10% din eșantionul verificat, ceea ce însumează 32,0 mii lei.



Există ambiguități în instituționalizarea organelor responsabile de administrarea procesului de AJGS

7 membri



OT Chișinău



1 Coordonator
1 Contabil-șef
11 Specialiști principali

OT Bălți



1 Coordonator
1 Contabil-șef
4 Specialiști principali

OT Cahul



1 Coordonator
1 Contabil-șef
2 Specialiști principali

OT Comrat



1 Coordonator
1 Contabil-șef
2 Specialiști principali

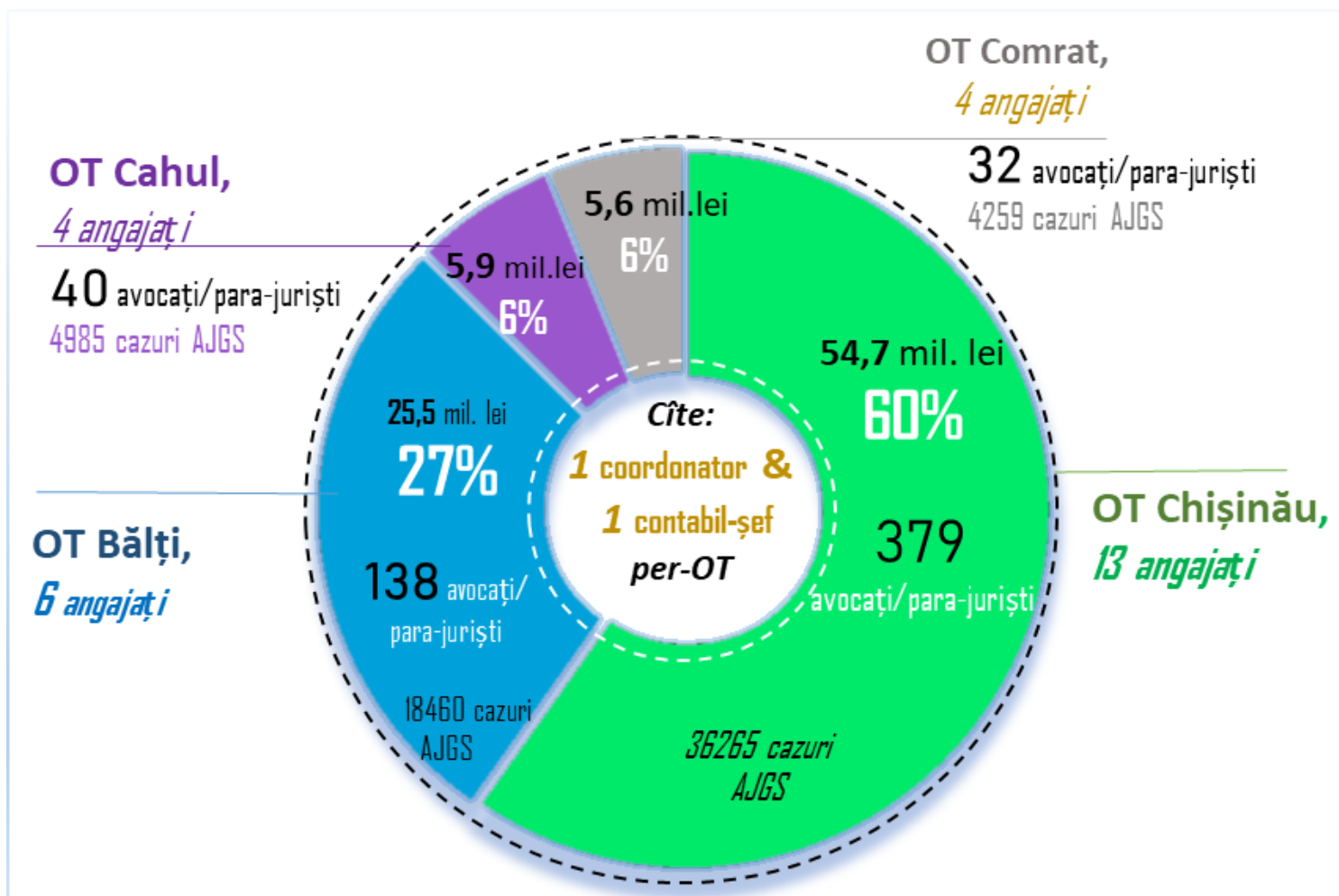
Aparat administrativ

Director executiv, 1 Contabil-șef, 1 Consilier și 3 Specialiști principali

- nu are definit statutul juridic,
- nu se regăsește în Regulamentul de funcționare și organigrama CNAJGS,
- nu sânt reglementate funcțiile și obligațiile.

5 instituții bugetare cu statut de persoane juridice, care dispun de efectiv-limită de personal de la 4 la 13 unități

Disproporționalități între volumul de asistență acordate de către Oficiile Teritoriale în dependență de capacitate instituțională





CONCLUZIE GENERALĂ DE AUDIT

În final echipa de audit conchide că organele de administrare a 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.

Întru remedierea curențelor depistate au fost în înaintate 18 recomandări de audit, care au fost comunicate și discutate cu entitățile.