



FOAIE DE PARCURS

**Consolidarea profesiei de para-jurist
în cadrul sistemului național de
asistență juridică primară garantată de stat
în Republica Moldova**



FOAIE DE PARCURS

**Consolidarea profesiei de para-jurist
în cadrul sistemului național de
asistență juridică primară garantată de stat
în Republica Moldova**

Autori:

Oleg Efrim
Vlad Roșca
Natalia Roșca
Sabina Cerbu
Olga Burea

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Foaie de parcurs: Consolidarea profesiei de para-jurist în cadrul sistemului național de asistență juridică primară garantată de stat în Republica Moldova / Oleg Efrim, Vlad Roșca, Natalia Roșca [et al.]. – Chișinău: S. n., 2017 (Tipogr. „Bons Offices”). – 52 p.

Referințe bibliogr. în subsol. – 200 ex.

ISBN 978-9975-87-203-4.

347.96

F 72

Această publicație a fost realizată în cadrul proiectului „Parteneriat regional pentru abilitarea juridică a categoriilor sociale defavorizate din Moldova”, implementat de Programul de Drept al Fundației Soros-Moldova cu suportul Fundațiilor pentru o Societate Deschisă. Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția Fundației.

CUPRINS

| | |
|---|-----------|
| Introducere | 5 |
| Sumar executiv | 6 |
| Metodologia și tehnicile de lucru | 8 |
| Generalități | 9 |
| Capitolul 1 CADRUL NORMATIV NAȚIONAL CARE REGLEMENTEAZĂ STATUTUL ȘI ACTIVITATEA PARA- JURISTULUI. PREZENTARE GENERALĂ | 11 |
| 1. Cine este para-juristul? | 11 |
| 2. Incompatibilități | 12 |
| 3. Conflictul de interese | 13 |
| 4. Ce servicii poate acorda para-juristul? | 14 |
| 5. Beneficiarii serviciilor oferite de para-juriști | 15 |
| 6. Para-juristul în sistemul național al profesiilor | 15 |
| SOLUȚII ȘI RECOMANDĂRI (foaie de parcurs) | 16 |
| Capitolul 2 ACTIVITATEA PARA-JURIȘTILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA | 17 |
| 1. Admiterea/selecția para-juriștilor | 17 |
| 2. Instruirea inițială și continuă a para-juriștilor. Norme și practici pozitive și negative | 19 |
| 3. Organizarea activității para-juriștilor. Norme, practici pozitive și negative | 21 |
| 4. Interacțiunea/cooperarea para-juriștilor cu autoritățile publice (autoritățile publice locale, CNAJGS, alte autorități publice), precum și cu clinicile juridice, ONG-uri etc. | 21 |
| SOLUȚII ȘI RECOMANDĂRI (foaie de parcurs) | 23 |
| Capitolul 3 PARA-JURIȘTII ȘI ALTE PROFESII JURIDICE LIBERALE | 27 |
| 1. Asigurarea materială și remunerarea profesiilor | 27 |
| 2. Răspunderea juridică | 31 |
| 3. Autoadministrarea și asocierea în cadrul profesiilor liberale | 32 |
| SOLUȚII ȘI RECOMANDĂRI (foaie de parcurs) | 33 |

| | | |
|--------------------|---|-----------|
| Capitolul 4 | PARA-JURIȘTII ÎN EXPERIENȚA ALTOR STATE | 38 |
| | 1. Plasarea para-juriștilor în cadrul profesiilor juridice | 38 |
| | 2. Certificarea/licențierea para-juriștilor în diferite state | 39 |
| | 3. Remunerarea para-juriștilor | 39 |
| | 4. Asocierea profesională a para-juriștilor | 40 |
| | 5. Activitățile pe care le pot desfășura para-juriștii | 40 |
| Capitolul 5 | SOLUȚII PENTRU INSTITUȚIONALIZAREA PROFESIEI DE PARA-JURIST | 41 |
| | 1. Para-juriștii ca profesie liberală | 41 |
| | 2. Para-juriștii – angajați ai oficiului teritorial al CNAJGS | 42 |
| | PLANUL DE ACȚIUNI PRIVIND CONSOLIDAREA SISTEMULUI DE ASISTENȚĂ JURIDICĂ PRIMARĂ GARANTATĂ DE STAT ACORDATĂ DE PARA-JURIȘTI | 44 |

LISTA DE ABREVIERI

| | |
|---------------|--|
| ERA | Biroul Asociați de Avocați Efrim Roșca și Asociații |
| MJ | Ministerul Justiției |
| CNAJGS | Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat |
| MMFPS | Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei |
| MF | Ministerul Finanțelor |
| CBTM | Cadru Bugetar pe Termen Mediu |
| HG | Hotărâre de Guvern |

Introducere

Prezenta *Foaie de parcurs* a fost realizată în cadrul proiectului „Parteneriat regional pentru abilitarea juridică a categoriilor sociale defavorizate din Moldova” implementat de Programul de Drept al Fundației Soros-Moldova. Scopul proiectului este să dezvolte, instituționalizeze și să implementeze politici și practici de abilitare juridică a populației. Proiectul se referă la capacitatea persoanelor de a utiliza în mod autonom cadrul legislativ pentru a identifica soluții concrete la problemele juridice cotidiene și a contribui astfel la responsabilizarea autorităților. În rezultat, educarea juridică a populației marginalizate va abilita și mobiliza comunitățile să participe activ în procesele decizionale și să monitorizeze activitatea instituțiilor de stat. La moment, aceste sarcini sunt realizate de para-juriștii comunitari. Programul de Drept și-a propus să dezvolte un mecanism clar de instituționalizare a profesiei de para-jurist și să susțină crearea de modele alternative pentru acordarea serviciilor juridice primare, inclusiv prin constituirea unei asociații a para-juriștilor.

Acest document a scos în evidență problemele de sistem, precum și lacunele în legislație cu referire la activitatea para-juriștilor. Consultanții naționali care au elaborat această *Foaie de parcurs* au analizat măsura în care actualul sistem răspunde necesităților de abilitare juridică a populației, în special a celor mai vulnerabile grupuri sociale. Studiul identifică ariile majore de intervenție în vederea îmbunătățirii sistemului de acordare a serviciilor juridice primare prin intermediul rețelei para-juriștilor și stabilește pași concreți pentru consolidarea statutului para-juriștilor.

În urma cercetărilor efectuate cu privire la activitatea rețelei de para-juriști, am identificat 3 opțiuni posibile de revizuire/schimbare a conceptului rețelei de para-juriști prin:

- ◆ transformarea para-juriștilor într-o profesie liberală, similar avocaților, mediatorilor, notarilor etc.;
- ◆ instituirea funcției de para-jurist în statele de personal ale oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat;
- ◆ menținerea para-juriștilor în calitate de profesioniști contractați de oficiile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat, cu revizuirea parțială a modului de organizare a profesiei.

În urma analizei efectuate, am constatat că soluția optimă este menținerea para-juriștilor în calitate de profesioniști contractați de oficiile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat. Totuși, consolidarea statutului și dezvoltarea rețelei de para-juriști, poate fi realizată, în acest format, doar ca urmare a unor intervenții de ordin normativ, material și organizațional. Această soluție este cea mai potrivită din cel puțin două motive – (1) eficiență financiară, inclusiv pentru sistemul bugetar al statului și (2) eficiență funcțională.

Sumar executiv

Prezenta *Foai de parcurs* a fost elaborată de către echipa Biroului Asociații de Avocați „Efrim, Roșca și Asociații” (în continuare - ERA) la solicitarea Programului de Drept al Fundației Soros-Moldova, care și-a propus să contribuie la dezvoltarea unui mecanism clar de instituționalizare a profesiei de para-jurist, inclusiv prin constituirea unei asociații a para-juriștilor, și la crearea unor modele alternative de acordare a serviciilor juridice primare. Obiectivele specifice ale *Foii de parcurs* sunt: identificarea locului și rolului profesiei de para-jurist în actualul sistem național de asistență juridică garantată de stat, în special ca un instrument de abilitare juridică și informare a populației defavorizate; stabilirea necesităților de dezvoltare și fortificare a profesiei de para-jurist; identificarea unei formule optime de instituționalizare a profesiei de para-jurist. În acest sens, Foia de parcurs se concentrează pe consolidarea profesiei prin asocierea profesională a para-juriștilor, pe modalitățile de organizare și administrare ale asociației, pe procedura de constituire, precum și pe consolidarea sistemului de finanțare a sistemului de asistență juridică primară garantată de stat.

Atingerea acestor obiective este un exercițiu complex, care trebuie înțeles prin prisma noțiunii de acces la justiție. Măsurile de îmbunătățire a accesului la justiție, dincolo de asistență profesională din partea avocaților, ar trebui să se concentreze și pe dezvoltarea unor modele *low-cost* de facilitare a accesului la justiție. Astfel, vor fi luate în considerare costul serviciilor juridice, inclusiv la etapa căilor de atac, capacitatea și disponibilitatea celor defavorizați de a plăti pentru astfel de servicii, încărcătura sistemului judiciar și a organelor de punere în aplicare, și existența/eficiența mecanismelor alternative de soluționare a disputelor¹.

Abilitarea juridică a persoanelor defavorizate este parte componentă a unei strategii de dezvoltare, care are drept scop consolidarea capacităților deținătorilor de drepturi de a le revendica. Prioritățile procesului de abilitare juridică ar trebui să fie stabilite de cei defavorizați și pentru cei defavorizați și să se ghideze de principiile drepturilor omului, egalității și nediscriminării, participării și responsabilității².

Încălcarea drepturilor omului continuă să fie cea mai frecventă problemă a Republicii Moldova. De aceea comunitatea și statul trebuie să asigure în mod constant abilitarea juridică a populației, în special a celei defavorizate. Republica Moldova a făcut mai mulți pași în această direcție, una dintre cele mai importante realizări fiind adoptarea Legii nr.198 din 26 iulie 2007 privind asistența juridică garantată de stat, unde statul a reproiectat în întregime sistemul de asistență juridică, punând accentul pe asigurarea accesului egal la justiție. Această lege prevede că asistența juridică primară garantată de stat poate fi acordată de către para-juriști și de asociațiile obștești specializate.

Asigurarea asistenței juridice primare, politicile și practicile naționale în acest domeniu trebuie racordate la constatările și recomandările Raportului Secretarului General ONU A/64/133 cu privire la abilitarea juridică a celor săraci și eradicarea sărăciei. Astfel, legislația și practicile naționale trebuie să răspundă adecvat necesităților de informare juridică și să faciliteze soluționarea problemelor cu caracter juridic a celor săraci.

¹ Legal empowerment of the poor and eradication of poverty/Report of the Secretary General, United Nation, A/64/133, July 2009, p.7

² Legal empowerment of the poor and eradication of poverty/Report of the Secretary General, United Nation, A/64/133, July 2009, p.16.

În pofida faptului că asistența juridică primară garantată de stat prin intermediul para-juriștilor constituie una dintre principalele forme de asistență juridică la care pot apela membrii comunității, Legiuitorul nu a reglementat detaliat această profesie. Funcționalitatea profesiei de para-jurist este susținută în baza unui regulament aprobat de Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat (în continuare CNAJGS) și a Legii nr.198 din 26 iulie 2007 privind asistența juridică garantată de stat. Unele reglementări punctuale se regăsesc și în Hotărârea Consiliului nr.17 din 15.07.2014 cu privire la aprobarea standardelor de calitate a para-juristului și în Hotărârea Consiliului nr.16 din 15.07.2014 cu privire la aprobarea Codului deontologic al para-juristului. Spre regret, atestăm lipsa unei viziuni strategice pe termen lung a politicilor de asistență juridică primară garantată de stat. Rețeaua de para-juriști ca instrument de abilitare juridică se confruntă cu dificultăți funcționale, extinderea acesteia fiind modestă, iar sustenabilitatea sistemului adesea depinde de decizii arbitrare ale autorităților. Până în prezent, rețeaua para-juriștilor este în mare parte susținută organizatoric de donatori, care îi asigură un anumit ritm de dezvoltare.

Această foaie de parcurs examinează legătura de cauzalitate între lacunele legislative, care împiedică abilitarea juridică efectivă la scară națională, prin intermediul para-juriștilor comunitari, și problematica instituționalizării și extinderii rețelei acestora. În urma analizei efectuate, au fost identificate un șir de probleme sistemice, cum ar fi: lipsa unei clarități asupra formei de organizare și a statutului para-juriștilor; lipsa unui mecanism eficient de instruire inițială și continuă pentru asigurarea calității serviciilor prestate; lipsa unui mecanism transparent de stabilire a cuantumului remunerației para-juriștilor; existența unui mecanism defectuos de achiziționare a serviciilor prestate de para-juriști; existența unui sistem de selecție ce nu asigură accesarea în sistem pe baza unor criterii de meritocrație; etc. Lista problemelor enunțate nu este una exhaustivă.

În scopul atingerii obiectivelor acestui studiu, a trebuit să facem analiza cadrului normativ național în contextul practicii deja existente, a rezultatelor proiectelor pilotate, dar și a vastei experiențe internaționale. Drept urmare al acestui exercițiu complex, autorii au venit cu propuneri pragmatice și relativ simple pentru a impulsiona dezvoltarea asistenței juridice primare în Moldova, și anume, a abilitării juridice prin intermediul rețelei de para-juriști. Din toate opțiunile analizate prin prisma riscurilor și costurilor implicate, am ajuns la concluzia că cea mai bună soluție ar fi menținerea para-juriștilor în calitate de profesioniști contractați de oficiile teritoriale ale CNAJGS.

Pentru a asigura aplicabilitatea soluției propuse, autorii recomandă implementarea unor acțiuni concrete prezentate în forma unei Foi de parcurs (plan de acțiuni).

Planul de acțiuni presupune trasarea unor obiective specifice pentru realizarea cărora au fost stabilite activități concrete, indicatori de rezultat și identificate instituții partenere. Obiectivele identificate sunt: consolidarea și asigurarea eficienței sistemului de instruire inițială și continuă a para-juriștilor; asigurarea selecției para-juriștilor pe criterii de meritocrație și leadership; stabilirea unui mecanism transparent și sustenabil privind remunerarea para-juriștilor; consolidarea statutului și rolului para-juristului prin asocierea profesională a acestora; asigurarea unui mecanism eficient de responsabilizare a para-juriștilor.

Problemele, recomandările și opțiunile de soluționare identificate în acest document vin să reitereze importanța serviciilor prestate de para-juriști, implicit a necesității consolidării statutului și locului acestora în peisajul serviciilor juridice prestate de alți profesioniști din sisteme conexe ale sectorului de justiție.

Metodologia și tehnicile de lucru

Foia de parcurs pentru instituționalizarea profesiei de para-jurist, asocierea profesională a acestora și consolidarea sistemului de finanțare a fost realizată de către echipa Biroului asociat de avocați „Efrim Roșca și Asociații” la solicitarea Programului de Drept al Fundației Soros-Moldova. Programul de Drept și-a propus să contribuie la dezvoltarea unui mecanism clar de instituționalizare a profesiei de para-jurist și la crearea modelelor alternative pentru acordarea serviciilor juridice primare, inclusiv prin constituirea unei asociații a para-juriștilor.

Documentul a fost elaborat în baza unei ample analize a legislației naționale din domeniu prin identificarea lacunelor existente ce pun în pericol funcționalitatea rețelei de para-juriști și stabilirea similitudinilor și diferențelor dintre statutul para-juriștilor și alte profesii conexe sectorului justiției. De asemenea, a fost făcută analiza comparativă a cadrului normativ și a experienței altor state, au fost analizate rezultatele proiectelor de pilotare implementate și politicile sectoriale existente.

O altă metodă aplicată a fost cea a interviurilor individuale și de grup cu mai mulți para-juriști din țară, reprezentanți atât ai instituțiilor publice relevante, cât și experți independenți.

În plus, au fost analizate o serie de date statistice, cum ar fi: numărul para-juriștilor, domeniile lor de activitate, rapoartele de monitorizare a activității, resursele financiare alocate din bugetul de stat pentru rețeaua para-juriștilor, etc. Analiza indicatorilor cantitativi și calitativi a permis argumentarea opțiunilor alternative de dezvoltare a rețelei de para-juriști, ca instrument de acordare a serviciilor juridice primare garantate de stat.

Generalități

Odată cu adoptarea Legii nr.198 din 26 iulie 2007 privind asistența juridică garantată de stat (în continuare – *Legea nr.198 din 26 iulie 2007*), statul și-a reprojecat în întregime sistemul de asistență juridică, punând accentul pe asigurarea accesului egal la justiție pentru cetățenii Moldovei, precum și pentru străini și persoanele apatride care au nevoie de asistență juridică în raport cu autoritățile moldovenești. Una dintre formele de asistență juridică garantată de stat este asistența juridică primară, care, conform Legii nr.198 din 26 iulie 2007, poate fi acordată de către para-juriști și de asociațiile obștești specializate în acordarea asistenței juridice.

Anul 2010 a fost anul în care statul a manifestat interes sporit (comparativ cu perioada anterioară) față de domeniul asistenței juridice primare garantate de stat acordate prin intermediul para-juriștilor. Astfel, a fost semnat un acord de colaborare între Ministerul Justiției și Fundația Soros-Moldova privind formarea rețelei de para-juriști pentru asigurarea asistenței juridice primare în zonele rurale. Urmare a acestui eveniment, Fundația Soros-Moldova³ a implementat, pe parcursul a 2 ani, un proiect care a avut ca scop promovarea unui sistem diversificat de acordare a asistenței juridice primare. Astfel, Fundația Soros-Moldova a susținut activitatea para-juriștilor din 32 de comunități ale Republicii Moldova, la final, elaborând un set de recomandări pentru organizarea eficientă a lucrului para-juriștilor în comunitățile rurale și pentru elaborarea politicilor privind replicarea modelelor de funcționare a para-juriștilor pe întreg teritoriul țării. În lucrarea „Principalele concluzii ale unui proiect-pilot și recomandări pentru extinderea rețelei de para-juriști în Republica Moldova”, a fost constatat că para-juriștii în R. Moldova sunt necesari pentru următoarele: instruirea comunităților în privința drepturilor lor și a mijloacelor prin care le pot revendica; asigurarea asistenței juridice primare; facilitarea implicării membrilor comunității în procesele decizionale și în activitățile de interes comun. Așadar, rolurile para-juriștilor intersectează diverse arii ale vieții sociale din R. Moldova. Ei pot contribui la: o mai bună informare în privința drepturilor și la o creștere a încrederii în sistemul juridic în rândul rezidenților zonelor rurale și al grupurilor sociale vulnerabile; la reducerea numărului de plângeri rezultate din neînțelegerea legii și a procedurilor juridice; la buna guvernare și, în perspectivă, la diminuarea sărăciei în comunitățile rurale ca urmare a angajării active a acestora în identificarea și soluționarea propriilor probleme”⁴.

Aceeași lucrare recomandă „continuarea susținerii rețelei de para-juriști pilotate, precum și dezvoltarea graduală a rețelei de para-juriști comunitari. Principalele aspecte care necesită o analiză suplimentară sunt: identificarea celei mai adecvate afiliere instituționale pentru para-juriști; identificarea instituției de formare profesională și a schemei de acreditare pentru para-juriști; elaborarea mecanismului de procurare a serviciilor para-juriștilor de către autoritățile statului și estimarea bugetului necesar serviciilor de asistență juridică primară care să se regăsească în bugetul național”⁵.

Astfel, în pofida faptului că asistența juridică primară garantată de stat prin intermediul para-juriștilor este una dintre principalele forme de asistență juridică la care membrii comunității pot apela, Legiuitorul nu a reglementat detaliat această ocupație/profesie, funcți-

³ <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=160>

⁴ <http://www.soros.md/files/publications/documents/Principalele%20concluzii%20ale%20unui%20proiect-pilot.pdf>, pag. 2

⁵ <http://www.soros.md/files/publications/documents/Principalele%20concluzii%20ale%20unui%20proiect-pilot.pdf>, pag. 2

onalitatea acesteia rămânând să fie asigurată în baza regulamentelor aprobate de CNAJGS și a Legii nr.198 din 26 iulie 2007.

Profesia de para-jurist a reapărut în vizorul autorităților naționale odată cu aprobarea Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016⁶, a Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014⁷ și a Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru 2011-2014⁸. Aceste documente de politici pun un nou accent pe profesia de para-jurist și vin să recunoască locul și rolul acesteia în domeniul asistenței juridice garantată de stat. În pofida acestui fapt, până în prezent, nu există un cadru normativ care să reglementeze complet și complex profesia de para-jurist, cu tot ce presupune aceasta – locul și rolul para-juristului, condiții de accesare în profesie, dezvoltare inițială și continuă, răspundere juridică, remunerare, organizare profesională.

⁶ Legea nr.231 din 25 noiembrie 2011. privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016.

⁷ Hotărârea Guvernului nr.179 din 23 martie 2011 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014.

⁸ Hotărârea Parlamentului nr.327 din 27 decembrie 2012 privind modificarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pe anii 2011-2014.

Capitolul 1

CADRUL NORMATIV NAȚIONAL CARE REGLEMENTEAZĂ STATUTUL ȘI ACTIVITATEA PARA-JURISTULUI. PREZENTARE GENERALĂ

Pentru prima dată, în sistemul național de asistență juridică garantată de stat profesia de para-jurist a apărut în Legea nr.198 din 26 iulie 2007 prin instituirea acesteia ca mijloc de acordare a asistenței juridice primare. În vederea dezvoltării acestei legi, CNAJGS, ca instituție responsabilă de implementarea politicii de stat în domeniul asistenței juridice garantate de stat, a aprobat o serie de hotărâri care au ca obiect de reglementare profesia de para-jurist, acestea fiind Hotărârea CNAJGS nr.27 din 29 octombrie 2014 cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate al para-juriștilor, înregistrată la Ministerul Justiției cu nr.1014 din 30 decembrie 2014; Hotărârea CNAJGS nr.11 din 20 iunie 2014 privind aprobarea Curriculum-ului de instruire inițială a para-juriștilor; Hotărârea CNAJGS nr.12 din 20 iunie 2014 privind aprobarea Curriculum-ului de instruire continuă a para-juriștilor; Hotărârea CNAJGS nr.4 din 14 februarie 2013 cu privire la cuantumul remunerării activității para-juriștilor, Hotărârea CNAJGS nr.17 din 15 iulie 2014 cu privire la aprobarea standardelor de calitate ale activității parajuristului, Hotărârea CNAJGS nr.16 din 15 iulie 2014 cu privire la aprobarea Codului deontologic al para-juristului. Aceste acte normative constituie, de fapt, baza normativă fundamentală privind statutul și activitatea para-juristului.

1. Cine este para-juristul?

Legea nr.198 din 26 iulie 2007 reglementează în linii generale statutul para-juristului, stabilind, la art. 2, că para-jurist este *persoana care se bucură de o înaltă stimă din partea comunității locale, având studii juridice incomplete sau studii superioare complete, care nu practică activitatea de avocat și care, după o instruire specială, este calificat să acorde asistență juridică primară membrilor comunității din contul mijloacelor destinate acordării de asistență juridică garantată de stat, conform unui regulament referitor la statutul și la calificarea para-juriștilor*. Din definiția respectivă deducem câteva condiții de bază cărora trebuie să îi corespundă o persoană pentru a fi para-jurist:

- 1) să se bucure de o înaltă stimă din partea comunității locale;
- 2) să aibă studii juridice incomplete sau studii superioare complete;
- 3) să nu practice activitatea de avocat;
- 4) să urmeze un curs de instruire specială pentru a fi calificată să acorde asistență juridică primară.

La prima vedere, aceste condiții sunt clare. Totuși, condiția studiilor superioare complete pusă alături de condiția de a nu practica activitatea de avocat lasă loc pentru interpretări ambigue. Lucrurile se clarifică abia după coroborarea noțiunii de la art. 2 din Legea nr.198 din 26 iulie 2007 cu prevederea de la pct. 14 subpct. 3) din Regulamentul de activitate al para-juriștilor, care prevede că, în dosarul de participare la concursul de selectare a para-juriștilor, se include *diploma de studii juridice incomplete sau, după caz, diploma de studii superioare complete*. Astfel, constatăm că, condiția studiilor superioare complete nu vizează în mod obligatoriu domeniul dreptului, ci orice alt domeniu.

Raportând prevederile normative în vigoare la realități, am încercat să identificăm profilul para-juristului care, în prezent, își desfășoară activitatea pe teritoriul Republicii Moldova. Așadar, cine sunt persoanele care au fost selectate în calitate de para-juriști? Care sunt studiile de bază ale acestora și care sunt activitățile suplimentare pe care le practică? Am studiat aceste întrebări în contextul informațiilor obținute în interviurile realizate cu o serie de para-juriști.

Unul dintre para-juriști ne-a relatat că, în percepțiile sale, studiile juridice sunt necesare pentru a desfășura activitatea de para-jurist, întrucât problemele cu care se confruntă beneficiarii serviciilor para-juristului sunt diverse, iar instruirea inițială nu întotdeauna este suficientă pentru a oferi răspunsuri și soluții complete la problemele abordate. Conform opiniei acestuia, calitatea serviciilor para-juristului depinde în mod direct de pregătirea sa juridică. Para-juristul în cauză ne-a menționat că, inițial, în localitatea sa, în calitate de para-juriști au fost antrenați,

în special, asistenții sociali. Majoritatea asistenților sociali care au desfășurat și activitate de para-jurist aveau, însă, studii inițiale în drept și doar doi dintre ei nu aveau astfel de studii. Prin urmare, cunoștințele în materie de drept cu certitudine au facilitat acordarea asistenței juridice primare.

Totodată, la întrebarea dacă asistenții sociali ar putea să preia activitatea para-juristului, adică să acorde asistență juridică primară, răspunsul para-juristului a fost negativ, invocând volumul mare de muncă specific activității de asistență socială și insuficiența de timp necesar pentru a face și munca de para-jurist. În perioada rece a anului, acești funcționari sunt practic asaltați cu solicitări de calculare sau recalculare a ajutoarelor materiale pentru populație sau cu alte solicitări specifice domeniului lor. Un alt impediment pentru asistenții sociali de a acorda asistență juridică primară este lipsa pregătirii juridice a acestora.

Totuși, am interviewat și un para-jurist care activează și în calitate de asistent social. Studiile de bază ale acestuia sunt, totuși, în domeniul dreptului, el având și experiență în calitate de jurist într-o societate comercială, pregătire ce îi înlesnește acordarea asistenței juridice primare. Această persoană activează în calitate de para-jurist din 2012, fiind parte a uneia dintre primele promoții instruite de Fundația Soros-Moldova. Urmare a participării în cadrul proiectului Fundației Soros-Moldova, para-juristul în cauză a participat la concursul organizat de unul din oficiile teritoriale ale CNAJGS, unde din 30 de candidați au fost selectați 15.

Cu toate acestea, am auzit și alte opinii, conform cărora studiile juridice nu sunt o condiție obligatorie pentru a desfășura activitatea de para-jurist, importantă fiind capacitatea de reprofilare/adaptare la realitățile sociale. Or, conform percepției în cauză, rolul para-juristului rezidă în a asigura informarea și medierea calitativă a beneficiarilor serviciilor sale, aceasta reieșind din arealul restrâns de competențe și servicii pe care para-juristul are dreptul să le ofere. Para-juristul în cauză a afirmat că pregătirea sa se datorează activităților anterioare, dar nu instruirilor destinate para-juriștilor.

Un alt para-jurist interviewat avea studii în domeniul tehnologiei informaționale. Inițial, a fost angajat în cadrul administrației publice locale, de unde a demisionat în anul 2010, odată cu începerea activității de para-jurist. Actualmente, para-juristul își desfășoară activitatea de bază în gimnaziul din localitate, ca profesor de tehnologie informațională. Acesta este unul dintre para-juriștii instruiți de Fundația Soros-Moldova în prima promoție.

Un alt para-jurist dintre cei interviewați și-a început activitatea în 2012. La început, concomitent cu activitatea de para-jurist, acesta era angajat în calitate de metodist la grădinița din localitate. Ulterior, a schimbat munca la grădiniță cu munca în cadrul Primăriei, activând în calitate de dactilograf. Studiile de bază ale acestui para-jurist sunt în domeniul pedagogiei.

Alt para-jurist ne-a comunicat că desfășoară această activitate din 2015. Persoana în cauză a aplicat la concursul de selecție la solicitarea primarului localității în care locuiește, întrucât persoana care activase anterior ca para-jurist emigrase. Activitatea de bază a acestui para-jurist este la grădinița din localitate, unde este logoped, iar studiile acestuia sunt studii în domeniul științelor politice, absolvite în străinătate. Persoana respectivă are experiență de muncă în varii domenii, activând anterior ca agent de asigurări și profesor de limbă engleză. În opinia acestui para-jurist, faptul că a acceptat propunerea de a participa la concursul de selecție s-a datorat, în principal, implicării sale active în viața comunității prin intermediul diferitor proiecte și a cooperării cu organizații necomerciale, în cazul său - cu Misiunea Socială „Diaconia”.

În toate cazurile, para-juriștii au afirmat că un factor important al reușitei para-juristului este personalitatea acestuia, în speță abilitatea sa de comunicare cu beneficiarii, reputația pe care o are în comunitățile în care activează influențează în mod direct încrederea beneficiarilor.

Din observațiile noastre, amprenta pe care o lasă profesia (profesiile) pe care a desfășurat-o anterior para-juristul, studiile pe care acesta le are, toate reprezintă un ansamblu de elemente care determină maniera de comunicare, flexibilitatea, gradul de empatie al acestora în relaționarea cu beneficiarii și problemele lor.

2. Incompatibilități

Regulamentul de activitate al para-juriștilor stabilește la pct. 41 anumite incompatibilități pentru activitatea de para-jurist. Astfel, această activitate este incompatibilă cu:

- „1) activitatea remunerată în cadrul autorităților publice locale;
 - 2) activitatea de funcționar public și funcția de demnitate publică;
 - 3) orice alte funcții sau activități remunerate, fără acordul CNAJGS;
 - 4) orice alte activități care ar putea pune la dubiu credibilitatea sau poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele sistemului de asistență juridică garantată de stat”.
- Conform pct. 42 din Regulamentul menționat, para-juristul poate desfășura alte activități remunerate, cu excepția

celor stipulate de Regulamentul de activitate al para-juriștilor și de contractul semnat cu oficiul teritorial, deși acestea ar putea fi desfășurate doar cu acordul CNAJGS.

Cu referire la activitățile incompatibile indicate în Regulamentul de activitate al para-juriștilor, constatăm că, dacă primele trei puncte sunt clare, atunci prevederea subpct. 4) este imprecisă. Astfel, formulele „care ar putea pune la dubiu credibilitatea”, „poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele sistemului de asistență juridică garantată de stat” sunt interpretabile, fără a avea vreo limită în acest sens. În consecință, interpretarea textelor puse în evidență se va face subiectiv, în dependență de limitele morale și intelectuale ale celui care aplică norma, lăsând loc arbitrariului, implicit unei eventuale aplicări abuzive. Pentru a asigura evitarea situațiilor de incompatibilitate și aplicarea corectă și eficientă a normelor care le stabilesc, asemenea caracteristici nu trebuie utilizate în astfel de prevederi normative.

Pentru excluderea potențialelor incompatibilități cu activitatea de para-jurist, persoanele selectate în urma concursului au obligația de a informa oficiul teritorial al CNAJGS despre alte activități profesionale exercitate atât la momentul selectării, cât și pe parcursul activității sale în calitate de para-jurist.

În contextul practicilor identificate din interviurile realizate, ne-a atras atenția incompatibilitatea impusă de norma de la pct. 41 subpct. 1) din Regulamentul de activitate al para-juriștilor – „activitatea remunerată în cadrul autorităților publice locale”. În pofida normei care prevede o incompatibilitate cu orice funcție din cadrul autorităților publice locale, practica demonstrează că aceasta normă se aplică doar în partea ce se referă la alte funcții din cadrul acestor autorități. Prin urmare, persoanele care sunt angajate în cadrul autorităților publice locale în funcții tehnice sau administrative sunt admise în calitate de para-jurist. O asemenea abordare este acceptată tacit și de CNAJGS și este justificată de numărul mic de participanți la concursurile de selecție a para-juriștilor, precum și de faptul că deținătorii acestor funcții nu au un rol decizional și nu sunt în vreun fel sau altul implicați în realizarea atribuțiilor autorităților administrative respective. În asemenea cazuri, deseori para-juriștii inițial sunt întâmpinați de beneficiarii serviciilor lor cu o anumită rezervă, fiind percepuți cumva ca fiind „de partea” autorității. Cu toate acestea, după ce li se explică ce înseamnă activitatea de para-jurist și faptul că acesta este independent de autoritate, beneficiarul capătă încredere. Para-juriștii intervievați care activează în cadrul autorităților publice locale au relevat lipsa vreunui conflict de interese la realizarea atribuțiilor de para-jurist, precum și faptul că funcția de bază pe care o dețin nu a constituit vreodată o piedică în activitatea de para-jurist.

Chiar dacă legislatorul a impus anumite incompatibilități statutului de para-jurist, acesta nu a reglementat clar care sunt consecințele admiterii unor astfel de situații. Conform Regulamentului de activitate al para-juriștilor, intervenirea unei situații de incompatibilitate poate genera doar desfacerea contractului cu para-juristul respectiv. Totuși, această consecință nu este tratată ca una obligatorie, decizia de a desface contractul rămânând la latitudinea oficiului teritorial al CNAJGS.

Cele relevate mai sus scot în evidență caracterul deficitar al cadrului normativ referitor la incompatibilitățile cu funcția de para-jurist, ceea ce favorizează insecuritatea raporturilor juridice apărute în activitatea para-juristului și a celor dintre para-juriști și CNAJGS. La o primă vedere, se pare că deficiențele enunțate nu sunt atât de grave, dar asta atât timp până nu a apărut nici o situație de incompatibilitate, soluționarea căreia să ducă la conflicte. În concluzie, sunt necesare reglementări care să excludă formulările ambigue și interpretări arbitrare cu privire la incompatibilitate și care să ofere soluții clare pentru asemenea situații.

3. Conflictul de interese

Un alt impediment în acordarea serviciilor de către para-jurist este conflictul de interese, reglementat explicit de Regulamentul de activitate al para-juriștilor. Regulamentul statuează că, în cazul în care se constată un conflict de interese între para-jurist și solicitantul de asistență juridică primară, para-juristul este în drept să continue acordarea asistenței juridice primare doar după obținerea acordului scris al solicitantului. În caz contrar, para-juristul trebuie să-i indice solicitantului posibilitățile existente pentru obținerea asistenței la alte organe sau persoane competente.

În context, menționăm că norma care stabilește aceste alternative nu este foarte exactă – pct. 38 din Regulamentul de activitate al para-juriștilor: *Dacă se constată un conflict de interese între para-jurist și solicitantul de asistență juridică primară, para-juristul este în drept, cu acordul scris al solicitantului, să continue acordarea asistenței juridice primare ori/și să indice posibilitățile existente pentru obținerea asistenței la alte organe sau persoane competente.* În concluzie, nu este clar dacă para-juristul care a constatat existența unui conflict de interese între sine și solicitantul asistenței juridice primare este obligat sau nu să-i comunice acestuia din urmă despre posibilitatea obținerii serviciilor de asistență la alte organe sau persoane competente.

CNAJGS statuează căile în care conflictul de interese apare atunci când există un conflict dintre exercitarea atribuțiilor

lor de para-jurist și interesele materiale sau nemateriale ale para-juristului, care:

(1) rezultă: (a) din necesitățile sau intențiile personale; b) din relațiile lui cu persoane apropiate (rudele sau afiniile până la gradul IV) sau persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate; c) din relațiile sau afiliațiile personale cu partide politice, cu organizațiile necomerciale și cu organizațiile internaționale; d) din preferințele sau angajamentele persoanelor indicate mai sus la lit. b) și c)

și

(2) influențează sau pot influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor care îi revin para-juristului în procesul de acordare a asistenței juridice primare și care lezează sau poate leza drepturile și interesele beneficiarului și a comunității în general⁹.

Din informațiile prezentate în cadrul interviului realizat cu reprezentanții CNAJGS, nu am constatat probleme în aplicarea acestor prevederi. În experiența acestora a avut loc doar un singur caz când li s-a raportat un posibil conflict de interese care nu s-a confirmat.

Cadrul normativ nu stabilește vreo sancțiune pentru încălcarea obligațiilor de declarare a incompatibilităților și a conflictelor de interese. Totuși, aceste situații nu rămân fără reacție. Oficiul teritorial stabilește drept temei de reziliere a contractului încheiat cu para-juristul nedeclararea conflictului de interese și survenirea unei situații de incompatibilitate cu activitatea de para-jurist, inclusiv cazul în care incompatibilitatea a survenit în urma unei alte activități pentru care se cere acordul CNAJGS, iar acest acord nu a fost anterior solicitat.

Prevederile normative nu statuează dacă rezilierea are loc în mod obligatoriu, în cazul apariției uneia dintre situațiile de mai sus sau dacă para-juristului i se acordă un termen pentru înlăturarea conflictului de interese sau a incompatibilității. Astfel, în lipsa unor reglementări clare, aplicarea normei de la pct. 64 din Regulamentul de activitate al para-juriștilor rămâne la latitudinea reprezentanților oficiului teritorial al CNAJGS și al reprezentanților CNAJGS. În acest sens, atragem atenția asupra nivelului de toleranță care poate fi diferit, de la caz la caz, fără a ști exact care/cine este factorul decisiv în aplicarea prevederilor pct. 64 din Regulament. Din perspectiva rigorilor legislative, o astfel de formulare este coruptibilă și necesită a fi revizuită în vederea excluderii aplicării arbitrare și abuzive.

Studiind practicile în domeniu, bazându-ne pe informațiile obținute în cadrul interviurilor realizate cu para-juriștii și cu reprezentanții CNAJGS, am constatat că, de regulă, para-juriștii comunică beneficiarilor despre potențialele conflicte de interese care pot să apară, precum și despre posibilitatea adresării la alt para-jurist, fie la un alt organ sau persoană competentă. Nu am identificat, însă, situații în care beneficiarul ar fi renunțat la asistența para-juriștilor în cauză.

Referitor la frecvența conflictelor de interese în activitatea para-juriștilor, acesta este un fenomen rar întâlnit. Din informațiile dobândite, am constatat doar un singur caz, în care para-juristul a fost acuzat de conflict de interese. Acuzația nu a venit din partea beneficiarului serviciilor para-juristului, ci din partea unui funcționar al unei autorități a administrației publice locale. Acuzația a fost calificată ca o încercare de intimidare a para-juristului în scopul încetării acordării serviciilor sale unui beneficiar, problema căruia viza în mod direct autoritatea respectivă. Para-juristul și-a continuat activitatea, realizându-și atribuțiile exemplar. Conflictul a fost soluționat prin implicarea CNAJGS, care a constatat, lipsa vreunui conflict de interese și a susținut para-juristul în activitatea sa ulterioară.

Teoretic, situațiile de conflict de interese în comunitățile rurale (mai ales în cele mici), care se caracterizează printr-un nivel înalt de relații de rudenie și afinitate, ar putea să apară frecvent. Totuși, de pe urma discuțiilor cu para-juriștii intervievați, am constatat că aceștia încearcă să evite din start astfel de situații, comunicând cu beneficiarii și prezentându-le alternativele pe care le au în cazul în care nu au încredere în ei.

Am constatat că lipsa unor conflicte de interese, potențiale sau reale, se datorează reputației para-juristului și încrederii din partea beneficiarilor, precum și comportamentului ireproșabil față de beneficiari.

În concluzie, prevederile imperfecte nu reprezintă un impediment în situațiile de potențial conflict de interese. Lipsa conflictelor de interese se datorează în exclusivitate responsabilității și bunei-credințe a para-juriștilor și a reprezentanților CNAJGS, adică factorului uman. Cu toate acestea, având în vedere condiția clarității normei juridice, dar și obligativitatea respectării de către aceasta a principiului previzibilității și securităților raporturilor juridice, normele pct. 38 și 64 ar necesita revizuire în sensul formulării exacte a obligației para-juristului de a aduce sau nu la cunoștința beneficiarului despre posibilitatea adresării la un alt organ sau persoană competentă în vederea obținerii asistenței necesare, dar și a consecințelor în cazul admiterii unor conflicte de interese.

⁹ Pct. 39 din Regulamentul de activitate al para-juriștilor, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.27 din 29 octombrie 2014

4. Ce servicii poate acorda para-juristul?

În general, Legea nr.198 din 26 iulie 2007 este orientată spre reglementarea formelor de asistență juridică garantată de stat, nu și spre reglementarea statutului subiecților ce acordă aceste forme de asistență. Conform prevederilor legii, para-juriștii sunt subiecții competenți să acorde asistență juridică primară, nu și calificată. Din lege înțelegem că lista serviciilor pe care para-juriștii le pot acorda se constituie din:

- ◆ 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.

Regulamentul de activitate al para-juriștilor dezvoltă funcțiile acestora prevăzute de lege, abilitându-i numai ca furnizori de asistență juridică primară, cu următoarele atribuții:

- a) furnizarea informațiilor și oferirea de consultanță la solicitarea locuitorilor din comunitate;
- b) medierea, la solicitare, a conflictelor între membrii comunității;
- c) organizarea seminarelor și lecțiilor publice pe diverse tematici ce țin de competența lor profesională;
- d) oferirea de informații membrilor comunității în care activează în scopul prevenirii apariției unor probleme de natură juridică sau conflicte;
- e) participarea, în limitele prevăzute de legislație, la procesele locale de luare a deciziilor;
- f) direcționarea cazurilor în care este nevoie de asistență juridică calificată către avocați, și după caz, către oficiile teritoriale ale CNAJGS;
- g) alte atribuții prevăzute de legislația în domeniul asistenței juridice garantate de stat și prezentul regulament.

În lucrarea „Principalele concluzii ale unui proiect-pilot și recomandări pentru extinderea rețelei de para-juriști în Republica Moldova” au fost stabilite următoarele funcții pe care un para-jurist le poate îndeplini:

- ◆ să ofere membrilor comunității consultații juridice elementare;
- ◆ să ofere membrilor comunității, inclusiv autorităților publice locale servicii de instruire elementară în domeniul drepturilor omului;
- ◆ să direcționeze membrii comunității către instituțiile competente și/sau avocații potriviți;
- ◆ să soluționeze conflictele locale, inclusiv pe calea medierii;
- ◆ să contribuie la colectarea de fonduri comunitare pentru probleme particulare;
- ◆ să furnizeze permanent informații părților interesate.

Cadrul normativ care reglementează acest subiect se caracterizează prin prevederi clare, care indică asupra unor activități necesare și utile pentru comunitate, compatibile cu profilul și rolul para-juristului.

5. Beneficiarii serviciilor oferite de para-juriști

Legea nr.198 din 26 iulie 2007, care este legea-cadru în domeniul asistenței juridice garantate de stat, implică și al asistenței juridice primare, stabilește expres și exhaustiv care sunt subiecții care au dreptul la asistență juridică primară, indiferent de forma de acordare a acesteia din urmă. Astfel, de asistență juridică primară garantată de stat pot beneficia cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii, indiferent de nivelul veniturilor lor. Aceeași listă de beneficiari este menținută și de Regulamentul de activitate al para-juriștilor.

Spre deosebire de asistența juridică calificată garantată de stat, subiecții ce pot beneficia de asistență juridică primară garantată de stat nu sunt legați de condiția nivelului venitului lunar pe care îl au. În principiu, orice persoană, care are nevoie de serviciile unui para-jurist, poate apela la acesta. Din practică, însă, am putut observa că, în mare parte, de serviciile para-juriștilor beneficiază persoane din mediul rural, cu un venit financiar redus. Dezvoltarea rețelei de para-juriști, popularizarea para-juristului și a spectrului de servicii pe care acesta le poate acorda, extinderea rețelei și în comunitățile urbane ar permite abilitarea juridică și a altor categorii de persoane, în speță a celor marginalizate, cum ar fi: grupurile sociale minoritare, victimele violenței în familie, victimele muncii sau serviciilor forțate, exploatarea sexuală, consumatorii de droguri etc.

6. Para-juristul în sistemul național al profesiilor

Până în prezent, para-juristul, ca subiect principal în cadrul sistemului de asistență juridică primară garantată de stat, care există de 9 ani (dar de facto activează de 6

ani), nu este încă inclus în Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14), aprobat prin Ordinul ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr.22 din 3 martie 2014, (în continuare – *Clasificatorul ocupațiilor*). Includerea oricărei ocupații în Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova se realizează de către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, la solicitarea utilizatorilor vizați, conform prevederilor art.7 din Legea nr.102 din 13 martie 2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială și de pct. 4 din ordinul indicat supra.

Din discuțiile cu reprezentanții Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, instituția nu a analizat oportunitatea includerii unei sau altei profesii în Clasificatorul profesilor, întrucât această procedură se inițiază de utilizatorii clasificatorului în a cărei competență se află specificul activității profesiei vizate. Totodată, completarea Clasificatorului ocupațiilor se face în baza unei argumentări consistente, inclusiv a studiilor pieței forței de muncă privind oportunitatea includerii profesiei respective în clasificator, cu indicarea exactă a domeniului de competențe ale profesiei. Necesitatea și oportunitatea includerii unei profesii

în Clasificatorul ocupațiilor se analizează de către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, prin prisma nomenclatoarelor (clasificatoarelor) internaționale, precum și a standardelor internaționale în domeniu.

Includerea para-juristului în Clasificatorul ocupațiilor ar acorda acestei activități statut de profesie și ar contribui la soluționarea unui cerc larg de probleme ce fac obiectul reglementării relațiilor sociale și de muncă ale para-juriștilor, precum și a celor ce țin de aprecierea stării și dinamicii schimbărilor în structura forței de muncă în domeniul asistenței juridice primare acordate de para-juriști.

DEFICIENȚE:

1. Recunoașterea legală parțială a para-juristului ca profesie.
2. Cadru normativ deficitar în ceea ce privește incompatibilitățile cu funcția de para-jurist și modalitățile de soluționare a conflictelor de interese.

SOLUȚII ȘI RECOMANDĂRI (foaie de parcurs)

Acțiunea 1. Amendarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova prin includerea para-juristului în lista profesiunilor recunoscute în stat

Pentru consolidarea statutului de para-jurist, primul lucru care trebuie făcut este includerea acestuia în Clasificatorul ocupațiilor. Aceasta ar însemna mai întâi de toate finalizarea procesului de recunoașterea oficială a profesiei de para-jurist, prima etapă fiind realizată prin includerea acestui specialist în Legea nr.198 din 26 iulie 2007.

Astfel, după poziția

| | |
|------------------|---|
| 261 ⁹ | Specialiști în domeniul juridic neclasificați în grupele de bază anterioare |
|------------------|---|

urmează să fie introdusă o poziție nouă

| | |
|------------------|--------------|
| 261 ¹ | Para-juriști |
|------------------|--------------|

Clasificatorul ocupațiilor trebuie să indice, de asemenea, descrierea ocupației și a competențelor para-juriștilor.

Acțiunea 2. Revizuirea repertoriului normativ privind soluționarea conflictelor de interese și incompatibilitățile cu statutul de para-jurist

În sensul prezentei acțiuni, este necesară concretizarea consecințelor generate de admiterea unui conflict de interese din partea para-juristului. Amendamentele trebuie să impună reacții obligatorii și acțiuni concrete în cazul unui conflict de interese admis.

De asemenea, este necesară modificarea cadrului normativ care se referă la incompatibilități, pe motiv că este foarte restrictiv. În speță, este vorba de pct. 41 subpct. 1) din Regulamentul de activitate al para-juriștilor – „activitatea remunerată în cadrul autorităților publice locale”. Această modificare trebuie să accepte practicile mai puțin restrictive ale CNAJGS. Până atunci, însă, acceptarea în calitate de para-jurist a unui angajat al autorităților publice locale, chiar dacă este doar din staff-ul tehnic sau din cel administrativ, stricto sensu, reprezintă o încălcare a prescripțiilor legale.

CNAJGS îi revine rolul să adopte o politică clară în acest sens și să intervină pe lângă Ministerul Justiției cu propuneri de amendare a cadrului normativ primar, precum și să asigure modificarea cadrului normativ secundar.

Capitolul 2

ACTIVITATEA PARA-JURIȘTILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

1. Admiterea/selecția para-juriștilor

Legea nr.198 din 26 iulie 2007 nu statuează subiectul competent de selectare a para-juriștilor, indicând doar că aceștia activează în baza unui regulament aprobat de CNAJGS. Regulamentul de activitate al para-juriștilor stabilește o procedură suficient de detaliată, dar nu foarte complicată de selectare a para-juriștilor.

Conform Regulamentului, selectarea para-juriștilor pentru acordarea asistenței juridice primare se efectuează în bază de concurs, care se organizează de o Comisie de concurs, constituită la nivel local, în raza de activitate a oficiilor teritoriale ale CNAJGS. Para-juriștii selectați vor presta servicii în raza teritorială de activitate a oficiului. Informația despre organizarea și desfășurarea concursului, cerințele față de candidați, actele necesare pentru anunțarea și desfășurarea concursului, precum și data desfășurării concursului se elaborează și se plasează pe pagina web a CNAJGS cu cel puțin 15 zile înainte de data desfășurării concursului.

Comisia de concurs se compune din coordonator, un reprezentant al oficiului teritorial al CNAJGS și un reprezentant al administrației publice locale. Componența nominală a comisiei se aprobă de către CNAJGS. Regulamentul stabilește următoarele atribuții ale Comisiei de concurs: (1) desfășurarea concursului și întocmirea documentelor necesare după concurs; (2) întocmirea listei finale a para-juriștilor selectați. De asemenea, Regulamentul prevede că, Comisia de concurs poate avea și alte atribuții necesare pentru procesul de selectare prin concurs a para-juriștilor. Această normă din urmă lasă loc de interpretări extinse, comportând un caracter coruptibil, subiectivism și potențial de abuz. Comisia de concurs își poate asuma atribuții care depășesc cadrul legal și lasă loc pentru rea-credință.

Prin Regulament, adică prin act normativ, procedura de organizare și desfășurare a concursului de selecție a para-juriștilor se bazează pe următoarele principii:

1) competiție deschisă, prin asigurarea accesului liber de participare la concurs a oricărei persoane care îndeplinește condițiile cerute de lege;

2) alegere după merit, prin selectarea, în baza rezultatelor obținute, a celor mai competente persoane;

3) asigurarea transparenței, prin punerea la dispoziție tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la modul de desfășurare a concursului;

4) tratamentul egal, prin aplicarea în mod nediscriminatoriu a unor criterii de selectare obiective și clar definite, astfel încât orice candidat să aibă șanse egale.

De asemenea, Regulamentul de activitate al para-juriștilor statuează ce conține dosarul de participare la concurs, unde se depune acesta. Astfel, persoanele interesate de a activa în calitate de para-juriști, trebuie să depună la oficiul teritorial al CNAJGS în raza de activitate a căruia este anunțat concursul, următoarele acte: 1) cererea pentru participare la concurs cu indicarea localității solicitate; 2) copia buletinului de identitate; 3) diploma de studii juridice incomplete sau, după caz, diploma de studii superioare complete; 4) scrisoarea de motivație; 5) declarația solicitantului că nu se află în niciunul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute la punctul 42 din Regulamentul de activitate al para-juriștilor; 6) declarația cu privire la conflictul de interese în cazul existenței unui astfel de conflict; 7) ancheta completată de primarul localității (conform anexei nr.1 la Regulamentul de activitate al para-juriștilor); 8) alte acte pe care candidatul le consideră necesare pentru a demonstra calificarea sa.

Regulamentul de activitate al para-juriștilor reglementează și situațiile în care, pentru participare la concurs, nu a fost depus nici un dosar, precum și atunci când, în rezultatul concursului, nu au fost suplinite toate unitățile vacante de para-jurist. În aceste cazuri, conform procedurii, se anunță concurs repetat pentru unitățile nesuplinite. Anunțul cu privire la organizarea concursului repetat se plasează pe pagina web a CNAJGS cu cel puțin 7 zile înainte de desfășurarea acestuia.

Dosarele depuse la concurs se examinează de Comisia de concurs conform criteriilor de selectare, iar cei care au depus dosarele complete sunt invitați la interviu. În cadrul interviului, fiecare membru al Comisiei completează

câte un act de evaluare a candidatului, conform formatului stabilit la anexa nr.2 a Regulamentului de activitate al para-juriștilor, pentru fiecare candidat în parte. În formular, se indică punctajul pentru fiecare criteriu de selectare, precum și punctajul total acumulat. Se consideră selectați pentru a acorda asistență juridică primară din contul statului candidații care au acumulat cel mai mare număr de puncte.

La selectarea para-juriștilor de către Comisia de concurs, un avantaj la evaluarea candidatului îl constituie disponibilitatea acestuia de a acorda asistență juridică primară și în localitățile învecinate, precum și disponibilitatea de a acorda asistență juridică primară mai mult decât 15 ore săptămânal.

Lucrările ședinței Comisiei de concurs se consemnează într-un proces-verbal, în care se indică: membrii Comisiei prezenți la ședință, conținutul dezbaterilor și decizia adoptată, problemele puse la vot și rezultatele votării. Regulamentul prevede că procesul-verbal al ședinței se întocmește în decurs de 3 zile după ședință, se semnează de membrii Comisiei și se păstrează în arhiva oficiului teritorial al CNAJGS. Decizia Comisiei privind rezultatele concursului se întocmește în scris, include componența Comisiei, data și locul adoptării, ordinea de zi și se semnează de membrii Comisiei. Decizia Comisiei de concurs se aduce la cunoștință candidaților în scris, în termen de 5 zile de la adoptarea acesteia.

Dacă ar fi să dăm o apreciere procedurii de selectare a para-juriștilor, așa cum este ea reglementată de Regulamentul de activitate al para-juriștilor, am putea afirma că este una suficientă. Cadrul normativ, în acest sens, asigură vizibilitate și transparență atât din perspectiva informării publice cu privire la oportunitatea de a fi para-jurist, adică de a participa la concurs, cât și privind modul de organizare și desfășurare a concursului. De asemenea, o astfel de procedură permite selectarea para-juriștilor în baza principiului meritocrației, asigurând identificarea celor mai potrivite persoane pentru a desfășura activitatea de para-jurist.

Referindu-ne, însă, la aplicarea practică a acestui cadru normativ, realitățile s-au dovedit a fi altele, concluzie la care am ajuns în baza informațiilor obținute în cadrul interviurilor efectuate. Concursurile de selecție a para-juriștilor se desfășoară anual și, așa cum am menționat unele persoane intervievate, în prezent, acestea se derulează mult mai lejer, selecția nu se face la fel de riguros cum se făcea la începutul instituirii rețelei de para-juriști. Mai mult, unul dintre para-juriști a calificat actualul proces de selecție chiar ca fiind unul superficial și care nu demonstrează o concurență reală.

Para-juriștii intervievați au făcut referință, în mod special, la selecțiile realizate de Fundația Soros-Moldova, îndeosebi cele care au avut loc la etapa inițială. Un para-jurist a subliniat că, în cadrul selecțiilor organizate de Fundație s-a pus accentul pe personalitatea para-juristului, pe nivelul de implicare a acestuia în viața comunității etc., acestea fiind elemente apreciate.

Para-juriștii care au participat la interviuri sunt consecvenți în activitatea lor și depun actele la fiecare dintre concursurile de selecție a para-juriștilor organizate de oficiile teritoriale ale CNAJGS din circumscripțiile corespunzătoare. Experiența în domeniul acordării asistenței juridice primare garantate de stat, care, în cazul unora, este de aproximativ 6 ani de activitate în calitate de para-jurist, precum și pregătirea continuă pe care o desfășoară anual, constituie factori determinanți pentru promovarea concursurilor de selecție.

Unii dintre para-juriștii intervievați salută ideea de a institui condiții mai riguroase de selectare a para-juriștilor, întrucât mai ales în ultima perioadă, în localitatea în care activează aceștia se atestă o rată mai mare de participare la concursuri, respectiv o concurență mai mare. Din afirmațiile unei persoane intervievate, în raionul Nisporeni, de exemplu, la ultimul concurs de selecție a para-juriștilor au candidat 3 persoane pentru un loc de para-jurist. Doar o selecție riguroasă a para-juriștilor poate genera o concurență sănătoasă și alegerea celui mai bun dintre participanți.

Pe de altă parte, unii dintre para-juriștii intervievați au menționat că actualele condiții de selectare a para-juriștilor sunt suficiente, iar introducerea unor cerințe mai exigente de selectare ar descuraja participarea la concurs. În prezent, se constată un interes scăzut pentru această poziție, cauza fiind remunerarea joasă. Un para-jurist a afirmat chiar că activitatea lui nu este una foarte solicitată de potențialii beneficiari. Având în vedere că afirmația respectivă a fost una singulară, considerăm că această opinie este generată, probabil, de situația particulară a para-juristului în cauză.

DEFICIENȚE:

1. Norme coruptibile privind competențele Comisiei de concurs.
2. Caracterul anual al concursurilor de selecție, care determină caracterul temporal/anual al contractului cu para-juristul.
3. Atitudinea superficială a comisiei de selecție în examinarea și evaluarea dosarelor și candidaților.

2. Instruirea inițială și continuă a para-juriștilor. Norme și practici pozitive și negative

Cu referire la instruirea para-juriștilor, cadrul normativ în vigoare nu este prea generos. Legea nr.198 din 26 iulie 2007 statuează doar că instruirea para-juriștilor se efectuează de către CNAJGS, din mijloace bugetare și alte mijloacele provenite din alte surse neinterzise de lege, alocate în acest scop. Tot CNAJGS este autoritatea competentă de stabilirea și revizuirea periodică a standardelor de activitate și de perfecționare profesională a para-juriștilor (art. 12 alin. (2) lit. j) din Legea nr.198 din 26 iulie 2007).

Mai amplu instruirea inițială și continuă sunt reglementate de Regulamentul de activitate al para-juriștilor, dar și acesta nu este explicit în unele aspecte, cum ar fi momentul instruirii inițiale, consecințele nerealizării acesteia etc.

Conform Regulamentului, CNAJGS asigură, din contul mijloacelor bugetare destinate acordării asistenței juridice garantate de stat, atât instruirea inițială, cât și instruirea continuă a para-juriștilor în baza curriculum-urilor de instruire aprobate de CNAJGS.

Regulamentul de activitate al para-juriștilor statuează că instruirea para-juriștilor se face atât prin intermediul Institutului Național de Justiției, cât și a altor entități. Pentru acestea din urmă, Regulamentul impune două condiții: recunoașterea și acreditarea entităților de către CNAJGS și existența unui acord de colaborare, încheiat în acest sens, între CNAJGS și entitatea respectivă.

Para-juristul, în temeiul prevederilor normative, este obligat să ofere suficientă atenție procesului de instruire inițială, continuă și autoinstruire. Totodată, Regulamentul impune para-juristul să urmeze, anual, cursuri de instruire de cel puțin 40 de ore academice, iar suplimentar, să-și perfecționeze în continuu cunoștințele și deprinderile practice, participând la cursurile de instruire organizate atât de CNAJGS, cât și la cursuri de perfecționare organizate de alte organizații.

Cadrul normativ se referă la instruire în general și nu este suficient de explicit în ceea ce privește instruirea inițială. El prevede, în linii generale, obligativitatea cursurilor de instruire organizate sub egida CNAJGS. Absențele, parțiale sau integrale, sunt acceptate doar în cazuri excepționale, din motive întemeiate profesionale, de sănătate sau de familie. Neprezentarea la instruire și motivele neprezentării, în mod obligatoriu, se aduc la cunoștința oficiului teritorial în raza căruia activează para-juristul, în scris, inclusiv prin e-mail. În caz contrar absența se califică ca fiind nemotivată. Mai mult ca atât, conform Regulamentului de activitate al para-juriștilor, absența nemotivată mai mult de 10 ore pe an de la cursurile de instruire organizate de

către sau în cooperare cu CNAJGS constituie temei de reziliere a contractului.

La prima vedere, rigorile impuse de CNAJGS consolidează înțelegerea despre calitatea instruirii unui para-jurist, de care depinde calitatea serviciilor de asistență juridică primară acordate de aceștia.

Situația constatată în urma interviurilor demonstrează, însă, o altă situație practică și atitudini. Oportunitățile oferite de cadrul normativ nu sunt valorificate pe deplin.

Aceste constatări le facem în baza afirmațiilor unor para-juriști care fac parte din primele promoții de para-juriști, care au beneficiat de instruirea inițială organizată de Fundația Soros-Moldova. De fapt, toți para-juriștii intervievați au apreciat instruirile inițiale oferite de Fundația Soros-Moldova, ca fiind complexe și vizând tematici variate și utile activității de para-jurist. Totuși, nu am putut obține informații referitor la instruirile inițiale organizate de CNAJGS. Aceste instruire au fost evaluate ca fiind suficiente para-juristului pentru a asigura acordarea asistenței juridice primare, inclusiv pentru acei para-juriști care au la bază studii juridice. Unul dintre para-juriști a menționat chiar că, în cadrul acestor instruirii, ar fi învățat mai mult decât la facultate.

În ceea ce privește instruirile inițiale organizate de CNAJGS, situația nu a fost una la fel de bună. La întrebarea adresată para-juriștilor intervievați dacă au beneficiat de cursuri de instruire inițială după fiecare concurs de selecție, nu am primit nici un răspuns afirmativ. Justificarea unei astfel de situații poate fi argumentată prin faptul că aceștia aveau deja experiență de para-jurist, cunoștințele inițiale obținându-le în cadrul primului termen de para-jurist. În definitiv, aceasta poate fi o argumentare logică. Totuși, la întrebarea dacă cunosc despre instruire inițială organizate de CNAJGS, ei nu au putut să ofere un răspuns ferm pozitiv.

Problema instruirilor inițiale a fost abordată și în discuțiile cu reprezentanții CNAJGS, care, de asemenea, nu au relevat o situație bună. Constatăm că aceștia au mizat, în principal, pe instruirile organizate de Fundația Soros-Moldova, acesta fiind partenerul principal al CNAJGS în promovarea dezvoltării asistenței juridice primare garantate de stat, ca formă de asistență acordată prin intermediul rețelei de para-juriști. Cea mai importantă realizare a CNAJGS în domeniul instruirii inițiale a para-juriștilor a fost aprobarea în 2014 a unui curriculum pentru instruirea inițială a para-juriștilor¹⁰, elaborat în cadrul unui proiect implementat

¹⁰ Hotărârea CNAJGS nr.11 din 20 iunie 2014. http://www.cnajgs.md/uploads/asset/file/ro/379/Hotarirea_nr_11_din_20.06.14_aprobarea_curriculumului_de_instruire_initiala_a_PJ_anexa.pdf

de Fundația Soros-Moldova. Curriculum-ul pentru instruirea inițială nu a fost încă pus în aplicare, cauza invocată fiind lipsa resurselor financiare și condițiile de austeritate impuse instituțiilor publice de către Guvern.

Similar a fost apreciată activitatea CNAJGS în domeniul instruirii para-juriștilor și de către Fundația Soros-Moldova. Conform acesteia, CNAJGS manifestă implicare minimă în organizarea instruirii inițiale sau continue a para-juriștilor. Este evidentă problema finanțării acestor instruirii din bugetul public, dar nu este înțeleasă reticența de a stabili acorduri de cooperare cu alți parteneri care ar putea furniza astfel de servicii la prețuri accesibile.

În ansamblu, situația în ceea ce privește instruirea continuă a para-juriștilor este mai bună decât în cazul instruirii inițiale, dar nu este suficientă încât să nu necesite intervenții.

Toți para-juriștii au susținut necesitatea instruirilor continue, înțelegând importanța acestora, mai ales pe fondul unui cadru normativ mereu în schimbare. Toți para-juriștii cu care am interacționat cunosc despre numărul de ore obligatorii de instruire continuă, însă aceștia au remarcat că ele nu sunt organizate cu regularitate. Para-juriștii au menționat că, cele mai multe instruirii continue sunt organizate de organizații neguvernamentale (Fundația Soros-Moldova, „Institutul de Reforme Penale”, „Casa Mărioarei”, „Promo-Lex” etc.), CNAJGS fiind mai pasiv în acest sens.

Prin Hotărârea CNAJGS nr.12 din 20 iunie 2014, a fost aprobat Curriculum de instruire continuă a para-juriștilor, dar care a avut aceeași soartă ca și cel pentru instruirea inițială. În partea ce se referă la instruirile continue, CNAJGS menține contactul cu organizațiile care manifestă interes pentru organizarea și desfășurarea de instruirii continue a para-juriștilor. Nu am identificat, însă, situații în care cooperarea cu organizațiile neguvernamentale ar fi avut loc din inițiativa CNAJGS. Cu toate acestea, așa cum am menționat atât reprezentanții CNAJGS, cât și unii para-juriști, instituția manifestă deschidere pentru instruirile oferite de subiecți privați. Instituția, de asemenea, asigură comunicarea dintre para-juriști și organizațiile necomerciale care sunt dispuse să realizeze instruirii continue.

Tematicile instruirilor continue sunt selectate în dependență de solicitările para-juriștilor, fiind impuse de problemele cu care se confruntă comunitatea (moștenire, violență în familie etc.).

În ansamblu, instruirile continue desfășurate au fost apreciate ca fiind suficiente. Cu toate acestea, conform unei opinii, instruirile desfășurate anterior, la începutul activității rețelei de para-juriști, erau de o calitate și complexitate mai înaltă, iar formatorii erau mai calificați.

Para-juriștii au sugerat ca instruirile continue să fie organizate trimestrial, pentru a asigura conectarea neîntreruptă a para-juriștilor la evoluțiile cadrului normativ, la practicile în domeniu și la modul de implementare a noutăților legislative. Una dintre propuneri a vizat necesitatea abordării unor tematici mai specifice sau mai restrânse, nu doar într-o manieră generală. Aproape toți para-juriștii cu care am comunicat pentru prezentul studiu au confirmat că există necesitatea unor instruirii cu formatori-psihoLOGI pentru a obține deprinderi de ascultare și comunicare (interacționare) cu beneficiarii asistenței juridice primare. Astfel de instruirii sunt necesare mai ales para-juriștilor care vin în domeniu din alte profesii mult mai dure, precum sunt foștii polițiști sau alți agenți ai statului.

Generalizând, putem conchide că, din perspectiva cadrului normativ în vigoare, instruirea para-juriștilor este un subiect care, parțial, ar necesita reglementare suplimentară, mai ales în partea ce se referă la instruirea inițială. Cu toate acestea, nici o normă din cele existente nu limitează în vreun fel posibilitatea de acțiune a CNAJGS în vederea valorificării cadrului normativ și a oportunităților oferite de partenerii de dezvoltare interesați.

Instruirea calitativă, suficientă și eficientă este determinată de implicarea financiară a statului. Până în prezent, constatăm, însă, că instruirea para-juriștilor nu a reprezentat o prioritate, nici măcar o necesitate, în bugetul CNAJGS nefiind alocați bani în acest scop. Nu știm dacă aceasta s-a datorat lipsei de insistență din partea CNAJGS sau, în mod obiectiv, lipsei unor resurse financiare în bugetul de stat. Cert este că instruirea para-juriștilor este un domeniu neglijat, iar efectele sale sunt cu bătaie lungă, consecințele resimțindu-se în timp.

DEFICIENȚE:

1. Lipsa cadrului normativ primar privind organizarea și desfășurarea instruirii inițiale a para-juriștilor.
2. Lipsa instruirilor inițiale organizate de CNAJGS.
3. Frecvența redusă a instruirilor continue ale para-juriștilor.
4. Lipsa capacităților financiare, umane și de infrastructură a CNAJGS pentru organizarea și desfășurarea de instruirii inițiale și continue.
5. Pasivitatea CNAJGS la elaborare și implementarea de politici privind instruirea inițială și continuă a rețelei de para-juriști.
6. Lipsa unor parteneriate constante și durabile dintre CNAJGS cu subiecți interesați în oferirea de instruirii para-juriștilor.

3. Organizarea activității para-juriștilor. Norme, practici pozitive și negative

Legea nr.198 din 26 iulie 2007 nu reglementează desfășurat activitatea para-juriștilor, menționând doar că, în activitatea lor, para-juriștii urmează să ia în considerație hotărârile CNAJGS, care sunt obligatorii pentru aceștia, așa cum sunt obligatorii atât pentru toate oficiile lui teritoriale, cât și pentru avocații care acordă asistență juridică garantată de stat¹¹. Mai multe detalii sunt descrise în Regulamentul de activitate al para-juriștilor, care stabilește atribuțiile și obligațiile para-juristului.

De asemenea, Regulamentul indică asupra programului minim de activitate al para-juristului. Orele de audiență ale para-juristului se stabilesc în baza unui grafic, de comun acord cu comunitatea în care activează, dar nu pot constitui mai puțin de 15 ore pe săptămână, repartizate uniform pentru cel puțin 3 zile diferite. Graficul de activitate și modificările la acesta se aduc la cunoștința oficiului teritorial de către para-jurist în cel mult 3 zile de la stabilire. La o primă analiză s-ar părea că prevederea este prea strictă, dar înțelegem că rolul ei este de a asigura accesul comunității la asistență juridică primară, reprezentând un garant, cel puțin din punct de vedere cantitativ, pentru realizarea acestui drept al beneficiarilor asistenței juridice respective.

Pentru a asigura realizarea eficientă a dreptului la asistență juridică primară, Regulamentul de activitate al para-juriștilor descrie detaliat raporturile dintre para-jurist și solicitantul de asistență juridică primară, acțiunile pe care urmează să le întreprindă para-juristul, precum și termenele în cadrul cărora unele dintre acțiuni urmează a fi realizate.

Cu referire la forma organizatorică a activității para-juriștilor, nici Legea nr.198 din 26 iulie 2007, nici Regulamentul de activitate al para-juriștilor nu conțin prevederi deosebite, iar cele care există sunt insuficiente și nu oferă instrumente necesare în vederea realizării lor. Singurele prevederi, în acest sens, sunt cele de la art. 16 alin. (2) din Legea nr.198 din 26 iulie 2007, conform cărora para-juriștii își pot desfășura activitatea asociați în oficii de consultanță. Acestor oficii, însă, nu li s-a stabilit un statut juridic. Din norma legală înțelegem că asocierea para-juriștilor în oficii nu reprezintă o formă juridică obligatorie pentru ca ei să-și poată desfășura activitatea. Totodată, această normă sugerează că activitatea para-juriștilor este individuală.

Forma organizatorică de desfășurare a activității para-juriștilor este un subiect care rămâne nereglementat, deși

lipsa unor reglementări în acest sens nu constituie o piedică în activitatea liberă a para-juriștilor. Instituirea prin lege a unor forme de organizare obligatorii pentru desfășurarea activității para-juriștilor, ar reprezenta, actualmente, doar o birocratizare inutilă. Instituirea unor forme de organizare a para-juriștilor ar fi justificată în cazul unei eventuale decizii a statului de a-i reglementa ca profesie liberală, similar avocaților, mediatorilor, notarilor etc.

Nereglementarea formei de organizare a para-juriștilor, în principiu, nu împiedică activitatea individuală a acestora.

4. Interacțiunea/cooperarea para-juriștilor cu autoritățile publice (autoritățile publice locale, CNAJGS, alte autorități publice), precum și cu clinicile juridice, ONG-uri etc.

Din interviurile realizate s-a constatat că para-juriștii interacționează, în principal, cu autoritățile publice locale, cu oficiile teritoriale ale CNAJGS, cu organele de poliție, uneori cu notari și Consiliul de Mediere.

Conform observațiilor noastre, relațiile cu autoritățile publice locale, în general, sunt bune. De regulă, prezența para-juristului în localitate este apreciată și susținută chiar de autoritățile publice locale, care au înțeles că pot pune pe umerii para-juriștilor unele probleme ale cetățenilor care le reveneau lor anterior. În localitățile în care activează para-juriști, s-a format practica direcționării membrilor comunității care se adresează primăriei, consiliului local, către para-jurist, care adesea oferă soluții și servicii mai calificate. Suportul autorităților locale vizează, în special, partea logistică a organizării activității para-juristului, prin punerea la dispoziția sa a unui sediu, după caz, calculator, hârtie și alte consumabile.

Unii dintre para-juriști, suplimentar serviciilor de asistență juridică primară, se implică și în activități de scriere de proiecte de dezvoltare a comunității. Această implicare, pe lângă faptul că este prevăzută de fișa postului, de multe ori se realizează la propunerea/solicitarea reprezentanților autorităților locale. Atragerea para-juristului în proiecte de dezvoltare comunitară este generată primordial de cunoștințele pe care aceștia le dețin, dar și de buna reputație de care se bucură în acea comunitate.

Urmare a activității para-juristului în localitățile respective, adresările (cererile) cetățenilor devin în timp mai clare, pretențiile înaintate sunt formulate exact, cultura juridică a comunității crește, membrii acesteia fiind mai informați cu privire la drepturile pe care le au. În consecință, această generează responsabilizarea autorităților locale, le impune să abordeze problemele mai profesionist și să țină

¹¹ art. 11 alin. (6) din Legea nr.198 din 26 iulie 2007.

cont de prevederile legii. Aceasta este și opinia unui primar unde activează și un para-jurist comunitar. Mai mult, primarul respectiv a susținut că existența para-juristului în comunitate este obligatorie, mai ales atunci când vorbim despre localitățile rurale. Totodată, dumnealui a relevat că este necesară majorarea remunerării para-juristului, pentru a asigura continuitatea și motivarea acestuia de a-și exercita activitatea.

În rezultatul interviurilor am aflat că atât primarii, cât și consilieri locali solicită consultația para-juristului. În aceste cazuri, para-juriștii informează oficiul teritorial al CNAJGS și fac înregistrările corespunzătoare în registrul beneficiarilor. Astfel de situații, în general, apar din cauza lipsei unui jurist - angajat al autorităților locale. În pofida faptului că circumstanțele date, teoretic, ar putea să genereze conflicte de interese, para-juriștii intervievați au semnalat astfel de cazuri. Unii para-juriști deserveșc mai multe localități, astfel încât autoritățile locale, inclusiv cele de nivelul doi, au grijă să pună la dispoziția para-juristului un sediu/un loc unde ar putea să-și desfășoare audiențele.

Cu toate acestea, am identificat un caz, în care para-juristul ne-a comunicat despre raporturi mai tensionate cu primăria. Atitudinea ostilă din partea autorităților locale se explică prin solicitările beneficiarilor serviciilor para-juristului care vizează aceste autorități, de cele mai multe ori fiind vorba de plângeri de inacțiune sau acțiuni inadecvate ale reprezentanților autorităților locale. Asemenea reacții din partea autorităților publice locale apar atunci când persoanele, în urma explicațiilor, informațiilor obținute de la para-jurist, apelează la justiție în scopul apărării drepturilor lor în fața autorităților locale. În context, unul dintre para-juriștii intervievați ne-a comunicat că s-a recurs chiar și la amenințări la adresa sa din partea reprezentanților autorităților administrației publice locale, la tentative de a solicita plată pentru utilizarea spațiului oferit para-juristului de către autorități etc. În pofida acțiunilor răuvoitoare ale autorităților locale, acest para-jurist a constata sporirea nivelului de responsabilitate al acestor autorități la eliberarea actelor, precum și respectarea termenelor pentru oferirea de răspunsuri la solicitările cetățenilor.

Solicitările clare și argumentate juridic impun o atitudine mult mai responsabilă din partea autorităților vizate, ceea ce deseori generează reticență. Doar astfel putem să înțelegem afirmația unui primar interviuat de noi că în localitatea lor nu este necesar un para-jurist, ceea ce, în consecință, a lipsit locuitorii satului respectiv de servicii de asistență juridică primară.

Conform opiniilor expuse în interviuri, autoritățile locale sunt nevoite să acționeze real întru soluționarea solicitărilor înaintate de membrii comunității abia după instituirea para-juristului în localitate.

În ansamblu, constatăm că există raporturi avantajoase între para-jurist și autoritățile locale, în special, acolo unde poziția para-juristului a fost instituită cu suportul sau la insistența activă a comunității.

Para-juriștii ne-au mai comunicat că, în general, cooperează satisfăcător cu poliția de sector, în special în cazurile de violență în familie, precum și cu notarii. Există cazuri când para-juriști apelează și la Consiliul de Mediere, atunci când părțile au acceptat medierea.

În mod obligatoriu, para-juriștii cooperează cu oficiile teritoriale ale CNAJGS. Ei apelează la suportul oficiilor teritoriale pentru consultații în probleme mai complexe care le-au fost adresate de cetățeni, și pentru sugestii în ceea ce privește modul de abordare a beneficiarilor, comportamentul pe care să-l adopte, eventual, în cazul unor posibile conflicte. Cooperarea cu oficiile teritoriale are loc și prin direcționarea cetățenilor către acestea în cazul în care este necesară asistență juridică calificată, iar persoanele respective corespund criteriilor pentru a beneficia de această formă de asistență. În cazurile date, para-juriștii ajută persoanele să adune actele necesare care să confirme eligibilitatea lor pentru a beneficia de asistență juridică garantată de stat. Avocații publici sunt și ei disponibili pentru consultații sau redirecționarea corectă a beneficiarilor para-juriștilor.

Referitor la cooperarea între para-juriști și organizații neguvernamentale sau clinici juridice, niciunul dintre para-juriști nu ne-au comunicat despre astfel de cooperări. Conectarea para-juriștilor la aceste entități rămâne un obiectiv viitor, care poate să ofere abilitare juridică strategică orientată spre anumite categorii de beneficiari vulnerabili (ex.: victime ale violenței în familie, consumatorii de droguri, persoane cu venituri mici, purtători ai virusului HIV, lucrătoare ale sexului comercial etc.)

Actualmente, există un șir de organizații neguvernamentale orientate spre diferite categorii vulnerabile de persoane, serviciile cărora țin de asistența psihologică, medicală, materială sau incluziune socială. Puține organizații, însă, au capacitatea de a asigura abilitarea juridică a acestor categorii de persoane. Prin urmare, parteneriatele dintre aceste organizații guvernamentale și para-juriști ar acoperi nevoia de servicii juridice primare pentru cele mai vulnerabile și marginalizate grupuri de persoane. De asemenea, para-juriștii ar putea avea și rolul de „instrument” pentru organizațiile neguvernamentale de profil în vederea identificării potențialilor beneficiari. În aceste raporturi, rolul para-juristului s-ar extinde de la abilitarea juridică către redirecționarea corectă a beneficiarilor.

Cooperarea para-juriștilor cu clinicele juridice reprezintă o platformă de mare perspectivă, dar, din păcate, neexplorată. Ar putea fi dezvoltate parteneriate pe dimensiuni

nea serviciilor juridice acordate, consultărilor/instruirilor para-juriștilor în domenii juridice complexe, precum și în vederea acordării asistenței comprehensive, de la consultare până la abilitare și reprezentare.

Clinicile juridice ar putea deveni o alternativă și un partener durabil al para-juriștilor, care, să deservească necesitățile de abilitare juridică în zonele urbane și semiurbane. Ulterior, statul ar putea gândi mecanisme de cooperare între facultățile de drept ale instituțiilor superioare de învățământ, clinicile juridice universitare și CNAJGS, pentru a prelua o parte din volumul de lucru în domeniul abilitării juridice actualmente puse exclusiv pe umerii unei rețele subdezvoltate de para-juriști.

DEFICIENȚE:

1. Reticența unor autorități publice locale față de para-jurist, în ansamblu. Refuzul de a se implica în susținerea organizatorică (de infrastructură) a activității para-juriștilor.
2. Lipsa de parteneriate între para-juriști și organizațiile neguvernamentale orientate strategic (către grupuri de persoane vulnerabile) în procesul de acordare a asistenței beneficiarilor.

SOLUȚII ȘI RECOMANDĂRI (foaie de parcurs)

1. SELECȚIA PARA-JURIȘTILOR

În linii generale, mecanismul de selecție implementat pare a fi rezonabil și justificat. Cu toate acestea, considerăm că procesul de selectare a para-juriștilor trebuie debirocratizat, iar viitorii para-juriști trebuie identificați printre cetățenii care dau dovadă de activism social, interes sporit pentru dezvoltarea comunitară locală, de un minim necesar de cunoștințe sociopolitice și capacități intelectuale. Altfel spus, para-juriștii trebuie căutați în mediul persoanelor cărora le pasă și dau dovadă de inițiativă. Mecanismul de selecție trebuie să fie un proces mai puțin tehnic, dar mai creativ.

Acțiunea 1. Revizuirea condițiilor de selecție a para-juriștilor prin instituirea obligativității absolvirii cursurilor de instruire inițială

Condițiile de selecție a para-juriștilor care sunt actualmente în vigoare trebuie completate prin instituirea unui mecanism de instruire inițială obligatorie/absolvirea cursului de formare inițială a viitorilor para-juriști; doar deținătorii unui certificat de absolvire a acestor cursuri se pot înscrie la concursul pentru ocuparea pozițiilor de para-juriști.

Condiția unei instruirii adecvate anterior admiterii într-un anumit domeniu de activitate este prevăzută de legislație pentru toate profesiile juridice. Mediatorii au obligația instruirii inițiale în domeniul medierii, iar celorlalte profesii, precum avocați, notari și executori judecătorești, le este impusă condiția absolvirii studiilor superioare în domeniul dreptului. Această condiție este necesară în scopul asigurării unor servicii calitative, întrucât anume instruirea inițială asigură dobândirea deprinderilor minime necesare. Existența unui sistem de instruire inițială anterioară înscrierii la concursul de selecție a para-juriștilor ar reprezenta garanția principală a calității serviciilor de asistență juridică primară garantată de stat.

Acțiunea 2. Încheierea contractelor cu para-juriștii pentru durată de timp nedeterminată sau extinsă și introducerea de modificări legislative corespunzătoare

Un subiect care necesită clarificare în legislație ține de perioada contractului de prestare a serviciilor de acordare a asistenței juridice primare garantate de stat încheiat de para-jurist cu oficiul teritorial. În pofida faptului că legislația în vigoare nu indică că acest contract este pe perioadă determinată, din cauza problemelor de finanțare/remunerare a para-juriștilor, în prezent contractele cu aceștia se încheie pentru o perioadă de un an. Prin urmare, para-juriștii sunt nevoiți să participe anual la concursul de selecție, care, în realitate, este un concurs pentru reangajare. Este incontestabil că un contract pe durată determinată de un an de zile nu poate oferi nici un fel de garanții profesionale, iar sustenabilitatea asistenței juridice primare este compromisă. Recomandăm statuarea expresă în Legea nr.198 din 26 iulie 2007 a perioadei nedeterminate de încheiere a contractului cu para-juristul. Soluțiile la problemele privind remunerarea para-juriștilor vor fi prezentate mai jos.

Acțiunea 3. Excluderea caracterului coruptibil al prevederilor care reglementează competențele Comisiei de concurs

Acțiunea se poate realiza doar prin revizuirea prevederilor pct.11 al Regulamentului de activitate al para-juriștilor prin reglementarea exhaustivă a competențelor Comisiei de concurs pentru selecția para-juriștilor.

2. INSTRUIREA ÎNINIȚIALĂ ȘI INSTRUIREA CONTINUĂ A PARA-JURIȘTILOR

Acțiunea 1. Instituirea, inclusiv la nivel normativ, a mecanismului de organizare și desfășurare a instruirii inițiale a viitorilor para-juriști, anterior selectării în profesie

Instruirea inițială a para-juriștilor, așa cum reflectam supra, este puțin reglementată atât de Legea nr.198 din 26 iulie 2007, cât și de Regulamentul de activitate al para-juriștilor, fapt pentru care se impune necesitatea reglementării suplimentare, care să asigure o instruire calitativă și profesionistă. Astfel, este necesară instituirea obligativității instruirii inițiale anterioară concursului de selecție.

Accesul la instruirea inițială în domeniul activității de para-jurist trebuie să fie deschis unui număr cât mai mare de doritori. Certificatul de absolvire a ciclului de instruire inițială îi va permite unei persoane să-și înceapă cariera de para-jurist comunitar, fie să contribuie la abilitarea juridică a categoriilor sociale defavorizate, inclusiv prin sectorul neguvernamental, fie să folosească cunoștințele obținute pentru a deveni cetățean informat și activ în protejarea propriilor drepturi.

Pornind de la faptul că aceste instruirii trebuie să asigure cunoștințele necesare pentru a putea desfășura activitatea de para-jurist, adică de a oferi asistență juridică primară garantată de stat, apar trei întrebări esențiale: (1) cine coordonează procesul de instruire (atât inițială, cât și continuă) a para-juriștilor, (2) cine stabilește și urmărește respectarea standardelor de calitate pentru instruirea para-juriștilor și (3) cine finanțează instruirea para-juriștilor.

La prima întrebare, răspunsul pare a fi foarte clar – CNAJGS. Acest răspuns îl deducem din rolul care îi este acordat CNAJGS prin Legea nr.198 din 26 iulie 2007 – cel de instituție responsabilă de realizarea politicii în domeniul asistenței juridice garantate de stat, dar și în calitate de instituție responsabilă de asigurarea instruirii inițiale și continue a persoanelor antrenate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat.

Un pas înainte în sensul asigurării instruirii inițiale corespunzătoare a viitorilor para-juriști este elaborarea și aprobarea unui curriculum în acest sens, fapt ce s-a realizat deja cu participarea reprezentanților CNAJGS și ai Fundației Soros-Moldova. Astfel, prin Hotărârea CNAJGS nr.11 din 20 iunie 2014 a fost aprobat un Curriculum de instruire inițială a para-juriștilor, care reflectă obiectivele generale ale instruirii inițiale, administrarea instruirii, tematica și repartizarea orelor pentru instruire, precum și modalitatea de evaluare a para-juriștilor și a instruirii inițiale.

Totuși, având în vedere rolul preponderent administrativ al instituției, precum și în lumina informațiilor reflectate în interviurile realizate, constatăm că CNAJGS trebuie să manifeste mai multă implicare în procesul de organizare a instruirilor, în special în partea ce se referă la identificarea subiecților capabili să ofere o instruire calitativă audienților și să asigure evaluarea acestora. A doua întrebare este *cine stabilește și urmărește respectarea standardelor de calitate pentru instruirea para-juriștilor*.

CNAJGS trebuie să conștientizeze că nu are capacitatea de a realiza de sine stătător instruirea para-juriștilor, neavând nici infrastructură, nici resurse umane necesare. Astfel, atât instruirea inițială, cât și instruirea continuă ar trebui să fie efectuată în cadrul unui centru de instruire specializat, fie în cadrul unei alte instituții abilitate.

Realizarea instruirii para-juriștilor într-un centru de instruire specializat ar fi o versiune (poate) ideală. Actualmente, însă, aceasta este o soluție aproape imposibilă; CNAJGS nu deține un centru care să asigure instruirea inițială și continuă a subiecților competenți cu acordarea asistenței juridice din contul statului, iar crearea lui ar necesita resurse financiare și umane impunătoare.

Una dintre alternative ar putea fi Institutului Național al Justiției, care, în prezent, este un centru consolidat de formare inițială a candidaților la funcțiile de judecător și procuror, formarea continuă a judecătorilor în funcție și a procurorilor în funcție, a grefierilor, a asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești, a consultanților procurorului, a consilierilor de probațiune, a avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat, precum și formarea inițială și continuă a altor persoane care activează în sectorul justiției, în cazurile prevăzute de legislație¹².

O alternativă Institutului Național al Justiției ar putea să fie universitățile acreditate din Republica Moldova, în speță facultățile de drept, cele din domeniul pedagogiei sau asistenței sociale, de exemplu.

Procesul de instruire (inițială și continuă), precum și evaluarea audienților trebuie să fie realizată de persoane competente în instruirea juridică a nejuryștilor.

¹²Art. 2 alin. (1) din Legea nr.152 din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.102-105, art. 484.

CNJGS trebuie să fie actorul principal care să caute o soluție viabilă pentru instruire, să dea dovadă de receptivitate, flexibilitate în scopul asigurării unei cooperări de durată cu o instituție de învățământ juridic.

Statul ar trebui să fie finanțatorul principal al mecanismului de *instruire inițială și continuă a para-juriștilor*. Trebuie să existe o "comandă de stat", unde sarcina CNJGS este să identifice numărul necesar de para-juriști și să identifice necesitatea acoperirii geografice. Astfel, CNAJGS are mai multe opțiuni: câte un jurist per localitate sau un jurist pentru mai multe localități, dar important este ca aceste opțiuni să fie asumate de către stat. Trebuie să existe o relație bine concertată între CNAJGS și diverse instituții ale statului pentru ca, într-un final, fiecare potențial beneficiar identificat la art. 6 din Legea nr.198 din 26 iulie 2007 să poată accesa servicii para-juridice.

Având în vedere capacitățile financiare reduse ale statului, nu putem pretinde statului să asigure prezența unui para-jurist în fiecare dintre cele 1463 de localități din Republica Moldova¹³. Tocmai din acest motiv, statul trebuie să instituie mecanisme mai flexibile și creative.

Totodată, statul trebuie să fie deschis în a coopera cu parteneri care sunt interesați în dezvoltarea rețelei de para-juriști. Prin urmare, se consideră justificată instituirea și altor modalități de finanțare a cursurilor inițiale de instruire. În acest sens, în calitate de alternative, aceste cursuri ar putea fi achitate: a) 50% de stat – 50% de candidatul la postura de para-jurist (audientul); b) 100% de candidatul la postura de para-jurist; c) administrația publică locală; d) alți subiecți disponibili de a se implica în acest mod.

Fiecare persoană care dorește să obțină o înscriere primară în domeniul dreptului/să obțină o calificare de para-jurist – indiferent dacă va practica în viitor sau nu această activitate – trebuie să aibă posibilitatea să o facă, chiar dacă plătește pentru instruire.

Pentru alte situații, când se intenționează suplینirea sistemului de para-juriști, iar capacitățile financiare sunt reduse, statul poate să pună în aplicare mecanisme de plată a instruirii inițiale fie în comun cu solicitantul acestor studii, fie în parteneriat cu alți subiecți interesați de promovarea sistemului de para-juriști din țara noastră, cum este, actualmente, Fundația Soros-Moldova.

Indiferent de modalitatea de instruire și de evaluare aleasă de CNAJGS, acest proces trebuie să se încheie cu acordarea unui document, a unui certificat. Rolul acestui certificat este de a confirma faptul că persoana a urmat cursurile de instruire inițială și că deține cunoștințele necesare pentru a putea acorda asistență juridică primară. Doar persoanele care vor deține un astfel de certificat trebuie să fie admise în rețeaua de para-juriști și doar aceste persoane ar trebui să participe la concursul de selecție a para-juriștilor.

În situația în care o persoană care a urmat cursurile din contul statului fie nu va dori să participe la concursul de selecție, fie nu va fi selectată urmare a acestui concurs, apare riscul suportării unor cheltuieli din bugetul de stat, fără a obține finalitatea urmărită. Pentru a reduce acest risc în contractul de instruire ar putea fi prevăzute clauze care să oblige persoana să participe la concursul de selecție a para-juriștilor, fie să-și continue activitatea în localitatea în care domiciliază sau să restituie suma alocată pentru studiile sale.

Indiferent de modalitatea de plată a instruirii inițiale urmate, organizarea concursului, selecția para-juriștilor pentru prestarea asistenței juridice primare garantate de stat, monitorizarea și evaluarea calității activității para-juriștilor trebuie să rămână prerogativa CNAJGS.

Deschiderea sistemului de para-juriști pentru orice doritor, indiferent dacă persoana intenționează sau nu să practice această activitate, va crea condiții pentru un climat competitiv sănătos în procesul de selecție a para-juriștilor. Totodată, oferirea posibilității de a accede la aceste cursuri în mod privat va constitui și un factor/o condiție de alfabetizare juridică minimă a membrilor comunității.

Acțiunea 2. Identificarea partenerilor strategici de realizare a instruirilor continue ale para-juriștilor

Instruirea continuă este mai puțin problematică, iar cadrul normativ este suficient. Aceasta permite desfășurarea instruirilor în cadrul sesiunilor de instruire organizate de către CNAJGS, organizate de către diferiți donatori. În acest sens, sunt relevante prevederile pct. 23 și 24 din Regulamentul de activitate al para-juriștilor. Totuși, instruirea continuă nu este foarte durabilă. CNAJGS ar trebui să identifice parteneri și surse de finanțare extrabugetare pentru organizarea și realizarea instruirii continue a para-juriștilor sau să examineze posibilitatea preluării instruirii pe segmente tematice de către parteneri/donatori interesați direct de acest subiect.

¹³ Legea nr.764 din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, anexa nr.3.

Un mijloc de realizare a instruirii continue ar putea fi prin intermediul instituțiilor identificate pentru realizarea instruirii inițiale. Totuși, instruirea continuă nu ar trebui să se limiteze la instruirea în cadrul acestor instituții de învățământ superior sau, în cazul în care se va decide – la Institutul Național al Justiției. În realizarea instruirii continue, mai ales când ne referim la instruirea tematică, o sursă și o resursă valoroasă ar fi organizațiile neguvernamentale care au deja, în activitatea lor, activități de acordare a asistenței juridice propriilor categorii de beneficiari (de exemplu, organizațiile neguvernamentale care acordă asistență medicală paliativă, reabilitarea socială și medicală oamenilor în etate, asistență consumatorilor de droguri, victimelor violenței domestice, lucrătoarelor sexului comercial etc.).

În context, un mecanism de alternativă pentru instruirea continuă a para-juriștilor ar fi cooperarea CNAJGS cu Uniunea Avocaților, care ar putea să ofere consultații sau să realizeze seminare tematice pentru para-juriști. Pentru a motiva avocații să se implice în aceste acțiuni, activitățile destinate para-juriștilor ar putea fi calculate în contul orelor de instruire continuă ale avocaților. Mecanismul de cooperare ar urma să fie stabilit în comun cu Uniunea Avocaților.

Acțiunea 3. Elaborarea de politici naționale privind instruirea inițială și continuă a para-juriștilor, ținând cont de necesitățile de abilitare juridică a categoriilor sociale defavorizate

Formarea para-juriștilor constituie o prioritate a sistemului de asistență juridică primară garantată de stat și premisă fundamentală pentru elaborarea politicilor adecvate în domeniul pregătirii profesionale/instruirii în domeniu. Reformarea sistemului de instruire inițială și continuă a para-juriștilor nu trebuie să constituie un scop în sine, ci trebuie să reprezinte o premisă pentru consolidarea profesiei de para-jurist și a rețelei de para-juriști la nivel național.

Elementele-cheie în dezvoltarea unei politici naționale privind sistemul național de instruire inițială și continuă a para-juriștilor, ce urmează a fi luate în calcul de CNAJGS, sunt următoarele:

- sprijinirea corespunzătoare a para-juriștilor și formatorilor, astfel încât ei să poată răspunde adecvat necesităților de abilitare juridică a comunității;
- definirea competențelor minime, pe care ar trebui să le dețină para-juriștii și formatorii acestora, având în vedere rolul lor în abilitarea juridică a comunității;
- asigurarea unei calificări adecvate noilor persoane care acced în profesia de para-jurist;
- asigurarea unei atractivități mai mari profesiei de para-jurist;
- orientarea sistemului de instruire către competență și performanță profesională.

3. INTERACȚIUNEA/COOPERAREA PARA-JURIȘTILOR CU AUTORITĂȚILE PUBLICE (AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE, CNAJGS, ALTE AUTORITĂȚI PUBLICE), PRECUM ȘI CU CLINICILE JURIDICE, ONG-URI ETC.

Acțiunea 1. Identificarea și implementarea mecanismelor de sensibilizare a autorităților publice locale, a altor autorități, în vederea sprijinirii și promovării para-juristului în comunitate, precum și a mecanismelor de promovare a utilității para-juristului în comunitate.

CNAJGS, în calitate de instituție responsabilă de implementarea politicii în domeniul asistenței juridice garantate de stat, trebuie să dezvolte strategii, planuri de acțiuni orientate spre sporirea receptivității autorităților publice, în special a celor locale, față de rolul și activitatea para-juristului.

De asemenea, sunt necesare politici de promovare a utilității serviciilor para-juristului pentru comunitate.

Acțiunea 2. Construirea de parteneriate între para-juriști și clinicile juridice, precum și cu organizații neguvernamentale orientate către grupuri de persoane vulnerabile

Cooperarea între para-juriști și organizațiile neguvernamentale este o activitate care, în prezent, nu reprezintă un obiectiv nici pentru autoritățile responsabile de implementarea politicilor în domeniul asistenței juridice primare (CNAJGS și oficiile sale teritoriale), nici pentru autoritățile responsabile de domeniul ce vizează acele categorii de persoane (de ex. Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei etc.)

În condițiile în care nu există norme care să limiteze astfel de parteneriate sau să le reglementeze în vreun fel, libertatea acestora este garantată, iar realizarea lor rămâne o prerogativă a para-juriștilor, pe de o parte, și a organizațiilor respective, pe de altă parte.

Totodată, CNAJGS poate fi organul care să promoveze utilitatea și beneficiile cooperării organizațiilor neguvernamentale cu para-juriștii.

Capitolul 3

PARA-JURIȘTII ȘI ALTE PROFESII JURIDICE LIBERALE

În Republica Moldova, para-juriștii reprezintă o profesie juridică relativ nouă. Deși este reglementată de 10 ani, această profesie a început să fie practică 5-6 ani în urmă, cu susținerea Fundației Soros-Moldova.

Para-juristul reprezintă o profesiune conexă sistemului de justiție, de rând cu alte profesii precum notarii, avocații, executorii judecătorești, mediatorii etc., având ca rol principal abilitarea juridică a populației prin serviciile de asistență juridică primară.

Legea nu prevede foarte clar dacă para-juristul este liber profesionist sau constituie o profesie instituționalizată, care ține de o anumită instituție.

Proiectele de pilotare a acestei profesii desfășurate până în prezent ar trebui să indice clar asupra uneia dintre opțiuni: consolidarea caracterului liberal al acesteia sau instituționalizarea sa în cadrul uneia dintre autoritățile existente. Prezentul capitol este rezervat analizei comparative a profesiei de para-jurist cu celelalte profesii libere – avocați, notari, executori judecătorești, mediatori din punct de vedere al garanțiilor instituționale oferite de Legislator pentru acestea: asigurarea materială și remunerarea, răspunderea juridică, autoadministrarea.

1. Asigurarea materială și remunerarea profesiilor

Repertoriul normativ abordează subiectul remunerare în mod diferit pentru fiecare dintre profesii.

Spre deosebire de acestea, asigurarea materială și remunerarea para-juriștilor sunt reglementate modest de actele normative primare. Legea nr.198 din 26 iulie 2007 stabilește că serviciile para-juriștilor sunt remunerate din bugetul de stat, din alte surse neinterzise de lege. Remunerarea se face în bază unui contract de colaborare încheiat între para-jurist și oficiul teritorial al CNAJGS în a cărui rază de activitate se acordă serviciile¹⁴.

Suplimentar, legea prevede, cu titlu permisiv, că autoritățile administrației publice locale pot asigura para-juriștii cu încăperi și mijloace tehnico-materiale necesare. Legiuitorul, însă, nu a menționat cine are obligația să asigure para-juriștii cu încăperi și mijloace tehnico-materiale necesare, în cazul în care autoritățile publice locale nu alocă sume necesare pentru acoperirea acestor necesități. Alta este situația în cazul notarilor, avocaților, executorilor judecătorești, mediatorilor.

Pentru **avocați**, bunăoară, Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură prevede că aceștia sunt remunerați din contul onorariilor primite de la persoanele fizice și juridice. Conform legii, mărimea onorariului se stabilește prin acordul părților și nu poate fi schimbată de autoritățile publice sau de instanța de judecată. Tarifele, în general, se revizuiesc periodic, în dependență de un șir de factori socio-economici. Pentru a oferi un reper la stabilirea onorariilor pentru serviciile avocaților, Colegiul Uniunii Avocaților a adoptat, prin Decizia nr.2 din 30 martie 2012, *Recomandarea privind cuantumul onorariilor avocaților și compensarea de către instanțele de judecată a cheltuielilor de asistență juridică*. Trebuie de menționat că recomandările Consiliului Uniunii Avocaților nu poartă caracter obligatoriu.

Referindu-ne la **avocații care acordă asistență juridică garantată de stat** – avocații publici și avocații care acordă asistență juridică calificată la cerere – remunerarea acestora se face în conformitate cu regulile stabilite de Legea nr.198 din 26 iulie 2007. Astfel, asistența juridică garantată de stat calificată se achită din bugetul de stat. Avocatul public primește remunerație fixă lunară, în mărime stabilită de CNAJGS, care se indică în contractul încheiat între oficiul teritorial al CNAJGS și avocatul public sau biroul asociat de avocați publici. Avocatul care acordă asistență juridică calificată la cerere primește remunerație stabilită pentru fiecare caz aparte, potrivit tarifelor aprobate de CNAJGS. Pentru a primi remunerația pentru serviciile de asistență juridică prestate, avocatul care acordă asistență juridică la cerere prezintă oficiului teritorial corespunzător raportul de activitate pe cauză, conform modelului aprobat de CNAJGS. Mărimea și modul de remunerare a avocaților publici, precum și a avocaților care acordă asis-

¹⁴ art. 14 alin. (2) lit. c) din Legea nr.198 din 26 iulie 2007.

tență juridică calificată la cerere, sunt reglementate prin 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 decembrie 2008¹⁵.

În cazul **notarilor**, plata pentru serviciile notariale se stabilește de către notar în mod individual, ținând cont de metodologia aprobată de Parlament¹⁶. Din mijloacele primite de notar pentru servicii notariale se acoperă cheltuielile aferente exercitării activității profesionale, asigurării ei tehnico-materiale, locațiunii spațiului și întreținerii biroului notarial, plății pentru serviciile personalului tehnic angajat. Suma rămasă după efectuarea tuturor cheltuielilor indicate constituie venitul notarului, din care se efectuează contribuții de asigurări sociale de stat, precum și alte plăți obligatorii prevăzute de legislație. Contribuțiile de asigurări sociale de stat, stabilite prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat, asigură persoanelor asigurate – notarilor, dreptul la pensie de asigurări sociale, la indemnizații pentru incapacitate temporară de muncă, pentru graviditate și naștere, la asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale, indemnizație pentru îngrijirea copilului și la indemnizație de șomaj. Impozitarea notarilor se efectuează în conformitate cu legislația fiscală.

Onorariul **executorului judecătoresc** – modul de stabilire și achitare a acestuia – este reglementat de Codul de executare al Republicii Moldova nr.443 din 24 decembrie 2004. Astfel, Codul prevede subiectul de la care se încasează onorariul executorului judecătoresc, acesta fiind debitorul, dacă legea nu prevede altfel. Tot prin lege se stabilește cuantumul onorariului pentru diferite documente executorii – cu caracter pecuniar, precum și pentru cele cu caracter nepecuniar. Legea permite executorilor judecătorești să negocieze avansarea totală sau parțială a onorariului de către creditor, dar achitarea anticipată a onorariului nu poate constitui condiție pentru punerea în executare a documentelor executorii. Pentru executorul judecătoresc stagiar, legea indică că, pe perioada stagiului profesional, acestuia i se achită de către executorul judecătoresc o remunerare în mărime ce nu poate fi mai mică decât cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real.

Referitor la **mediatori**, Legea nr.137 din 3 iulie 2015 cu privire la mediere statuează că activitatea de mediator poate fi exercitată cu titlu oneros sau cu titlu gratuit. Mediatorul are dreptul la onorariu, precum și la compensarea cheltuielilor ocazionate de mediere, în mărimea sta-

bilită prin acord cu părțile. Mediatorul poate negocia cu partea care l-a contactat în avansarea cheltuielilor legate de căutarea și contactarea celeilalte părți. Legea prevede expres că mediatorul nu este în drept să perceapă onorarii pentru sesiunea de informare cu privire la mediere, explicațiile sau recomandările oferite părților cu privire la procesul medierii până la încheierea contractului de mediere. În cazul în care procesul de mediere nu are loc sau mediatorul s-a retras din procesul de mediere, el este obligat să restituie plățile percepute în termenul și mărimea stabilite în contractul de mediere, dacă părțile nu au convenit altfel. Onorariul mediatorului și alte cheltuieli legate de procesul de mediere sunt suportate de părți în proporții egale, dacă prin contractul de mediere nu s-a stabilit altfel.

În partea ce se referă la medierea garantată de stat, Legea nr.137 din 3 iulie 2015 este mult mai lacunară, fiind lipsită de claritate și certitudine, statuând că „În cadrul procesului de mediere, o parte sau ambele părți au dreptul de a beneficia de serviciile garantate de stat ale unui mediator în modul prevăzut de lege”, fără a indica, însă, care sunt cazurile, circumstanțele, condițiile în care părțile au dreptul la mediere garantată de stat. Totodată, în prezent, în pofida adoptării unei noi legi cu privire la mediere - Legea nr.137 din 3 iulie 2015 - continuă să rămână în vigoare Hotărârea Guvernului nr.303 din 21 aprilie 2009 prin care au fost aprobate condițiile de achitare din contul statului a serviciilor de mediere în cauze penale. Astfel, serviciile de mediere sunt plătite de către stat doar în cauzele penale și doar în condițiile reglementate de Hotărârea Guvernului nr.303 din 21 aprilie 2009. Remunerarea mediatorului din contul statului se face în baza unui raport scris al acestuia privind procesul de mediere desfășurat (date despre părți, numărul de ședințe care au avut loc, măsurile aplicate pe parcursul procesului de mediere, rezultatul medierii, etc.), în limitele cuantumurilor prevăzute de Hotărârea de Guvern, fără a prevedea un plafon maxim total per cauză.

Comparând repertoriul normativ care reglementează remunerarea profesiilor, deducem că „remunerarea para-juriștilor” este unul dintre cele mai problematice. Legea nu prevede clar cum are loc achitarea din bugetul de stat a serviciilor para-juriștilor. Pentru achitarea serviciilor prestate în baza contractelor, CNAJGS aplică regulile achizițiilor publice, în temeiul Legii nr.131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice. Astfel are loc „procurarea” serviciilor para-juriștilor ca urmare a aplicării procedurilor de achiziții publice. Deși trece printr-un proces de achiziții publice, para-juristul nu are posibilitatea să ofere un preț pentru serviciile sale, cuantumul remunerării fiind stabilit de CNAJGS prin Hotărârea nr.4 din 14 februarie 2013 cu privire la cuantumul remunerării activității para-juriștilor.

¹⁵ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330423&lang=1>

¹⁶ Legea nr.271 din 27 iunie 2003 cu privire la metodologia calculării plății pentru servicii notariale

Legea nu specifică prin care anume procedură de achiziții publice are loc „procurarea” serviciilor para-juriștilor. De-a lungul timpului au fost aplicate diferite proceduri. În unele regiuni ale țării, aceste achiziții au loc anual, deși nici un act normativ nu indică asupra faptului că contractul încheiat cu para-juristul este pentru o perioadă determinată. Totodată, chiar și în condițiile în care au loc proceduri de achiziții publice, nu este clar de ce nu se aplică art. 72 alin.(1) din Legea nr.131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice, care prevede că *„Pentru achizițiile de bunuri, lucrări și servicii a căror perioadă de realizare este mai mare de un an, contractul poate fi încheiat pentru întreaga achiziție, însă realizarea lui urmează a fi asigurată în limitele alocațiilor anuale prevăzute în aceste scopuri și precizate anual în contract”*.

Din interviurile realizate cu reprezentanții CNAJGS și ai Ministerului Finanțelor, s-a constatat că recurgera la procedurile achizițiilor publice este datorată faptului că, actualmente, în bugetul de stat nu există un articol de cheltuieli destinat pentru acoperirea remunerației para-juriștilor. În consecință, aceste cheltuieli sunt suportate din sursele prevăzute în articolul de cheltuieli „alte cheltuieli ale CNAJGS”, alături de cheltuielile curente pentru întreținerea instituției și a aparatului acesteia (energie electrică, energie termică, apă etc.). Spre deosebire de cheltuielile serviciilor para-juriștilor, planificarea cheltuielilor pentru serviciile avocaților se face în subprogramul „Asistența juridică garantată de stat”. Rămâne neclar de ce cheltuielile pentru serviciile para-juriștilor nu sunt trecute la același capitol.

Lipsa unui cadru normativ explicit care să reglementeze modul de acoperire a cheltuielilor necesare pentru remunerarea para-juriștilor și utilizarea procedurilor de achiziții publice în vederea „procurării” serviciilor para-juriștilor impune organizarea anuală a concursurilor de selecție a para-juriștilor și, implicit, împiedică asigurarea continuității activității unui para-jurist pe o perioadă nedeterminată. În consecință, para-juriștii care doresc să-și continue activitatea în domeniu și în anul următor, trebuie anual să participe la concursul de selecție a para-juriștilor.

În pofida acestui mecanism complicat, în unele regiuni ale țării – partea de Nord, oficiul teritorial al CNAJGS Bălți – în fiecare an doar se prelungesc contractele încheiate cu para-juriștii din regiune, fără să organizeze achiziții publice. Din discuțiile cu reprezentanții CNAJGS și cu cei ai Ministerului Finanțelor, am conchis că impunerea anuală a procedurii achizițiilor publice este datorată nu vreunei norme juridice, dar factorului uman, adică modului de înțelegere a angajaților reprezentanțelor teritoriale ale Trezoreriei de Stat a serviciilor para-juriștilor. Astfel, la Chișinău și Comrat, serviciile para-juriștilor sunt percepute ca un „lot de bunuri”, fără a se înțelege clar că aceștia sunt, de fapt,

profesioniști „angajați” de stat pentru desfășurarea unei activități, pe care statul și-a asumat-o și le-a delegat-o.

Urmare a discuției cu Ministerul Finanțelor, instituția în cauză a convocat o ședință cu reprezentanții Trezoreriei de Stat, în vederea soluționării remunerației para-juriștilor, în special în sensul excluderii obligației de a recurge la achiziții publice anuale. Urmare a ședinței respective, Ministerul Finanțelor ne-a informat despre soluționarea problemei. Totuși, înțelegem că aceasta este o soluție temporară, care poate fi dată peste cap odată cu o nouă schimbare a angajaților uneia dintre instituțiile vizate – CNAJGS, Ministerul Finanțelor sau Trezoreria de Stat.

La concursul de selectare (de achiziții publice) a para-juriștilor participă nu doar membrii CNAJGS, dar și membrii autorităților publice locale. Având în vedere că aceste concursuri se desfășoară anual, mereu apare întrebarea de ce sunt selectați anume para-juriștii care deja sunt în rețea, dar nu și dintre cei care aplică pentru prima dată la un astfel de concurs, aceasta fiind în mod special preocuparea reprezentanților autorităților publice locale. În astfel de cazuri, reprezentanții CNAJGS, de fiecare dată, atrag atenția asupra activității și experienței pe care le au para-juriștii respectivi, asupra faptului că aceștia, în virtutea experienței și cunoștințelor acumulate, se vor face utili mult mai repede decât cei care abia ar începe să desfășoare această activitate și ar necesita instruire.

O altă problemă la capitolul stabilirea remunerației pentru serviciile para-juriștilor este lipsa de transparentă. Nu există un cadru normativ care să prevadă exact și clar metoda de calcul a remunerației pentru serviciile prestate de para-juriști. De asemenea, nu pot fi deduși nici indicii de referință pe care s-ar baza un asemenea calcul. Nici Legea nr.198 din 26 iulie 2007, nici Regulamentul de activitate al para-juriștilor nu prevăd norme referitoare la formula, metoda de calcul sau indicii de referință pentru stabilirea remunerației para-juriștilor. În acest sens, există doar o hotărâre a CNAJGS – Hotărârea nr.4 din 14 februarie 2013 cu privire la cuantumul remunerației activității para-juriștilor – prin care se aprobă un cuantum de 1640 lei lunar, fără a se indica metoda de calcul sau perioada pentru care se va aplica această remunerație. Cert este că acest cuantum al remunerației este depășit de timp, el necesitând a fi revizuit în fiecare an, în conformitate cu politica bugetar-fiscală.

Reieșind din informația prezentată de CNAJGS în procesul de elaborare a Cadrelor Bugetar pe Termen Mediu pentru anul 2016, au fost prezentate propuneri de cheltuieli pentru remunerarea activității para-juriștilor în valoare de 1045,8 mii lei, costul remunerației lunare per para-jurist fiind estimat la 2075 lei. Spre regret, aceste calcule nu sunt detaliate și nici nu este explicat indicele de referință

pe care s-au bazat estimările. Or, suma de 2075 lei nu reiese nici din salariul mediu al unui asistent social și nici din salariu minim garantat din sectorul real stabilit de Guvern pentru anul 2016 raportat la orele de muncă minime pe lună pe care trebuie să le presteze un para-jurist. Astfel, constatăm iarăși lipsa de transparență la planificarea bugetară, ceea ce se datorează, la rândul său, lipsei unei metode de calcul și a unor indici de referință la efectuarea acestor calcule.

Alte probleme privind remunerarea para-juriștilor pe care le-am identificat sunt cuantumul mic al remunerațiilor, procedurile de „procurare” a serviciilor para-juriștilor, dar și întârzierile la plata acestor remunerații.

Cu referire la cuantumul mic al remunerației para-juristului, reprezentanții CNAJGS și cei ai Ministerului Finanțelor au relevat despre mecanismele dificile de identificare a surselor pentru plata activității para-juriștilor, iar în condițiile bugetului auster din ultimii doi ani aceasta a devenit și mai dificil. Suma remunerației para-juristului este stabilită printr-un cuantum fix redus – aproximativ 1640 de lei. Nu există mecanisme care să permită majorarea acesteia proporțional activităților ce depășesc minimul prevăzut de contract. Lipsa mecanismelor motivaționale este un impediment pentru evoluția și extinderea activității para-juristului. O confirmare în acest sens sunt declarațiile din cadrul interviurilor, conform cărora, dacă ar fi stabilită o remunerație fixă mai mare sau dacă cel puțin ar exista un mecanism care ar permite aplicarea principiului „mai mult pentru mai mult”, adică o remunerație mai mare pentru mai multe acțiuni, interesul față de activitatea de para-jurist ar spori considerabil.

La întrebarea dacă ar fi justificată instituirea activității de para-jurist ca activitate de bază cu regim de muncă de 8 ore/zi, para-juriștii intervievați ne-au relevat că, în unele perioade ale anului aceasta nu s-ar justifica, întrucât numărul beneficiarilor este mic, având în vedere, perioada primăvară – toamnă, când în localitățile rurale oamenii sunt angajați în munci agricole. Alta este situația în timpul sezonului rece, când membrii comunităților respective sunt orientați spre activități casnice și, prin urmare, au mai mult timp liber pentru a purcede la identificarea soluțiilor pentru varii probleme cu aspecte juridice.

Totodată, acceptarea activității de para-jurist ca activitate de bază cu orar complet de muncă ar fi condiționată și de majorarea remunerării activității, fie prin majorarea plății fixe existente astăzi, fie prin stabilirea unui mecanism care să permită obținerea unei remunerații mai mari proporțional cu activitățile desfășurate.

În pofida deficiențelor financiare, am constatat că activitatea de para-jurist este apreciată de cei care o practică,

întrucât ca urmare a implicării lor în acest domeniu, au obținut acces la un alt tip de informații calitative, la alte viziuni asupra raporturilor juridico-sociale, care le permit să se implice mai mult în dezvoltarea comunității în care activează. Totuși, cuantumul mic al remunerației, însoțit de plata neregulată a acesteia, uneori cu întârzieri și de câte două luni, demotivează persoanele implicate în activitatea de para-jurist și asigură desfășurarea activităților doar în limita minimă stabilită de contractul încheiat cu oficiul teritorial al CNAJGS.

În acest context, atenționăm că fiecare dintre para-juriștii cu care am discutat ne-au comunicat despre problema întârzierilor la plata remunerației, ceea ce este calificat în mod firesc de către para-juriști ca un factor negativ. Întârzierile, de asemenea, sunt cauzate de mecanismul defectuos de „cumpărare” a serviciilor para-juriștilor – prin procedurile achizițiilor publice. Prin urmare, se conturează ideea că desfășurarea activității de para-jurist, în mod normal, este susținută doar de entuziasmul și responsabilitatea personală a para-juriștilor, fapt salutar, dar care poate avea și consecințe negative, cum ar fi subiectivismul și imparțialitatea.

Revenind la comparația mecanismului de remunerare a para-juriștilor cu cel prevăzut de Legiuitor pentru celelalte profesii juridice conexe, considerăm că cel mai apropiat mecanism care ar putea fi preluat și pentru para-juriști este cel al avocaților care acordă asistență juridică calificată la cerere. Actualul mecanism de remunerare a para-juriștilor este similar cu cel al avocaților publici – plată fixă lunară, indiferent de volumul serviciilor, activităților desfășurate suplimentar minimului stabilit de prevederile normative/contract. Astfel, în condițiile unei remunerații fixe mici, nu există un stimulent pentru a realiza mai multe acțiuni decât minimul impus prin contract, iar în cazul în care aceste acțiuni sunt realizate, ele rămân să fie susținute de pasiunea para-juristului. Având în vedere că nu există, totuși, o concurență prea mare la concursurile de selecție a para-juriștilor, în condițiile în care statul are nevoie de acești profesioniști, statul trebuie să identifice mecanisme de susținere și promovare a activității de para-jurist. O soluție, în acest sens, ar fi abordarea, în cazul para-juriștilor, a unui mecanism mixt de remunerare – pentru realizarea minimului de acțiuni prevăzute de contract, para-juristului achitându-i-se o plată fixă, iar pentru fiecare acțiune suplimentară, urmând o compensare proporțională, într-un anumit cuantum stabilit eventual de CNAJGS. Inițial, luând în considerație capacitățile financiare ale Republicii Moldova și pentru a nu provoca/incita la abuzuri, plata suplimentară ar putea, de exemplu, să fie plafonată până la un anumit maxim.

Luând în considerare interesul și dedicația para-juriștilor pentru activitatea pe care o desfășoară, tindem să cre-

dem că, în urma identificării unui mecanism de remunerare care va soluționa problemele conturate mai sus, asigurând continuitatea activității para-juriștilor selectați pentru o perioadă mai mare decât un an, dar și asigurând o satisfacție financiară convingătoare, vor exista condiții reale de consolidare și dezvoltare a poziției para-juriștilor în sistemul de asistență juridică garantată de stat.

DEFICIENȚE:

1. Cadrul normativ lacunar privind sursa de finanțare pentru remunerația para-juriștilor.
2. Lipsa unui mecanism clar, inclusiv la nivel normativ, de stabilire a remunerației para-juriștilor.
3. Practici defectuoase de „procurare” a serviciilor para-juristului (achizițiile publice).
4. Lipsa de transparență și previzibilitate a mecanismului de remunerare a para-juriștilor.
5. Disproporționalitatea între quantumul remunerației para-juriștilor și quantumul minim garantat al salariului în sectorul real.
6. Lipsa de viziune strategică a CNAJGS față de asistența juridică primară garantată de stat, în general, și față de consolidarea și asigurarea continuității rețelei de para-juriști, în special.

2. Răspunderea juridică

Ca și în cazul asigurării materiale și remunerării, în cazul răspunderii juridice a avocaților, notarilor, executorilor judecătorești, mediatorilor, legislația în vigoare este mult mai amplă decât în cazul para-juriștilor. Diferența conceptuală se referă la răspunderea disciplinară a acestor profesioniști. Fiecare dintre legile care reglementează statutul avocaților, notarilor, executorilor judecătorești, mediatorilor conțin norme referitoare la răspunderea juridică cu tot ce înseamnă această formă de răspundere – abaterile disciplinare, sancțiunile disciplinare, organele competente cu atribuții în examinarea cauzelor disciplinare și proceduri disciplinare. Necesitatea unei reglementări ample pentru această formă de răspundere juridică reiese și din faptul că profesiile menționate au un caracter liberal și există un mecanism clar de autoadministrare.

În cazul para-juriștilor, aceștia nu au statut de profesioniști liberali, dar nici statut de angajați, ei desfășurându-și activitatea în baza contractelor de prestare a serviciilor, încheiate cu oficiile teritoriale ale CNAJGS. Legea nr.198 din 26 iulie 2007 nu conține norme care ar reglementa răspunderea para-juriștilor. Această afirmație este vala-

bilă și pentru Regulamentul de activitate al para-juriștilor. În consecință, nu există mecanisme de aplicare a răspunderii disciplinare față de para-juriști și, prin urmare, para-juriștilor rămâne să le fie aplicabilă răspunderea contravențională și răspunderea penală – în ordinea codurilor corespunzătoare. Cu toate acestea, având în vedere că para-juriștii activează ca profesioniști contractați, iar natura raporturilor juridice dintre aceștia și oficiul teritorial al CNAJGS cu care încheie contractul de prestare a serviciilor de asistență juridică primară garantată de stat este civilă, para-juriștilor rămâne să le fie aplicabilă doar răspunderea civilă (răspunderea contractuală). În general, această răspundere *poate* să intervină prin rezilierea contractului în baza temeiurilor statuate la pct. 64 din Regulamentul de activitate a para-juriștilor, după cum urmează: 1) neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a atribuțiilor ce îi revin para-juristului stabilite în legislație, în prezentul Regulament și în contract; 2) încălcării grave, de o singură dată, a normelor Codului deontologic al para-juristului și a nerespectării standardelor de calitate a activității para-juristului, aprobate de Consiliul Național; 3) nedeclararea conflictului de interese; 4) prezentarea de către candidat în procesul de selectare a informației eronate în dosarul de participare și în cadrul interviului; 5) survenirea situației de incompatibilitate cu activitatea de para-jurist, iar în cazurile în care se permite cu acordul Consiliului Național, dacă nu există acordul în acest sens; 6) absența nemotivată mai mult de 10 ore pe an de la cursurile de instruire organizate de către sau în cooperare cu Consiliul Național, încălcarea repetată și nemotivată a programului de activitate. Cu toate acestea, prevederile normative nu menționează exact dacă apariția vreunui dintre temeiurile indicate atrage în mod obligatoriu rezilierea contractului sau rămâne la latitudinea Oficiului teritorial al CNAJGS de a recurge sau nu la reziliere. Astfel, există o lipsă de certitudine privind modul de acțiune al oficiului teritorial al CNAJGS.

În context, intervenim cu un exemplu elocvent referitor la un temei de reziliere a contractului încheiat cu para-juristul, cel de la pct. 64 subpct. 6) - *încălcarea repetată și nemotivată a programului de activitate*. Exemplul ne-a fost prezentat de un reprezentant al CNAJGS, care a relevat despre situația unui para-jurist cu care a fost reziliat contractul, întrucât acesta nu a respectat graficul de desfășurare a activității de para-jurist. Remarcăm că, în acest caz, rezilierea contractului a survenit abia după mai multe preîntâmpinări, iar încălcarea graficului a fost admisă pe parcursul câtorva luni, para-juristul lipsind din localitatea pe care o deservea, ceea ce a privat comunitatea de accesul la asistență juridică primară garantată de stat.

Aparent, având în vedere că este vorba de relații contractuale, părțile sunt libere să-și manifeste voința într-un sens sau altul. Totuși, luând în considerație că este vorba

de servicii de asistență juridică primară din contul statului (respectiv realizarea unei obligații asumate de stat), dar și faptul că remunerarea acestora se face din bani publici, nu este justificată o astfel de lejeritate în aplicarea normelor cu privire la rezilierea contractului încheiat cu para-juristul.

DEFICIENȚE:

1. Lipsa unui cadru normativ previzibil privind survenirea răspunderii para-juristului.
2. Caracterul subiectiv al mecanismelor de aplicare a răspunderii contractuale.

3. Autoadministrarea și asocierea în cadrul profesiilor liberale

O altă garanție a profesiilor conexe sistemului justiției este mecanismul lor de autoadministrare. Astfel, Legiuitorul a statuat, în corespundere cu standardele internaționale în domeniu, că avocații, mediatorii, executorii judecătorești, notarii se administrează prin mijloace proprii. Pentru unele profesii, mecanismul de autoadministrare este mai detaliat, pentru altele – mai puțin. De asemenea, pentru unele profesii – cum ar fi notarii, executorii judecătorești, dar și mediatorii – administrarea se realizează și cu implicarea reprezentanților statului (Ministerul Justiției).

În general, autoadministrarea profesiilor indicate are loc prin intermediul asociațiilor profesionale necomerciale, care, la rândul lor, sunt organizate în organe de conducere, de control, precum și organe de selecție, de evaluare și organe pentru etică și disciplină.

Prin urmare, organul de autoadministrare al **avocaturii/ avocaților** este Uniunea Avocaților, care este constituită din toți membrii barourilor din țară. În acest sens, trebuie să se țină cont de faptul că: (1) baroul se constituie și funcționează numai în cadrul Uniunii Avocaților, iar constituirea și funcționarea acestora în afara Uniunii Avocaților se interzice. Prin urmare, fiecare avocat, care își desfășoară activitatea în conformitate cu Legea cu privire la avocatură este parte/membru al unui barou. În concluzie, constatăm că Uniunea avocaților este constituită din totalitatea avocaților care dețin licență și își desfășoară activitatea în conformitate cu legea.

Autoadministrarea **executorilor judecătorești** se realizează prin intermediul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și organelor sale. Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești este o asociație profesională necomercială din care fac parte toți executorii judecătorești, care devin membri ai Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești în momentul investirii în funcție.

În ceea ce privește **notarii**, menționăm că, potrivit Principiilor fundamentale ale sistemului notarial latin, adoptate de Biroul Comisiei de Cooperare Notarială Internațională la 18 ianuarie 1986 și de Consiliul Permanent de la Haga în 13-15 martie 1986, în orice țară trebuie să existe un organ central, care să fie compus doar din notari și care să reprezinte notariatul întregii țări. Toți notarii sunt obligați să devină membri ai acestui organ. În fața acestui organ se pune sarcina de a supraveghea executarea obligațiilor profesionale ale notarului în strictă corespundere cu cerințele eticii profesionale.¹⁷ Legea în vigoare cu privire la notariat operează cu termenul adunarea generală a notarilor, însă nu o reglementează nici într-un mod. O astfel de organizație în Republica Moldova nu există, ea nefiind prevăzută de legislația în vigoare, organizarea activității notarilor fiind, în principal, în competența Ministerului Justiției. Lipsa unui organ de autoadministrare, însă, nu împiedică notarii, ca de altfel și reprezentanții tuturor celorlalte profesii juridice conexe, să se asocieze în organizații profesionale. În prezent, în Republica Moldova, există înregistrate 5 organizații necomerciale care promovează interesele notarilor: Uniunea Notarilor din Moldova, Asociația Notarilor „Nota”, Asociația Obștească „Liga națională a notarilor”, „Fundatia de dezvoltare și susținere a dreptului și a sistemului de notariat” și Asociația Obștească „NotPel”.

Mediatorii se autoadministrează prin intermediul Consiliului de Mediere, care este un organ colegial, cu statut de persoană juridică de drept public, instituit în temeiul și condițiile Legii cu privire la mediere pentru implementarea politicilor în domeniul medierii. Totuși, Consiliul de Mediere nu este un organ clasic de autoadministrare, întrucât componența acestuia nu este constituită doar din mediatorii, iar asupra unor domenii fundamentale pentru organizarea profesiei și pentru statutul mediatorului decizia finală o ia Ministerul Justiției, Consiliul de Mediere având doar competență de a face propuneri. Astfel, nu se poate afirma că mediatorilor li s-a permis să-și autoadministreze organizarea și funcționarea profesiei lor, chiar dacă în esență, prin modul de organizare și desfășurare a activității, aceștia sunt o profesie liberală.

Revenind la situația para-juriștilor, constatăm că, în comparație cu profesiile liberale prezentate, aceștia nu se autoadministrează. Ei nu există, în prezent, ca o profesie liberală, având, totuși, prin lege dreptul de a se asocia în asociații profesionale.

Cu referire la autoadministrarea para-juriștilor printr-o asociație profesională, persoanele intervievate ne-au comunicat unanim că nu ar vedea utilitatea unei astfel de

¹⁷ Studiu privind funcționarea profesiei de notar în Republica Moldova. Ministerul Justiției. http://www.justice.gov.md/public/files/file/Directia%20notariat%20si%20avocatura/studiu_functionarea_profesiei_de_notar-04-07-2013.pdf

asocieri. Fiecare dintre ele a menționat despre faptul că problema asocierii para-juriștilor a fost pusă în discuție de mai multe ori, inclusiv de Fundația Soros-Moldova încă la începutul instituirii rețelei de para-juriști, adică aproximativ începând cu anul 2010. Totuși, nici până în prezent, para-juriștii cu care am comunicat, nu au reușit să identifice un scop al unei astfel de asociații. Opinia respectivă s-a fundamentat, în principal, pe două raționamente reprezentative:

- ◆ lipsa de viziune a para-juriștilor asupra unei asociații profesionale, atât din perspectiva organizării, cât din perspectiva identificării destinației/scopului ei;
- ◆ dificultățile de administrare a unei asociații, care ar fi cauzate de lipsă de resurse financiare, precum și de lipsă de resurse umane. Or, în prezent, rețeaua de para-juriști se caracterizează printr-un flux mare de persoane. Totodată, numărul relativ mic de para-juriști care activează în prezent – 42 de para-juriști, este considerat insuficient pentru a asigura crearea unei asociații profesionale, mai ales a unei asociații cu rol de organ de autoadministrare, care ar activa eficient. O asemenea asociație este considerată incapabilă de a atrage fondurile necesare pentru a-și asigura existența pe cont propriu, fără a fi necesară implicarea financiară a statului sau a oricărui alt partener.

Doar un singur para-jurist a admis că o eventuală asociere ar putea să ofere, probabil, mai multe garanții și protecție para-juriștilor. Totuși, aceasta a fost o opinie expusă intuitiv/subiectiv, fără a fi consolidată de argumente plauzibile.

Majoritatea para-juriștilor care au luat parte la interviurile desfășurate nu au manifestat încredere în capacitatea lor de a se autoadministra în mod independent. Aceștia au

exprimat lipsă de viziune privind utilitatea unei astfel de asociații. În aceste condiții, orice cauză, inițial, s-ar părea că nu are șorți de izbândă. Am putea considera că actuala opinie a para-juriștilor este cauzată de sentimentul de comoditate, de frica de nou, frica de a-și asuma responsabilități care să mențină dezvoltarea profesiei și calitatea serviciilor prestate de ei.

Totuși, rețeaua de para-juriști are nevoie de un nivel superior de dezvoltare, urmând ca, în perioada următoare, să se consolideze din perspectivă funcțională. Asigurarea sustenabilității și consolidării profesiei în timp poate fi realizată doar prin implicarea reprezentanților profesiei, prin inițiativă proprie și participare la administrarea profesiei, la dezvoltarea serviciilor prestate de ei în vederea abilitării juridice a societății.

Este oare cazul de a reglementa, actualmente, profesia ca pe una absolut liberală? Probabil ar fi prematur. Totuși, există unele subiecte cum ar fi – aprobarea Codului deontologic al para-juristului, care actualmente este aprobat de CNAJGS¹⁸, răspunderea juridică a para-juriștilor, promovarea profesiei și a standardelor de realizare a acesteia, admiterea în profesie – care ar fi putea fi puse în seama para-juriștilor.

DEFICIENȚE:

1. Lipsa de viziune în rândurile para-juriștilor privind utilitatea asocierii profesionale.
2. Lipsa de inițiativă din partea para-juriștilor în vederea implicării active la autoadministrarea profesiei.

¹⁸ Hotărârea CNAJGS nr.16 din 15 iulie 2014 cu privire la aprobarea Codului deontologic al para-juristului

SOLUȚII ȘI RECOMANDĂRI (foaie de parcurs)

1. ASIGURAREA MATERIALĂ ȘI REMUNERAREA PARA-JURIȘTILOR

Acțiunea 1. Indicarea expresă, în Legea nr.198 din 26 iulie 2007, a „mijloacele bugetare alocate pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat” ca sursă financiară pentru remunerarea para-juristului

Din informația prezentată mai sus referitoare la remunerarea para-juriștilor am constatat clar că, actualmente, cadrul normativ este deficitar la acest subiect, iar practica de aplicare a acestuia demonstrează mecanisme greoaie și îndoielnice de finanțare a sistemului de para-juriști din bugetul de stat. Gândind asupra unor soluții de alternativă care să epuizeze problemele cu care se confruntă în prezent sistemul, am constatat cu certitudine un lucru – **procedura achizițiilor publice nu trebuie să fie aplicabilă pentru remunerarea para-juriștilor**. Para-juriștii nu trebuie priviți ca un lot de bunuri, care vor fi acceptați în sistem în dependență de „prețul cu care se vând”. Admiterea în sistem nu trebuie să se facă după principiul „cel mai ieftin”, ci „cel mai bun”.

Pentru a asigura previzibilitate modului de remunerare a para-juriștilor, se consideră necesar de a revizui prevederile art. 16 alin. (2) și (3) din Legea nr.198 din 26 iulie 2007, reglementând clar că instruirea și remunerarea para-juriș-

tilor se face din „mijloacele bugetare alocate pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat”, dar nu așa cum se prevede astăzi - „de la bugetul de stat”. Astfel, în bugetul de stat, elaborat pentru fiecare an trebuie să se prevadă mijloace bugetare pentru asistența juridică garantată de stat în ansamblu, și nu doar pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat.

Acțiunea 2. Statuarea prin act normativ a unei remunerații ajustate la salariul în sectorul real, cu ajustare anuală sau într-o altă periodicitate

Alternativă: Identificarea unui mecanism de stabilire a cuantumului remunerației pe principiul „mai mult pentru mai mult”.

În cazul în care se consideră optim de a menține ca formă de remunerare a para-juristului – o plată lunară fixă, se recomandă CNAJGS de a stabili, în fiecare an, printr-o hotărâre a sa, cuantumul remunerării fixe aplicate pentru anul viitor. În această hotărâre este necesar de a indica metoda de calcul, fie, cel puțin, indicii de referință în baza cărora a fost efectuat calculul. În calitate de indici de referință ar putea fi luat, spre exemplu, cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real pentru anul respectiv, fie salariul unui asistent social. Totuși, în cazul în care în calitate de indice de referință se ia salariul asistentului social, trebuie să se aibă în vedere că asistentul social are un program de muncă cu normă întreagă, iar para-juristul – parțial.

Pentru a se asigura previzibilitate la remunerarea para-juriștilor, o soluție ar fi modificarea corespunzătoare a Legii nr.198 din 26 iulie 2007, prin completarea acesteia cu un articol separat, după cum urmează:

„Articolul16¹. Remunerarea para-juriștilor pentru acordarea asistenței juridice primare

- (1) Pentru acordarea serviciilor de asistență juridică primară, para-juristul se remunerează printr-o plată lunară fixă, aprobată anual prin hotărârea Consiliului Național.
- (2) Calculul plății se efectuează în baza salariului minim garantat în sectorul real în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul respectiv, raportat la numărul de ore obligatorii prestate de para-jurist într-o lună.
- (3) Numărul minim de ore obligatorii prestate de para-juriști într-o lună se aprobă prin hotărârea Consiliului Național.”

Acțiunea 3. Stabilirea unor indicatori de referință clari care să asigure transparență și predictibilitate la determinarea cuantumului remunerației

Modificarea unei legi necesită un timp mai îndelungat, fiind justificat de multitudinea etapelor procesului de creație legislativă și termenele impuse pentru aceste etape de Legea nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Legea nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative. Totuși, stabilirea într-un text de lege a acestor prevederi va asigura, așa cum menționam mai sus – transparență, predictibilitate la stabilirea remunerației para-juriștilor, cât și securitatea raporturilor juridice. De asemenea, existența unui cadru normativ clar va facilita estimarea exactă și transparență a remunerației para-juristului, permițând o planificare bugetară coerentă a cheltuielilor pentru remunerarea acestora.

O alternativă la completarea Legii nr.198 din 26 iulie 2007 cu articolul prezentat mai sus, ar fi includerea acestor prevederi în Regulamentul de activitate al para-juriștilor, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.27 din 29 octombrie 2014. Această modificare ar presupune completarea pct. 43 din regulament cu prevederi referitoare la metoda de calcul a remunerației, fie statuarea indicilor de referință care stau la baza calculului remunerației respective.

Estimări financiare

În conformitate cu acțiunea nr.3.1.3.5 din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de Reformare a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016 aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6 din 16.02.2012, rețeaua de para-juriști urmează să se extindă în fiecare an cu aproximativ 10 para-juriști. Pornind de la această perspectivă, prezentăm mai jos implicațiile financiar-bugetare pe care le presupune menținerea para-juriștilor ca specialiști contractați, așa cum îi prevede legislația în vigoare. Astfel:

a. Implicațiile financiare care au ca referință cuantumul salariului minim garantat din sectorul real

În medie, anual rețeaua de para-juriști implică financiar bugetul de stat cu aproximativ **446,44 mii lei**. Aceste cheltuieli sunt repartizate după cum urmează:

1. Costul remunerării/an a para-juriștilor (42 de para-juriști) - **745,8 lei** × 42 para-juriști × 12 luni = **375,88 mii lei**;

2. Mijloace fixe: 10 laptopuri, 10 imprimante, acces la internet:

2.1. Costul unui laptop - 9 mii lei (prețul include și softul licențiat) × 10 unități = **90 mii lei**;

2.2. Costul imprimantelor - 2,2 mii lei × 10 unități = 22 mii lei;

2.3. Acces la internet (10 Gb trafic inclus): 42 para-juriști × 140 lei/lună × 12 luni = **70, 56 mii lei**.

1. Costul remunerării lunare a unui para-jurist

Pentru estimarea costurilor remunerării unui para-jurist, așa cum menționam anterior, nu există reglementări referitoare la modalitatea de calcul. Adesea aceste cheltuieli erau calculate în funcție de salariul mediu al unui asistent social. Dat fiind faptul că activitatea para-juriștilor este, totuși, diferită de cea a unui asistent social, CNAJGS a emis doar o singură hotărâre - Hotărârea nr.4 din 14 februarie 2013 cu privire la cuantumul remunerării activității para-juriștilor, prin care a aprobat un cuantum al remunerației para-juristului de 1640 lei lunar, fără a indica metoda de calcul sau perioada pentru care se va aplica acest cuantum, dar în mediu acest cuantum constituie 75% din salariul unui asistent social.

O altă practică a CNAJGS este utilizarea drept referință a cuantumului salariului minim garantat stabilit prin Hotărârea Guvernului nr.165 din 9 martie 2010 cu privire la cuantumul minim garantat al salariului din sectorul real. În conformitate cu ultimele modificări, începând cu 1 mai 2016, cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real (la întreprinderi, organizații, instituții cu autonomie financiară, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, în continuare - *unități*) se stabilește în mărime de **12,43 lei/ oră** sau 2 100 lei pe lună, calculat pentru un program complet de lucru în medie de 169 de ore pe lună.

În conformitate cu Hotărârea CNAJGS nr.27 din 29 octombrie 2014 cu privire la aprobarea Regulamentului privind activitatea para-juriștilor, para-juriștii trebuie să presteze pe săptămână minim 15 ore, care lunar în medie ar fi 60 de ore de lucru cu beneficiarii. Pentru a calcula care ar fi retribuția unui parajurist pentru o lună se calculează cuantumul minim garantat pe oră de 12,43 lei cu numărul de ore ce urmează a fi prestate pe lună - 60 de ore. Astfel, remunerația unui para-jurist pentru o lună ar fi în sumă de **745,8 lei** (12,43 lei × 60 ore). Întrucât la acest moment în rețea sunt 42 de para-juriști, din calculele efectuate mai sus costul remunerării pe an a para-juriștilor ar constitui suma de **446,44 mii lei**.

2. Mijloacele fixe

Costul mijloacelor fixe este planificat pentru un număr de 10 para-juriști noi care urmau să intre în sistem în anul 2016. Calculele sunt estimative și se raportează la prețul de piață al acestor consumabile necesare pentru buna activitate a para-juristului. În aceste cheltuieli nu sunt incluse costurile pentru locațiunea spațiilor în care își desfășoară activitatea para-juriștii. În majoritatea cazurilor, autoritatea publică locală asigură un spațiu pentru ca beneficiarii din localitate să aibă acces la serviciile asistenței juridice primare prestate de către para-juriști. În unele localități spațiul poate fi oferit de către gimnaziul sau școala din localitate.

3. Estimări ale creșterii costului întreținerii rețelei de para-juriști

Modelul de cheltuieli descris mai sus este efectuat în baza necesităților din anul 2016, luând în calcul 10 unități noi de para-jurist. În cazul în care politica Ministerului Justiției se va orienta în direcția extinderii rețelei de para-juriști a câte 10 unități în fiecare an, cheltuielile vor crește în mod corespunzător. Pentru a determina cât va costa extinderea rețelei, cifrele detaliate mai sus oferă o perspectivă a cheltuielilor, care vor crește în fiecare an cu aproximativ **89 566 mii lei**, dintre care 89 496 mii lei vor constitui costul remunerării a 10 para-juriști noi intrați în sistem și, respectiv 70,56 mii lei - costurile mijloacelor fixe necesare asigurării bunei funcționări.

Rețeaua de para-juriști ar putea costa mai mult în cazul în care autoritățile responsabile (Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor și CNAJGS) vor considera oportună instituirea unui sistem clar de evaluare a performanțelor și remunerare a acestora pentru orele lucrate extra program. Acesta ar fi un factor motivant pentru para-juriști de a desfășura activități peste minimul obligatoriu prevăzut de contract. În urma interviurilor realizate cu para-juriștii s-a putut constata că depășirea numărului de ore lucrate extra-contract nu este o regulă. Or, așa cum menționam mai sus, numărul orelor sau a beneficiarilor depinde de specificul problemelor din comunitate, de perioada anului. La această etapă ar fi dificil să se realizeze un calcul precis al costurilor orelor lucrate extra-program și care ar fi mecanismul de calcul al acestora, întrucât nu există nicio cifră de referință, cum ar fi în cazul prestării serviciilor de către avocații publice, unde sunt prevăzute costurile *per* dosar, ore petrecute în instanță sau *per* acțiuni procesuale. Pentru o evaluare orientativă, aceste costuri nu ar trebui să depășească 15% din costurile totale pe an pe care CNAJGS le planifică pentru acoperirea tuturor costurilor aferente întreținerii rețelei de para-juriști.

b. Implicațiile financiare reieșind din remunerația fixă stabilită prin Hotărârea CNAJGS nr.4 din 14 februarie 2013 cu privire la cuantumul remunerării activității para-juriștilor

Luând în considerație că nu există o metodă de calcul pentru a stabili remunerația lunară a para-juriștilor și pornind de la remunerația de 1640 de lei lunar, stabilită de Hotărârea CNAJGS nr.4 din 14 februarie 2013, constatăm că remunerația anuală a para-juriștilor din sistem ar constitui **826 560 lei** (1640 lei × 42 para-juriști × 12 luni). Astfel, extinderea rețelei de para-juriști a câte 10 unități anual ar presupune o creștere a cheltuielilor pentru remunerația para-juriștilor cu aproximativ **196 800 lei** (1640 lei × 10 para-juriști × 12 luni). Referitor la mijloacele fixe pentru 10 para-juriști, cifrele ar fi aproximativ aceleași ca cele detaliate mai sus.

Lipsa unei metode de calcul a remunerației para-juriștilor face dificilă estimarea costurilor pentru întregul sistem de para-juriști. Pentru o estimare coerentă a costurilor ar fi necesar să se prevadă cel puțin indicii de referință de la care urmează să se efectueze aceste calcule.

Indiferent de metoda de calcul și indicii de referință selectați pentru dezvoltarea metodologiei de calcul a remunerației para-juriștilor, această opțiune de „instituționalizare” a para-juriștilor permite utilizarea și a altor surse legale de finanțare a acestei rețele. Astfel, chiar Legea nr.198 din 26 iulie 2007 prevede la art. 16 alin. (3) și (4), că instruirea și remunerarea para-juriștilor poate fi realizată „din contul mijloacelor bugetare și al mijloacelor provenite din alte surse neinterzise de lege, alocate în acest scop”. Același lucru este statuat și în pct. 43 al Regulamentului de activitate al para-juriștilor: „Remunerarea para-juriștilor se efectuează de la bugetul de stat, în baza contractului de prestare a serviciilor de acordare a asistenței juridice primare garantate de stat încheiat cu oficiul teritorial sau din alte surse neinterzise de lege”. Astfel, statul lasă loc de creare a parteneriatelor cu alți subiecți interesați de activitatea para-juriștilor și de dezvoltarea acestei rețele, aceștia putând fi autorități ale administrației publice locale, organizații neguvernamentale etc.

Cheltuieli de infrastructură – soluții alternative

Pentru desfășurarea activității para-juristului, conform legislației în vigoare, autoritățile administrației publice locale au doar alternativa, nu și obligația, de a asigura para-juristii cu încăperi și mijloace tehnico-materiale necesare. Totuși, având în vedere că la stabilirea localităților în care urmează să activeze un para-jurist este luată în considerație și opinia autorităților publice locale, corect ar fi ca acestea, mai ales în cazul în care ele solicită instituirea unui para-jurist în localitatea lor, să-i asigure toate utilitățile de care este nevoie pentru o activitate eficientă și continuă. Bineînțeles, prin lege, în temeiul principiului descentralizării, care guvernează activitatea administrației publice locale, instituirea unor astfel de obligații fără consultarea lor nu este admisă¹⁹. Cu toate acestea, prin comunicare și cooperare între CNAJGS și autoritățile publice locale, condițiile de muncă ale para-juriștilor ar putea fi îmbunătățite considerabil.

O soluție alternativă, identificată în cadrul procesului de scriere a prezentei analize, este cooperarea între CNAJGS, Fundația Soros-Moldova, oricare altă organizație neguvernamentală, autoritățile publice locale sau, în cazul în care ar fi creată – asociația para-juriștilor, cu Programul Național „Novateca”²⁰. Programul „Novateca” are scopul de a facilita transformarea bibliotecilor din Republica Moldova în instituții comunitare vibrante. Cu îndrumarea bibliotecarilor instruiți și cu susținerea partenerilor comunitari, membrii comunității urmează să se bucure de acces gratuit la tehnologii moderne și de servicii inovatoare de bibliotecă proprii nevoilor moderne de informare, inclusiv prin instruirea acestora de a accesa, de a opera cu noile tehnologii informaționale.

La prima vedere, s-ar părea că para-juriștii nu ar avea nimic în comun cu activitatea bibliotecilor. Cu toate acestea, în condițiile în care bibliotecile urmăresc scopul transformării lor în centre comunitare moderne de informare, acestea ar fi un loc bun și de acces la serviciile de asistență juridică primară, adică atât de informare juridică primară, cât și de instruire juridică primară. Prin urmare, bibliotecile ar fi un loc (un mediu) optim, confortabil, de aflare și activare a para-juristului. La rândul lor, bibliotecarii ar putea fi buni potențiali para-juriști. Un astfel de tandem ar facilita sporirea culturii generale și a culturii juridice a unei comunități.

Opțiunea de a păstra formula actuală a statutului para-juristului în rândul profesiilor conexe justiției o considerăm a fi cea optimă din punct de vedere financiar. Aceasta nu ar implica costuri mult mai mari, decât cele existente la moment, luând în considerație și perspectiva extinderii rețelei de para-juriști. Totodată, această formulă permite implicarea și altor subiecți, în parteneriat cu statul, la menținerea și dezvoltarea rețelei de para-juriști. Reprezentanții statului competenți în domeniu, în principal CNAJGS, au toate pârghiile legale de a atrage alte entități, din mediul privat, în vederea dezvoltării

¹⁹ Art. 8 din Legea nr.435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.29-31, art.91

²⁰ <http://www.novateca.md/ro/>

mecanismelor de acordare a asistenței juridice primare garantate de stat, în speță prin intermediul para-juriștilor, dar și în scopul consolidării acestei rețele de profesioniști.

2. RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

Acțiunea 1. Stabilirea cadrului normativ adecvat care să reglementeze răspunderea contractuală a para-juristului

Cadrul normativ nu este foarte explicit în ceea ce privește aplicarea răspunderii în cazul apariției temeiurilor de reziliere prevăzute la pct. 64 din Regulamentul de activitate al para-juriștilor. Prin urmare, este necesară reglementarea expresă a faptului că, în cazul apariției unuia dintre temeiurile indicate de Regulament, rezilierea contractului este obligatorie.

În cazul în care unele temeiuri par a fi prea neînsemnate pentru rezilierea contractului cu para-juristul, CNAJGS urmează să stabilească proceduri previzibile care să statueze aplicarea gradată a răspunderii juridice. O astfel de reglementare ar exclude caracterul corupțional al prevederilor normative și ar asigura respectarea principiului securității raporturilor juridice.

3. ASOCIEREA PROFESIONALĂ A PARA-JURIȘTILOR

Acțiunea 1. Promovarea utilității asocierii profesionale în rândurile para-juriștilor

Reiterăm că asocierea para-juriștilor este admisă de legislația în vigoare, dar utilitatea acesteia nu este percepută până la capăt de către para-juriști. Cu toate acestea, asocierea para-juriștilor ar putea să aducă, în timp, mai multe beneficii pentru dezvoltarea rețelei de para-juriști, asociația acestora devenind nu doar un partener al CNAJGS în domeniul asistenței juridice primare, acordate prin intermediul para-juriștilor, dar și un subiect de drept cu drepturi și obligații egale în raporturile dintre CNAJGS și reprezentanții acestei profesii.

Pentru atingerea acestor obiective, inițial, este necesar ca para-juriștii să înțeleagă oportunitatea, eficiența și beneficiile pe care le poate oferi asocierea acestora.

Înțelegerea la care ne referim poate să se realizeze doar prin promovarea conceptului de asociere, a obiectivelor și potențialelor rezultate ale acesteia în rândul para-juriștilor, iar mesajul să vină tot de la para-juriști. În acest scop, este necesară identificarea para-juriștilor care înțeleg nevoia de asociere și o susțin; stabilirea unui plan de acțiune în vederea promovării conceptului de asociere și urmarea acestuia. Întrucât CNAJGS nu este destul de activ în dezvoltarea rețelei de para-juriști, suntem sceptici că acesta ar putea să se implice în promovarea conceptului de asociere a para-juriștilor. Un partener valoros în acest sens ar putea fi Fundația Soros-Moldova, care ar continua explicarea beneficiilor și oportunităților unei asocieri și, eventual, ar susține rețeaua în realizarea asocierii - de la etapa înregistrării asociației profesionale până la identificarea și realizarea activităților utile de către asociație.

Acțiunea 2. Demararea procedurilor de asociere profesională a para-juriștilor. Stabilirea politicii de activitate și a direcțiilor de acțiune ale asociației

Urmare a acceptării ideii de asociere profesională, este necesară demararea procedurilor de oficializare a unei astfel de asociații. Realizarea calitativă a acestor proceduri va putea avea loc cu sprijinul CNAJGS, fie a altui partener în domeniu. În acest sens, optimă ar fi implicarea Fundației Soros-Moldova, a altor donatori interesați de abilitarea juridică a categoriilor sociale defavorizate în calitatea lor de parteneri strategici de dezvoltare a domeniului asistenței juridice primare acordate de către para-juriști.

Pentru ulterioara activitate a asociației profesionale este necesară stabilirea direcțiilor sale de activitate. Principalul obiectiv al asociației ar trebui să fie consolidarea statutului para-juristului și a rețelei de para-juriști în cadrul sistemului de asistență juridică primară garantată de stat. Para-juriștii - membrii asociației - trebuie să identifice beneficiile strategice ale acesteia, care ar putea fi diferite. Unul dintre domeniile de activitate în care ar putea să se implice, primordial, ar putea fi „instruirea para-juriștilor”, prin acțiuni precum: identificarea subiecților care să ofere instruire și a domeniului în care este necesară instruirea. De asemenea, asociația profesională a para-juriștilor ar trebui să se implice activ în elaborarea și implementarea proiectelor de dezvoltare și sprijinire a rețelei de para-juriști, în identificarea de parteneri interesați de domeniul asistență juridică primară, în general, precum și de acordare a acestei asistențe prin intermediul para-juriștilor, ca formă specială de abilitare juridică.

În timp, asociația para-juriștilor ar putea deveni beneficiarul unic al CNAJGS în domeniul asistenței juridice primare garantate de stat acordate de para-juriști, preluând următoarele competențe: stabilirea standardelor de calitate la instruirea para-juriștilor și la desfășurarea activității de para-jurist; contribuirea la bunăstarea financiară a rețelei; asumarea rolului de subiect, mijlocitor sau nu, în mecanismul de remunerare a para-juriștilor.

Capitolul 4

PARA-JURIȘTII ÎN EXPERIENȚA ALTOR STATE

Acordarea asistenței juridice primare prin intermediul para-juriștilor diferă de la țară la țară în funcție de realitățile socio-economice ale acestora și de nivelul culturii juridice în rândul populației. Nu toate statele au instituit profesia de para-jurist, dar fiecare dintre statele selectate reglementează asistența juridică primară ca instrument de abilitare juridică a populației. Astfel, în procesul de analiză a experienței relevante din mai multe regiuni ale lumii, au fost selectate câteva state, cum ar fi: Africa de Sud, Canada, Mongolia, Sierra Leone, Filipine, Polonia, Statele Unite ale Americii, Marea Britanie (Țara Galilor inclusiv), Olanda, Federația Rusă, Lituania, Australia, Cehia, Israel, Slovenia și Georgia.

Urmare a analizei efectuate se constată că profesia de para-jurist este instituționalizată în Africa de Sud, Marea Britanie (Țara Galilor), Olanda, Canada, Polonia, SUA, activitatea căreia este monitorizată de către stat sau de către Asociațiile profesionale. În celelalte state, de regulă, activitatea para-juriștilor nu este instituționalizată, acest lucru presupunând ulterior crearea unor rețele sustenabile de personal calificat cu studii juridice și un sistem fezabil de bugetare a acestora.

1. Plasarea para-juriștilor în cadrul profesiilor juridice

Instituționalizarea profesiei de para-jurist ar însemna ca aceasta să constituie o activitate de bază, nu un hobby și nici o acțiune de voluntariat în cadrul comunității, para-juriștii devenind calificați în activitatea pe care o desfășoară. Odată instituționalizată, se stabilesc criterii clare de acces în profesie, norme de etică și conduită, precum și se garantează un nivel adecvat al calității serviciilor prestate.

Instituționalizarea profesiei a luat diferite forme în țările mai sus nominalizate. De exemplu, în **Canada** (provincia Ontario) para-juriștii constituie o profesie conexasă justiției. În Ontario, există o distincție clară între para-juriști și alte profesii juridice, cum ar fi asistenții judiciari sau alți funcționari din diferite instituții guvernamentale. În conformitate cu Legea din Ontario privind accesul la justiție, se permite ca para-juriștii să devină licențiați de către Societatea de Drept din Canada de Sus. Odată certificați în mo-

dul corespunzător, ei nu mai sunt obligați să activeze sub stricta supraveghere a unui avocat. Para-juriștii care nu au o asemenea certificare și activează sub supravegherea unui avocat, nu sunt considerați para-juriști în Ontario, deși munca prestată de ei este similară para-juriștilor din alte regiuni ale Canadei.

Experiența **Africii de Sud** este la fel relevantă în privința instituționalizării profesiei de para-juriști. Pentru a ajunge la această etapă de dezvoltare a sistemului asistenței juridice primare, inițiativa a pornit din comunități prin pilotarea în mai multe regiuni a acordării asistenței juridice primare. Urmare a inițiativelor implementate, a fost creat Centrul de Servicii juridice al populației și dezvoltare rurală, care a fost pilotat prin crearea a 5 Centre rurale sub conducerea triburilor. În fiecare centru activau câte 2 para-juriști, care erau instruiți și monitorizați de către reprezentanții Centrului. Serviciul a fost susținut de către Clinicile juridice, Cliniciile Street law. Para-juriștii sunt angajați în mare parte de Legal Aid Africa de Sud, firme de avocatură, firme juridice, agenții imobiliare, departamente guvernamentale.

În **Olanda**, începând cu anul 2003, în sistemul de reformare a sistemului de asistență juridică au fost create puncte de acordare a asistenței juridice, susținute de Consiliul de asistență juridică al Guvernului, unde para-juriștii activau împreună cu avocații și acordau consultații juridice.

Un sistem deja verificat ar fi în **Marea Britanie**, unde activitatea para-juriștilor este ghidată de Institutul para-juriștilor, care are un rol important în certificarea acestei profesii.

O experiență relevantă ar fi cea a **Statelor Unite ale Americii**, unde în majoritatea statelor para-juriștii trebuie să își desfășoare activitatea sub supravegherea unui avocat calificat. Deși constituie o profesie distinctă, ei nu pot oferi consultații juridice, decât cu suportul avocaților, și nici nu pot reprezenta clienții în fața instanțelor de judecată.

Un alt sistem este oferirea asistenței juridice primare prin intermediul Centrelor de Consultanță a Cetățenilor, cum ar fi modelul **Poloniei**. Acest sistem operează, în primul

rând, prin intermediul voluntarilor în cooperare cu unele instituții publice - Ministerul Protecției Sociale sau Oficiul Ombudsmanului.

2. Certificarea/licențierea para-juriștilor în diferite state

Sistemul de certificare diferă în mare parte de la o țară la alta, în funcție de statutul pe care-l are activitatea para-juristului și gradul de instituționalizare ca profesie. Statele care au decis să ofere un statut special para-juriștilor prin instituționalizarea activității au impus criterii mai selective de accesare în profesie decât în statele în care activitatea para-juriștilor rămâne încă o activitate sub egida organizațiilor neguvernamentale.

În **Africa de Sud**, pentru a avea calitatea de para-jurist, candidații trebuie să urmeze cursuri de formare inițială organizate de Centrul de Servicii juridice al populației și dezvoltare rurală. Cursurile durează 2 ani, iar acest program include 6 luni de studiu academic și 18 luni de practică. Același Centru este responsabil de desfășurarea unor cursuri continue ce durează de la 3 până la 8 zile. Certificarea mai poate fi obținută la: Tshwane University of Technology, National Diploma in Legal Assistance/Paralegal, Universitatea din Johannesburg, Damelin College Paralegal, etc.

În **Canada (Ontario)**, pentru a deveni para-jurist licențiat, candidatul trebuie să treacă următoarea procedură: să urmeze un curs acreditat de studii și să selecteze în prealabil locația unde își va desfășura activitatea; să facă o declarație pe propria răspundere că are o reputație onorabilă; să achite taxa de înregistrare, să scrie și să treacă examenul de licențiere; să-și mențină licența urmând 12 ore de instruire continuă anual și să achite taxa anuală de membru la Asociația Para-juriștilor a Canadei de Sus.

În Canada (Ontario), sunt prevăzute 3 programe de studii: certificat, diplomă sau licență.

CertIFICATELE pot fi obținute într-un an de zile și se focusează doar pe instruirea para-juriștilor, fără altă formare generală. Aceste certificate sunt adresate persoanelor care muncesc deja și care doresc o schimbare a profesiei la mijlocul carierii lor profesionale sau pentru cei care nu vor să obțină o diplomă sau o licență universitară. Unele certificate (cursuri) sunt oferite online sau sunt cursuri serale, sau duminicale. Pentru a obține un asemenea certificat, candidatul trebuie să aibă deja o licență sau o diplomă universitară.

Pentru cei care activează în domeniul justiției în Ontario, fără a avea o licență de para-jurist, există programe des-

tinute special pentru asistenții juriști, care oferă cunoștințe pentru o mai bună înțelegere a aspectelor juridice, a dreptului canadian și a procedurii civile.

Diplomele para-juriștilor sunt valabile pentru candidați care au anumite studii post-secundare sau pentru cei cu o experiență în domeniul juridic. Întrucât diplomele de para-juriști nu necesită instruiți aprofundate generale, ele pot fi obținute într-o perioadă de 2 ani. Cel mai des, studenții care s-au înscris la un curs de studii pentru para-juriști studiază alături de studenții de la drept care urmează cursurile de studii universitare pentru obținerea licenței în drept. Aceștia din urmă, nu pot activa ca para-juriști până nu absolvesc universitatea.

Licența de para-jurist include cursuri generale și cursuri specifice pentru activitatea para-juriștilor. Aceste licențe pot fi, de regulă, obținute într-o perioadă de 4 ani.

În **Marea Britanie**, un para-jurist, de asemenea, trebuie să fie acreditat și să urmeze cursuri de formare inițială. Aprobarea se oferă din partea Autorității de Reglementare a Avocaților.

3. Remunerarea para-juriștilor

În **Africa de Sud**, para-juriștii pot fi salarizați în baza unui program de muncă total (full time) sau parțial (part time). Pentru cei care desfășoară activitate de voluntariat, organizația va achita toate cheltuielile aferente de transport sau alte cheltuieli directe. Salariile, în general, sunt joase și variază de la an la an. Acestea mai depind și de experiența în domeniu.

În **Marea Britanie**, salariile para-juriștilor ce activează în firmele de avocatură pot începe de la cel puțin 12 000 de lire sterline pe an, în unele zone rurale sau suburbane, dar pot ajunge și la 60-80.000 de lire sterline pentru cel mai înalt funcționar din cadrul firmelor din orașele mari. Un para-jurist poate activa și ca liber profesionist, care oferă servicii solicitanților.

În marea majoritate a statelor lumii, activitatea para-juriștilor este finanțată din surse externe prin intermediul organizațiilor neguvernamentale, care accesează granturi de la organizații internaționale sau de la guvernele statelor dezvoltate. În statele în care acest sistem este instituționalizat sau quasi-instituționalizat sunt planificate și resurse bugetare separate sau din contul resurselor alocate pentru asistența juridică garantată de stat.

4. Asocierea profesională a para-juriștilor

Para-juriștii canadieni (**provincia Ontario**) se pot alătura uneia dintre cele două Asociații profesionale - Asociația Para-juriștilor din Ontario sau Asociația Para-juriștilor licențiați din Ontario. Asociația Para-juriștilor din Ontario oferă suport, reprezentare și formare para-juriștilor licențiați. Membrii Asociației au drept de vot și trebuie să asigure o bună cooperare cu Asociația de Drept a Canadei de Sus. Totodată, membrii asociației trebuie să aibă asigurare profesională. Asociația oferă asistență para-juriștilor pentru a obține licențele și a le menține prin oferirea mentoratului necesar, asigură instruirea continuă și achită taxele pentru participarea la formarea profesională. Membrii asociației promovează utilizarea serviciilor para-juriștilor de către publicul larg.

În **Marea Britanie**, cel mai mare număr de para-juriști sunt reprezentanți de Chartered Institute of Legal executives (CILEx). Spre deosebire de alte structuri para-juridice, CILEx este un regulator aprobat, adică toți membrii săi sunt supravegheați de către această organizație și trebuie să respecte un cod de conduită. Acolo, a fost instituită, de asemenea, Asociația Națională a Para-juriștilor Autorizați (NALP), care atribuie calificări pentru para-juriștii din Anglia și Țara Galilor. Obiectivul NALP este de a ridica profilul para-juriștilor din Marea Britanie, contribuind la promovarea statutului de para-jurist și la formarea în domeniul asistenței judiciare în Regatul Unit și în străinătate. NALP oferă cursuri la prețuri accesibile și calificări de toate nivelurile.

În **Statele Unite ale Americii**, para-juriștii, de asemenea, au posibilitate de a se asocia. În acest sens, există 3 asociații profesionale: Federația Națională a Asociațiilor para-juriștilor (NFPA), Asociația Națională a Asistenților judiciari și Asociația pentru profesioniștii din domeniul juridic. Aceste organizații oferă certificare para-juriștilor. Întrucât programele educaționale din universități pot varia de la o universitate la alta, para-juriștii sunt obligați să treacă aceste examene de certificare, care demonstrează excelență în domeniul lor și angajamentul față de profesie.

5. Activitățile pe care le pot desfășura para-juriștii

Spectrul de servicii pe care le oferă para-juriștii diferă foarte mult în funcție de necesitățile din comunitate. Astfel, în majoritatea statelor ei sunt specializați în oferirea asistenței juridice primare, cu mici excepții ei pot reprezenta și în instanțe de judecată. În toate cazurile activitatea acestora nu poate fi confundată cu serviciile pe care le prestează avocații calificați.

În **Africa de Sud**, para-juriștii asigură legătura cu persoanele care necesită ajutor în domeniul juridic prin pregătirea dosarului pentru instanța de judecată sau prin consultarea beneficiarilor. Para-juriștii mai pot fi specializați în domeniul dreptului penal și al procedurii penale, civile, dreptului de proprietate sau al colectării datoriilor.

În **Olanda**, para-juriștii care oferă servicii în cadrul Centrelor de Asistență Juridică oferă informații generale asupra cadrului legal de interes pentru beneficiar, asigură legăturii cu unele instituții, oferă consultații pe cazuri simple, repartizează beneficiarii către avocați calificați în cazuri mai complexe.

În **Canada (Ontario)**, un para-jurist poate reprezenta în instanță într-o varietate de domenii cum ar fi:

- ◆ Litigii a căror valoare a acțiunii este una mică;
- ◆ Litigii provinciale, cum ar fi neachitarea biletului în transportul public;
- ◆ În tribunale în apărarea unor drepturi ale omului, cum ar fi în litigiile între locatori și locatari, securitatea la locul muncii, procedura de imigrare și refugiați;
- ◆ Litigii penale minore (a căror prejudiciu nu depășesc suma de 500 dolari canadieni, ex.: Furturi minore);
- ◆ Recuperarea prejudiciilor ca urmare a accidentelor;
- ◆ Medierea.

Experiența Canadei este una aproape singulară în care para-juriștii pot reprezenta în instanță într-o serie de litigii.

Capitolul 5

SOLUȚII PENTRU INSTITUȚIONALIZAREA PROFESIEI DE PARA-JURIST

Cercetarea succintă pe care am expus-o supra ne-a permis să identificăm 2 posibile concepte de revizuire/schimbare a statutului para-juristului și, implicit, a conceptului rețelei de para-juriști:

a. transformarea para-juriștilor într-o profesie liberă, similar avocaților, mediatorilor, notarilor etc.;

b. instituirea funcției de para-jurist în statele de personal al oficiilor teritoriale ale CNAJGS;

Alegerea soluției optime dintre cele prezentate supra trebuie să pornească de la câteva principii:

- ◆ eficientizarea activității para-juriștilor;
- ◆ consolidarea statutului para-juristului;
- ◆ costuri minime.

Indiferent de soluția adoptată, consolidarea statutului para-juriștilor trebuie să aibă ca primă acțiune completarea Clasificatorului ocupațiilor cu această profesiune, argumentele în acest sens fiind expuse mai sus.

1. Para-juriștii ca profesie liberă

Instituirea para-juristului ca profesie liberă presupune pentru început libertatea de a-și vinde serviciile de asistență juridică primară. Această posibilitate va deforma sensul existenței para-juristului, care a fost instituit de stat pentru a asigura accesul liber/gratuit al membrilor comunităților la servicii de asistență juridică primară. Or, accesul la astfel de servicii contra cost, în prezent, ar putea fi realizat prin intermediul avocaților sau al societăților comerciale care au ca activitate acordarea serviciilor juridice, care își oferă, în general, serviciile contra unei plăți. Prin urmare, apariția unei noi profesii liberale în domeniu asistenței juridice, chiar dacă este vorba despre asistență juridică primară ar dubla domeniul avocaturii și al consultanței juridice. Mai mult, la întrebarea opiniei para-juriștilor asupra unei astfel de perspective, aceștia nu au susținut un astfel de model de activitate, invocând

faptul că astfel va avea loc denaturarea rolului inițial al para-juristului.

Totodată, înființarea profesiei liberale de para-jurist presupune crearea unor organe de autoadministrare (organe de administrare, de selecție, de evaluare, de disciplină). În condițiile în care astăzi numărul para-juriștilor este unul foarte mic – 42 de para-juriști, comparativ cu numărul avocaților – aproximativ 3000, notari publici – 295, executori judecătorești – 226, crearea acestor organe de autoadministrare ar fi, dacă nu imposibilă, atunci foarte dificilă.

De asemenea, având în vedere specificul pregătirii para-juriștilor, aceasta nefiind o pregătire juridică calificată, chiar și după frecventarea cursurilor de instruire inițială și continuă, există dubii vizavi de eficiența organelor de autoadministrare constituite exclusiv din para-juriști.

Un alt impediment în acceptarea acestei opțiuni este instruirea para-juriștilor, întrucât este dificil de a identifica o entitate responsabilă de instruirea sau, cel puțin, de organizarea instruirii lor.

Liberalizarea profesiei de para-jurist într-un format similar profesiei de avocat va scoate din sarcina CNAJGS anumite atribuții privind selecția para-juriștilor.

Un obstacol esențial în implementarea acestei opțiuni este atitudinea para-juriștilor față de ideea de asociere. Or, așa cum prezentam mai sus, para-juriștii intervievați au manifestat reticență față de asocierea lor. Aceștia nu au reușit să identifice beneficiile care pot urma dintr-o asociere. În concluzie, în condițiile în care reprezentanții profesiei nu au o anumită viziune asupra unei eventuale posibilități de a se autoadministra în scopul consolidării poziției lor, realizarea opțiunii de transformare a para-juriștilor într-o nouă profesie liberă este dificilă.

Actualmente, este complicat de identificat, chiar și aproximativ, implicațiile financiare necesare în vederea realizării acestei opțiuni.

În consecință, opțiunea creării profesiei liberale nu este optimă în condițiile date.

2. Para-juriștii – angajați ai oficiului teritorial al CNAJGS

O altă opțiune pentru consolidarea profesiei de para-jurist este instituționalizarea acesteia în cadrul oficiilor teritoriale ale CNAJGS. Conform acestei opțiuni, în statele de personal ale oficiilor urmează să fie stabilită funcția de para-jurist, odată cu completarea Clasificatorului ocupațiilor. Conform Hotărârii Guvernului nr.461 din 2 iulie 2013 privind aprobarea structurii Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova, „Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova se va aplica în toate domeniile de activitate economică și socială și este obligatoriu pentru toate autoritățile administrației publice centrale și locale, unități bugetare, întreprinderi, organizații și instituții, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, organizații patronale, sindicale, profesionale și politice, fundații, asociații și alte persoane juridice și fizice care își desfășoară activitatea pe teritoriul Republicii Moldova, la completarea documentelor oficiale ori de câte ori se cere indicarea ocupației”.

Această soluție ar rezolva una dintre cele mai acute probleme cu care se confruntă, în prezent, rețeaua de para-juriști - **problema remunerării**, nefiind necesară recurgerea la procedura achizițiilor publice, facilitând în același timp prognozarea bugetului necesar pentru salarizarea acestor angajați.

Totodată, statutul de salariat va impune raporturi de muncă între oficiul, în calitate sa de angajator, și para-jurist, în calitate de salariat, care presupun drepturi și obligații salariale, cum ar fi concedii anuale, prime, respectarea unei subordonări ierarhice. Statutul de angajat presupune și o disciplină de muncă, precum și o procedură disciplinară, domeniu care astăzi nu este reglementat.

Implementarea acestei opțiuni păstrează în sarcina CNAJGS atribuții privind asigurarea și organizarea instruirii continue a para-juriștilor, dar nu neapărat și a instruirii inițiale a acestora. Se consideră că angajarea în funcția de para-jurist ar trebui să se facă în baza unui concurs și după o instruire inițială deja realizată. Având în vedere că, în această formulă, activitatea para-juristului rămâne să fie concentrată pe asistența juridică garantată de stat, segment tutelat de CNAJGS, instituția în cauză va trebui să gândească un mecanism de instruire inițială a viitorilor para-juriștilor.

Trebuie să remarcăm că statutul de angajat al para-juristului îl privează pe acesta de independența pe care o are

în prezent sau pe care ar avea-o dacă ar fi liber profesionist. Principiul independenței para-juristului la realizarea atribuțiilor sale este unul esențial. Cu toate acestea, în condițiile în care oficiile teritoriale ale CNAJGS sunt orientate spre asigurarea accesului la asistența juridică garantată de stat, am putea afirma, păstrând, însă, o anumită rezervă, că nu va fi afectat principiul independenței para-juristului la acordarea asistenței juridice primare garantate de stat. Or, într-o postură similară se află avocații publici.

Comparativ cu prima opțiune – „para-juriștii – liberi profesioniști”, opțiunea în cauză permite o estimarea aproximativă a cheltuielilor necesare implementării sale.

Astfel, angajarea para-juriștilor ar presupune încheierea unor contracte individuale de muncă, similar personalului din cadrul oficiilor teritoriale ale CNAJGS. Întrucât oficiile teritoriale ale CNAJGS sunt unități finanțate din cadrul bugetului de stat, angajații din aceste instituții sunt salariați în baza Hotărârii de Guvern nr.1180 din 25 septembrie 2006 privind salarizarea personalului unor instituții finanțate de la buget (anexa nr.2).

Pentru a estima care vor fi implicațiile financiare ca urmare a încadrării funcțiilor de para-jurist în statele de personal ale oficiilor teritoriale ale CNAJGS, s-a luat drept referință remunerarea salariaților în calitate de consultanți, pentru gradul de salarizare nr.16, aceasta fiind poziția medie. Astfel, salariul unui para-jurist este estimat la suma de **3 217, 50 lei/lună**, acesta fiind constituit din:

1) salariul tarifar de funcție – **1 300 lei** (conform categoriei de salarizare 16, stabilită în Anexa nr.2 a Hotărârii de Guvern nr.1180 din 25 septembrie 2006). Această categorie de salarizare a fost luată drept un reper mediu al unui angajat;

2) sporul vechimii muncii – **130 lei** (de referință - 10% din salariul de funcție, conform pct. 4 din Hotărârea de Guvern nr.1180 din 25 septembrie 2006);

3) sporul pentru înaltă eficiență în muncă, intensitatea muncii – **715 lei** (de referință - 50% din salariul de funcție, conform pct. 5 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr.1180 din 25 septembrie 2006).

Cheltuielile anuale pentru remunerarea unui para-jurist angajat în calitate de salariat al oficiului teritorial al CNAJGS ar presupune, într-un final, sume mai mari, întrucât la acestea se adaugă și contribuțiile angajatorului, după cum urmează:

1) ajutor material (alin.6 din pct.5 al Hotărârii de Guvern nr.1108 din 25 septembrie 2006):

- 1.1. total ajutorul material – **2 145 lei;**
- 1.2. inclusiv ajutorul material, care nu se supune calculării contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii – **2 145 lei;**
- 2) premiu anual stabilit conform Hotărârii de Guvern nr.180 din 11 martie 2013) – **1 300 lei;**
- 3) impactul premiului anual asupra mărimii indemnizației de concediu – **108, 33 lei;**
- 4) fondul anual de salarizare – **42 163, 3 lei;**
- 5) contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii (23% anual din salariu tarifar) – **9 697,1 lei;**
- 6) prime de asigurare obligatorie de asistență medicală (4,5% anual din salariul tarifar) – **1 897,3 lei.**

În total, cheltuielile anuale de personal pentru un singur para-jurist ar costa bugetul public – **53 757,7 lei.** Reieșind din numărul de unități din rețeaua de para-juriști – 42 de unități, anual, urmează să fie planificate cheltuieli de personal destinate para-juriștilor în valoare de **2, 257.8 mii lei** (două milioane două sute cincizeci și șapte mii lei) – 53 757,7 lei × 42 para-juriști.

La această etapă de dezvoltare a rețelei de para-juriști, ambele opțiuni de instituționalizare a profesiei de para-jurist sunt dificil de realizat și puțin probabil de îndeplinit imediat.

În concluzie, indiferent care va fi calea aleasă, ea comportă anumite riscuri. Astfel, dacă se va opta pentru liberalizarea profesiei de para-jurist după modelul notarilor, avocaților, executorilor judicari, riscurile țin de insuficiența resurselor umane, de accesibilitatea serviciilor para-juriștilor comunitari care trebuie să rămână accesibile. La fel, realizarea dezi-deratului de abilitare juridică a anumitor categorii sociale în sensul înzestrării acestora cu cunoștințe juridice și încurajării lor să-și apere drepturile devine problematică: para-juristul ca liber profesionist este puțin probabil să se comporte ca un agent al schimbării și abilitator juridic. Cea de-a doua opțiune comportă riscul unor cheltuieli adăugătoare pentru bugetul public. Depinde de voința politică și de seriozitatea intențiilor statului de a-și abilita juridic populația marginalizată, chestiunea costurilor este una relativă, pentru că soluționarea timpurie a unei probleme de natură juridică sau încurajarea unui om sărac să ia măsuri adecvate în timp util în privința unei probleme juridice cu care se confruntă este întotdeauna mai ieftină decât soluționarea aceleiași probleme prin litigiu în judecată. Statul are două opțiuni: fie să-și mărească nesemnificativ cheltuielile pentru remunerarea unei rețele de para-juriști, fie să suporte cheltuieli mult mai mari pentru supraîncărcarea instanțelor judecătorești cu liti-gii care puteau fi soluționate pe căi alternative, cu implicarea para-juriștilor la stadiul de conflict fără urmări procesuale.

PLANUL DE ACȚIUNI

privind consolidarea sistemului de asistență juridică primară garantată de stat acordată de para-juriști

| Nr. | Obiectivul | Acțiuni | Indicatori | Instituții responsabile | |
|-----|--|---------|---|---|---|
| 1. | Consolidarea conceptului de asistență juridică primară garantată de stat prin intermediul para-juriștilor | 1.1 | Elaborarea de strategie națională și plan de acțiuni privind dezvoltarea rețelei de para-juriști ca formă de acordare a asistenței juridice primare garantate de stat | 1. Documente de politici aprobate 2. Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova prin includerea para-juristului în lista profesiunilor recunoscute în stat – modificat | CNAJGS Ministerul Muncii Ministerul Justiției CNAJGS |
| | | 1.2 | Definitivarea procesului de recunoaștere a statutului de para-jurist ca profesie oficială în Republica Moldova | | CNAJGS CNAJGS Para-juriști |
| | | 1.3 | Identificarea și implementare de mecanisme de sensibilizare a autorităților publice locale, a altor autorități, în vederea sprijinirii și promovării para-juristului în comunitate, precum și mecanisme de promovare a utilității para-juristului în comunitate | 3. Mecanisme de sensibilizare aprobate și implementate 4. Acorduri de parteneriat încheiate | |
| | | 1.4 | Construirea de parteneriate între para-juriști și organizații neguvernamentale orientate către grupuri de persoane vulnerabile | | |

| Nr. | Obiectivul | Acțiuni | Indicatori | Instituții responsabile |
|-----|---|---|---|---|
| 2. | Consolidarea și asigurarea eficienței sistemului de instruire inițială și continuă a para-juriștilor | 2.1 Elaborarea de politici naționale privind instruirea inițială și continuă a para-juriștilor, care să aibă în vedere și necesitățile de abilitare juridică a comunității | 1. Documente de politici aprobate 2. Curriculum-uri ajustate și aprobate | CNAJGS Ministerul Justiției CNAJGS |
| | | 2.2 Identificarea mecanismului de instruire inițială și certificare a viitorilor para-juriști, precum și a mecanismului de instruire continuă a para-juriștilor | 3. Resurse financiare alocate 4. Concursul de selecție desfășurat | Parteneri: Institutul Național al Justiției, Uniunea Avocaților, Universitatea de Stat din Moldova, etc. ONG-uri |
| | | 2.3 Planificarea resurselor bugetare de către CNAJGS pentru articolul de cheltuieli destinat instruirii para-juriștilor (partea finanțată din bugetul de stat). | 5. Acorduri de cooperare încheiate 6. Nr. de cursuri desfășurate | |
| | | 2.4 Selectarea și contractarea unei instituții (instituție superioară de învățământ, Institutul Național al Justiției, agent economic sau, eventual, Uniunea Avocaților) pentru realizarea instruirii inițiale și certificare, precum și a instruirii continue a para-juriștilor | 7. Nr. de cursuri desfășurate 8. Nr. de para-juriști instruiți | |
| | | 2.5 Identificarea partenerilor strategici, de alternativă, pentru realizarea instruirilor continue a para-juriștilor | | |
| | | 2.6 Revizuirea, după caz, elaborarea și aprobarea, de către CNAJGS în parteneriat cu instituția(iile) selectată(e) pentru realizarea instruirii inițiale și a instruirii continue, a curriculum-urilor pentru instruirea inițială și continuă, conform necesităților curente de formare a para-juriștilor | | |
| | | 2.7 Desfășurarea cursurilor de instruire inițială și certificarea para-juriștilor în baza formulei propuse | | |
| | | 2.8 Monitorizarea realizării cursurilor de instruire inițială și continuă prestate de instituția contractată în acest scop | | |

| Nr. | Obiectivul | Acțiuni | Indicatori | Instituții responsabile | |
|-----|---|---------|--|--|--|
| 3. | Asigurarea selecției para-juriștilor pe criterii de meritocrație și leadership | 3.1 | Revizuirea condițiilor de selecție a para-juriștilor prin instituirea obligativității absolvirii cursurilor de instruire inițială | 1. Proiecte de acte normative (Legea nr.198 din 26 iulie 2007 și Regulamentul de activitate al para-juriștilor) aprobate | Ministerul Justiției CNAJGS Ministerul Justiției CNAJGS |
| | | 3.2 | Crearea Registrului para-juriștilor certificați, aprobat prin hotărâre a Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat | 2.Registrul para-juriștilor certificați creat | Ministerul Justiției CNAJGS |
| | | 3.3 | Modificarea cadrului normativ prin clarificarea achiziționării serviciilor para-juriștilor, astfel încât să fie posibilă contractarea acestora pe bază contractuală pentru o perioadă mai mare de un an sau, după caz, pe o perioadă nedeterminată Excluderea procedurilor de achiziții publice din mecanismul/procedura de contractare a para-juriștilor. (Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, Legea nr.198 din 26.07.2007 privind asistența juridică garantată de stat, Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.27 din 29.10.2014 privind aprobarea Regulamentului de activitate al para-juriștilor) | 3. Nr. para-juriștilor certificați 4. Modificări ale cadrului normativ, elaborate și adoptate 5. Modificări ale cadrului normativ, elaborate și adoptate 5. Concurs de selecție organizat | Ministerul Finanțelor Agenția Achizițiilor Publice |
| | | 3.4 | Revizuirea competențelor Comisiei de concurs în vederea excluderii caracterului coruptibil al prevederilor care le reglementează | | |
| | | 3.5 | Desfășurarea concursului de selecție a para-juriștilor în baza criteriilor stabilite de Hotărârea nr.27 din 29.10.2014 privind aprobarea Regulamentului de activitate al para-juriștilor și nu a criteriilor generale stabilite de Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice | | |

| Nr. | Obiectivul | Acțiuni | Indicatori | Instituții responsabile |
|-----|---|--|--|---|
| 4. | Stabilirea unui mecanism transparent și sustenabil privind remunerarea para-juriștilor | <p>4.1. Revizuirea cadrului normativ în vigoare în vederea statuării exprese a faptului că remunerarea activității para-juriștilor, precum și întreținerea și dezvoltarea rețelei de para-juriști se face din contul mijloacelor bugetare alocate pentru acordarea de asistență juridică garantată de stat (Legea nr.198 din 26.07.2007 privind asistența juridică garantată de stat)</p> <p>4.2. Stabilirea unui articol de cheltuieli separat în Subprogramul Asistența juridică garantată destinat pentru remunerarea, întreținerea și dezvoltarea rețelei de para-juriști</p> <p>4.3. Planificarea anuală bugetară din resurse financiare publice destinate pentru întreținerea și dezvoltarea rețelei de para-juriști (Cadrul Bugetar pe Termen Mediu)</p> <p>4.4. Modificarea cadrului normativ prin includerea unor norme referitoare la modalitatea și procedura de stabilire a cuantumului remunerării lunare a para-juriștilor. (Legea nr.198 din 26.07.2007 privind asistența juridică garantată de stat, Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.27 din 29.10.2014 privind aprobarea Regulamentului de activitate a para-juriștilor)</p> | <p>1. Modificări ale cadrului normativ elaborat și adoptat</p> <p>2. Articol de cheltuieli inclus</p> <p>3. Propunerile privind planificarea cheltuielilor incluse în CBTM</p> | <p>Ministerul Justiției</p> <p>CNAJGS</p> <p>Ministerul Finanțelor</p> |
| 5. | Consolidarea statutului și rolului para-juristului prin asocierea profesională | <p>5.1. Identificarea celor mai activi para-juriști (lideri) pentru promovarea necesității asocierii profesionale și inițierea procedurii de înregistrare a unei asociații a para-juriștilor</p> <p>5.2. Înregistrarea asociației obștești a para-juriștilor la Ministerul Justiției</p> <p>5.3. Promovarea prin dezbateri publice, evenimente a avantajelor și oportunităților asocierii tuturor para-juriștilor în cadrul unei asociații profesionale.</p> | <p>1. Asociație obștească înregistrată</p> <p>2. Nr. de para-juriști asociați</p> <p>3. Nr. de evenimente publice organizate</p> | <p>Para-juriști</p> <p>Ministerul Justiției</p> <p>Centrul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat</p> <p>Fundația Soros-Moldova</p> |

| Nr. | Obiectivul | Acțiuni | Indicatori | Instituții responsabile |
|-----|--|--|---|---|
| 6. | Asigurarea unui mecanism eficient de responsabilizare a para-juriștilor | <p data-bbox="539 246 948 744">6.1. Modificarea cadrului normativ privind includerea unor norme exprese referitoare la răspunderea juridică a para-juriștilor și excluderea caracterului echivoc al condițiilor de reziliere a contractelor încheiate cu para-juriștii (Legea nr.198 din 26.07.2007 privind asistența juridică garantată de stat, Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.27 din 29.10.2014 privind aprobarea Regulamentului de activitate al para-juriștilor)</p> <p data-bbox="539 781 948 941">6.2. Modificarea contractelor de prestări servicii încheiate cu para-juriștii prin includerea unor temeuri adiționale de reziliere a contractului</p> <p data-bbox="539 978 948 1137">6.3. Revizuirea repertoriului normativ privind soluționarea conflictelor de interese și privind incompatibilitățile cu statutul de para-jurist</p> <p data-bbox="539 1174 948 1340">6.4. Semnarea unor noi contracte de prestări servicii cu para-juriștii care să includă temeuri exprese de reziliere a contractului în cazul unei executări necorespunzătoare</p> | <p data-bbox="957 246 1209 373">1. Modificări ale cadrului normativ elaborate și aprobate/ adoptate</p> <p data-bbox="957 410 1209 469">2. Model-tip de contract modificat</p> <p data-bbox="957 506 1209 701">3. Modificări ale Legii nr.198 din 26 iulie 2007 și ale Regulamentului de activitate al para-juristului aprobate</p> <p data-bbox="957 738 1209 810">4. Nr. de contracte încheiate</p> | <p data-bbox="1217 246 1442 268">Ministerul Justiției</p> <p data-bbox="1217 305 1442 438">Centrul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat</p> |

ER

EFRIM ROȘCA ASOCIAȚII

