

Av. Dan-Sebastian
Chertes

Av. Georgiana
Iorgulescu

Alexandra
Columban

ACCESUL LA JUSTIȚIE

al grupurilor vulnerabile într-un
sistem judiciar democratic

Bariere, lacune legislative și soluții



Studiu

Copyright © 2022 Colectiva proiectului INTEGRIS
Editat: Eliza Ciocîrlan (noiembrie, 2022)

Proiectul „INTEGRIS: Sprijin integrat pentru drepturile omului”
www.actedo.org/integrism-acasa/

Proiect derulat de Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului (ACTEDO), în parteneriat cu Centrul de Resurse Juridice (CRJ), cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Granturilor SEE și Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați www.eegrants.org.

Lucrăm împreună pentru o Europă **inclusivă**.

Proiect derulat de:



Cu sprijinul:





INTEGRIS

Srijin Integrat pentru
Drepturile Omului

DESPRE AUTORI

Dan-Sebastian Chertes este avocat în Baroul Cluj din 2007 și are peste 12 ani de experiență în cauzele din sfera dreptului penal. De asemenea, Dan este consilier în Consiliul Baroului Cluj din 2018, editor-șef al Jurnalului Baroului Cluj și secretar de redacție al Revistei Penalmente Relevant.



Georgiana Iorgulescu este Directoarea Executivă a Centrului de Resurse Juridice (CRJ) și avocată în Baroul București din 2004, cu peste 17 ani de experiență în analiză și propuneri legislative în sfera dreptului public, în special drept constituțional, drept penal, drept procesual penal și drept administrativ, din perspectiva respectării drepturilor și libertăților fundamentale.

Alexandra Columban este Directoarea Executivă a Centrului de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului (ACTEDO). Alexandra are peste 8 ani de experiență în analiză de politici publice și legislație în domeniul drepturilor omului și este autoarea a numeroase articole, studii și rapoarte, în special în ceea ce privește egalitatea de gen, victimele violenței de gen, drepturile persoanelor LGBTI și antidiscriminare.



CUPRINS

Cuvânt înainte	10
Capitolul 1. O perspectivă interdisciplinară asupra accesului la justiție al grupurilor vulnerabile	12
1.1. Ce este accesul la justiție. Accesul la justiție în legislația națională și internațională	13
1.2. Ce este un grup vulnerabil.....	14
1.2.1. Definiții juridice ale grupurilor vulnerabile	14
1.2.2. Perspectivă socio-economică asupra vulnerabilității	15
Referințe.....	18
Capitolul 2. Bariere legislative și administrative în calea accesului la justiție al grupurilor vulnerabile în materie civilă	20
2.1. Ajutorul public judiciar	21
2.1.1. Critica reglementării actuale	21
2.1.2. Implicarea UNBR și a barourilor în problematica ajutorului public judiciar.....	22
2.2. Asistența extrajudiciară.....	23
2.3. Curatela specială	24
2.4. Acordarea ajutorului public judiciar independent de starea materială a solicitantului.....	24
2.5. Cât de utilizat este ajutorul public judiciar?	25
2.6. Principiile ajutorului public judiciar	26
2.6.1. Abordarea cost-beneficiu	27
2.6.2. Plata serviciilor oferite și calitatea acestora	27
2.6.3. Avocatura pro bono.....	28
2.6.4. Scutirea de la plata taxelor de timbru.....	28
2.6.5. Criteriile relevante pentru eligibilitate	28
2.6.6. Consultanța juridică inițială	29
2.7. Concluzii	29
Referințe.....	30

Capitolul 3. Accesul la justiție pentru anumite categorii de victime. Puncte nevralgice.....	31
3.1. Accesul la justiție al victimelor violenței domestice.....	32
3.1.1. Drepturile victimelor violenței domestice și lacune în intervenția în astfel de cazuri	32
3.1.2. Serviciile sociale destinate victimelor violenței domestice.....	33
3.1.3. Măsuri de protecție de natură juridică a victimelor violenței domestice	34
3.1.4. Consilierea juridică gratuită	37
3.2. Accesul la justiție al victimelor infracțiunilor.....	38
3.2.1. Asistență juridică gratuită pentru victime	38
3.2.2. Acordarea de compensații financiare victimelor infracțiunilor.....	39
Referințe.....	41
Capitolul 4. Avocatura pro bono.....	42
4.1. Definiție și tipuri de avocatură pro bono.....	43
4.2. Lacune și probleme de interpretare a legislației în vigoare.....	43
4.3. Reglementarea avocaturii pro bono în alte state	45
4.3.1. Avocatura pro bono în statele Uniunii Europene	45
4.3.2. Avocatura pro bono în statele anglo-saxone din Europa, non-U.E.	53
4.4. Sinteză privind reglementarea avocaturii pro bono în alte state	54
4.5. Bune practici în materia avocaturii pro bono	54
4.6. De ce este nevoie de o reglementare a avocaturii pro bono în România.....	55
4.7. <i>De lege ferenda</i> privind avocatura pro bono.....	56
4.7.1. Rațiunea și conținutul textului legal propus.....	56
4.7.2. Textul articolului de lege propus.....	57
Capitolul 5. Concluzii și recomandări	60
5.1. Ajutorul public judiciar	61
5.2. Accesul la justiție al victimelor violenței domestice.....	62
5.3. Accesul la justiție al victimelor infracțiunilor.....	62
5.4. Avocatura pro bono.....	63

CUVÂNT ÎNAINTE

Se estimează că, la nivel global, aproape patru miliarde de persoane trăiesc în afara protecției legii, în cea mai mare parte din cauza sărăciei sau fiindcă sunt marginalizați de societate.¹ În România, în 2020, 35,8% din populație trăia la limita sărăciei și în risc de excludere socială, cea mai mare proporție din Uniunea Europeană, unde media este de 21,9%.²

Atât legislația internă, cât și numeroase tratate internaționale numesc accesul la justiție ca drept fundamental al omului. În termeni simpli, accesul la justiție se referă la dreptul oricărei persoane de a se adresa unei instanțe și de a primi remedii atunci când drepturile sau interesele sale au fost încălcate. Atunci când justiția nu este eficientă și principiile statului de drept nu sunt respectate, cetățenii de rând, în special cei vulnerabili, devin ușor de exploatat, iar accesul acestora la servicii și domenii ale vieții publice – sănătate, educație, muncă – este îngreunat. Așadar, accesul la justiție nu este doar un drept în sine, ci și o pârgă către alte drepturi fundamentale. Persoanele vulnerabile – precum persoanele cu dizabilități, femeile victime ale violenței, romii, persoanele LGBTQ+, copiii etc. – întâmpină numeroase bariere în accesul la justiție, unele generale, cum ar fi: durata foarte lungă a procedurilor judiciare și necunoașterea drepturilor și sistemului de justiție, însă și bariere care țin specific de identitatea lor sau caracteristicile personale, ca de exemplu: discriminare și victimizare secundară³ în relația cu instituțiile statului și organele judiciare, atitudini de blamare a victimelor și descurajarea lor de a depune plângere ș.a.m.d.

Calitatea actului de justiție este contestată la modul general de numărul mare de condamnări pe care țara noastră le primește de la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). În 2020, România a fost condamnată în 64 de cauze din cele 82 judecate de Curte, ceea ce o situează pe locul patru la număr de condamnări, după Rusia cu 173 de condamnări (din 185 de cauze soluționate), Turcia cu 85 de condamnări (din 97 de cauze soluționate) și Ucraina cu 82 de condamnări (din 86 de cauze soluționate).⁴

O parte din barierele în accesul la justiție pot fi abordate prin îmbunătățirea cadrului juridic, iar pentru altele soluții pot veni sub forma dezvoltării serviciilor de sprijin la nivel național sau a unor programe naționale de formare a lucrătorilor din prima linie și autorităților judiciare (Poliție, Parchete, instanțe, Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului – DGASPC-uri, organizații neguvernamentale care oferă servicii de sprijin etc.).

Acest studiu își propune să abordeze problemele de natură juridică în **accesul la justiție al grupurilor vulnerabile din România**, având ca **obiective de cercetare** identificarea lacunelor legislative în domeniu și propunerea unor măsuri concrete, inclusiv modificări legislative, pentru îmbunătățirea accesului la justiție. Studiul se adresează avocaților, magistraților și altor profesioniști în Drept, precum și legiuitorilor și factorilor de decizie. Prezenta cercetare este realizată în cadrul proiectului *INTEGRIS: Sprijin integrat pentru drepturile omului*, coordonat de Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului (ACTEDO), în parteneriat cu Centrul de Resurse Juridice (CRJ), implementat cu sprijinul financiar al Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021.

¹ OECD, Open Society Foundations, *Leveraging the SDGs for Inclusive Growth. Delivering Access to Justice for All*, 2016, disponibil online la <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf> (accesat 08.08.2022)

² Eurostat, *One in five people in the EU at risk of poverty or social exclusion*, 15.10.2021, disponibil online la <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211015-1> (accesat 08.08.2022)

³ Legea 211/ 2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor definește victimizarea secundară ca fiind „trauma suferită de victimă, care nu apare ca un rezultat direct al faptei penale, ci prin reacția față de victimă a instituțiilor și a persoanelor cu care aceasta intră în contact” (Art. 3⁴, lit. e)

⁴ VeDem Just, *Raport CEDO: 64 de condamnări ale României anul trecut*, 02.02.2021, disponibil la: <https://vedemjust.ro/cedo2020/> (accesat 08.08.2022).

Atât ACTEDO, cât și CRJ sunt organizații neguvernamentale cu vastă experiență în furnizarea de asistență juridică și reprezentare în instanță persoanelor vulnerabile, victime ale discriminării și/ sau violenței, așadar în materie civilă, respectiv penală.

Din 2014, ACTEDO implementează *Rețeaua Pro Bono pentru Drepturile Omului*⁵, cel mai mare centru de asistență juridică pro bono specializat în domeniul drepturilor omului din România, prin intermediul căruia persoane din grupuri vulnerabile primesc sprijin juridic din partea unor avocați pro bono. De la lansare până în prezent, aproximativ 300 de beneficiari (copii cu dizabilități, persoane afectate de violență domestică, persoane de etnie romă, persoane cu boli cronice, persoane LGBTQ+ etc.) au primit consiliere juridică și/ sau reprezentare în instanță în cazuri de violență domestică, infracțiuni motivate de ură, discriminare, hărțuire, neacordarea indemnizațiilor cuvenite, încadrare eronată în grad de handicap ș.a. Aceste rezultate s-au concretizat în ciuda faptului că, până în prezent, avocatura pro bono nu este reglementată și încurajată formal în România.

În ceea ce privește Centrul de Resurse Juridice (CRJ), aceștia au intervenit în numeroase situații de încălcări ale drepturilor omului, precum violențe ale forțelor de ordine și alte abuzuri împotriva romilor, evacuări forțate ale romilor, violență domestică și discriminarea persoanelor LGBTQ+. De asemenea, în 2003, CRJ a lansat programul *Pledoarie pentru demnitate*⁶, prin care organizează periodic un sistem de vizite de monitorizare neanunțate în instituții pentru persoane cu dizabilități mintale. Scopul programului este de a evidenția și aduce în atenția autorităților publice modul în care este aplicată legea în domeniul apărării și protejării drepturilor persoanelor cu dizabilități mintale instituționalizate, dar și de a semnaliza abuzuri împotriva acestora.

În tot acest timp, ACTEDO și CRJ, dar și alte organizații ale societății civile, au constatat că există o nevoie semnificativă de a asigura servicii juridice minime, în mod gratuit, pentru persoanele aparținând grupurilor vulnerabile, dat fiind faptul că multe dintre acestea nu pot beneficia de sistemul de ajutor public judiciar existent la ora actuală în România. Momentan, măsurile de asistență juridică gratuită existente, inclusiv cele furnizate de organizațiile neguvernamentale sunt insuficiente în fața cererii crescânde.

Studiul are următoarea **structură**: Capitolul 1 abordează accesul la justiție în legislația națională și internațională și oferă definiții privind grupuri vulnerabile, atât juridice, cât și din sociologie și psihologie socială. Capitolul 2 analizează principalele bariere în accesul la justiție în domeniul civil, aplecându-se în mod special asupra ajutorului public judiciar. Capitolul 3 se concentrează asupra violenței fizice și sexuale, analizând barierele în justiție pe care le întâmpină copiii și adulții, mai ales femeile, victime ale violenței domestice și, în general, victimele infracțiunilor. Capitolul 4 abordează avocatura pro bono: lacune în reglementarea acesteia în România și comparații cu modele din alte state, modele de bune practici, precum și o propunere de reglementare a avocaturii pro bono prin modificarea Legii 51/ 1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat. Ultimul capitol conține concluzii și recomandări pentru îmbunătățirea accesului la justiție al grupurilor vulnerabile sub forma unui plan de măsuri.

Sperăm ca acest studiu să fie un instrument util pentru specialiști și practicieni în Drept, care sunt implicați în litigii ce privesc persoane din grupuri vulnerabile, dar și pentru organizațiile neguvernamentale și alte entități care acordă asistență juridică. În mod special, dorim ca legiuitorii să găsească util capitolul final, ce conține recomandări de modificări legislative și măsuri adiacente, pentru a îmbunătăți accesul la justiție al grupurilor vulnerabile din România.

Alexandra Columban

Directoare executivă

Centrul de Acțiune pentru Egalitate și
Drepturile Omului (ACTEDO)

⁵ Pentru mai multe informații despre Rețeaua Pro Bono pentru Drepturile Omului, coordonată de ACTEDO, accesați www.actedo.org/reteaua-pro-bono/. (accesat 11.08.2022)

⁶ Mai multe detalii despre programul *Pledoarie pentru demnitate* al Centrului de Resurse Juridice (CRJ) găsiți la www.crj.ro/pledoarie-pentru-demnitate/ (accesat 11.08.2022)

Alexandra Columban

CAPITOUL I

O perspectivă interdisciplinară
asupra accesului la justiție al
grupurilor vulnerabile

1.1. Ce este accesul la justiție. Accesul la justiție în legislația națională și internațională

Accesul la justiție este un drept fundamental al omului, care permite persoanelor fizice să se adreseze unei instanțe – sau altor organisme în cazul soluționării alternative a litigiilor – atunci când drepturile le-au fost încălcate, cu scopul de a se apăra, de a obține remedii și de a atrage răspunderea puterii executive.⁷ Accesul la justiție este un pilon esențial al statului de drept și include domeniul civil, penal și administrativ, fiind nu doar un drept în sine, ci și o cale pentru exercitarea altor drepturi. Acesta este garantat atât suspectilor și inculpaților, cât și victimelor sau părților vătămate.

Noțiunea de acces la justiție cuprinde o serie de alte drepturi fundamentale, precum: dreptul la un proces echitabil și dreptul la un remediu efectiv, accesul efectiv la un organism de soluționare a litigiilor, dreptul la soluționarea în timp util a litigiilor, dreptul la despăgubiri adecvate, precum și aplicarea generală a principiilor referitoare la eficiența și efectivitatea actului de justiție.⁸ Aceste drepturi sunt consacrate într-o serie de acte normative europene și internaționale, indicate în tabelul de mai jos.⁹ Constituția României garantează accesul liber la justiție al tuturor persoanelor:

„(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept.

(3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.” (Articolul 21)

De asemenea, Art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prevede că

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol. Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărută și reprezentată. Asistența juridică gratuită se acordă celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a-i asigura accesul efectiv la justiție”.

Nivel	Act normativ	Drept/ Aspect reglementat	Articol
Consiliul European (CoE)	Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ECHR)	dreptul la un proces echitabil	articolul 6
		dreptul la un remediu efectiv	articolul 13
		condițiile de admisibilitate	articolul 35
		forța obligatorie și executarea hotărârilor	articolul 46
Uniunea Europeană (UE)	Carta drepturilor fundamentale a UE	dreptul la o cale de atac efectivă	articolul 47
		domeniul de aplicare	articolul 51
		întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor	articolul 52 (3)
	Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)	sferă de aplicare	articolul 4 (3)
		Curtea de Justiție a UE	articolul 19
Organizația Națiunilor Unite (ONU)	Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) ale ONU	dreptul la recurs efectiv și investigarea recursului	articolul 2 (3)
		respectarea drepturilor fundamentale și în situații de criză	articolul 4

⁷ Agenția Europeană Pentru Drepturi Fundamentale și Consiliul European, *Manual de drept european privind accesul la justiție*, 2016, p. 16, disponibil la: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_ro.pdf (accesat 12.08.2022).

⁸ Rodica Constantinovici, „Accesul la justiție – principiu al statului de drept”, în Uniunea Națională a Barourilor din România și Centrul de Resurse Juridice (CRJ), *JUST ACCESS – Cunoaște-ți drepturile. Manual interdisciplinar privind asistența grupurilor vulnerabile – ghid elaborat pentru sprijinirea cetățeanului și a sistemului de justiție*, 2019, p. 9, disponibil la: https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2020/02/Manual-JUST-UNBR_final.pdf (accesat 12.08.2022).

⁹ Tabelul este adaptat de autoare după Agenția Europeană Pentru Drepturi Fundamentale și Consiliul European, *Op. cit.*

	Declarația universală a drepturilor omului (DUDO) a ONU	dreptul de a se adresa instanțelor când drepturile sunt încălcate	articolul 8
		dreptul la proces echitabil	articolul 10

Deși garantat tuturor persoanelor, accesul la justiție este adesea îngreunat pentru persoanele care aparțin grupurilor vulnerabile, ce se confruntă cu bariere suplimentare în înfăptuirea justiției și exercitarea drepturilor. Secțiunea următoare explică pe larg noțiunea de „grup vulnerabil”, din mai multe perspective.

1.2. Ce este un grup vulnerabil

Atunci când vorbim de categorii de persoane, dar și de indivizi, putem înțelege vulnerabilitatea din trei mari perspective:

- ca sărăcie și marginalizare,
- ca vulnerabilitate la discriminare și
- ca vulnerabilitate care reiese dintr-o infracțiune sau prejudiciu suferit.

Cea dintâi este o perspectivă socio-economică, în timp ce celelalte două sunt conceptualizate într-o serie de acte normative.

1.2.1. Definiții juridice ale grupurilor vulnerabile

În cele ce urmează, evidențiem izvoarele de drept oficiale care definesc noțiunea de „grup vulnerabil”.

În primul rând, în domeniul penal, la art. 113 alin. (2) din **Noul Cod de procedură penală**, care se referă la Protecția persoanei vătămate și a părții civile instituie o *prezumție de vulnerabilitate* în cazul victimelor copii, victimelor care sunt în relație de dependență față de autorul infracțiunii, victimelor terorismului, ale criminalității organizate, ale traficului de persoane, ale violenței în cadrul relațiilor apropiate, ale violenței sexuale sau ale exploatării, victimelor infracțiunilor săvârșite din ură și victimelor afectate de o infracțiune din cauza prejudecăților sau din motive de discriminare care ar putea avea legătură în special cu caracteristicile lor personale, victimelor cu dizabilități și victimelor care au suferit un prejudiciu considerabil ca urmare a gravității infracțiunii.

Totodată, **Directiva victimelor** (Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității)¹⁰, solicită statelor să efectueze o evaluare individuală a victimelor pentru identificarea nevoilor de protecție specifice, cu atenție deosebită pentru victimele vulnerabile:

„(3) În contextul evaluării individuale, se acordă o atenție deosebită victimelor care au suferit un prejudiciu considerabil ca urmare a gravității infracțiunii, victimelor afectate de o infracțiune din cauza prejudecăților sau din motive de discriminare care ar putea avea legătură în special cu caracteristicile lor personale și victimelor care sunt deosebit de vulnerabile din cauza relației cu autorul infracțiunii și a dependenței de acesta, în special victimele terorismului, ale criminalității organizate, ale traficului de persoane, ale violenței bazate pe gen, ale violenței în cadrul relațiilor apropiate, ale violenței sexuale sau ale exploatării, ale infracțiunilor săvârșite din ură și victimele cu dizabilități.

(4) În sensul prezentei directive, se prezumă că victimele copii au nevoi de protecție specifice datorită vulnerabilității la victimizarea secundară și repetată sau la intimidare și răzbunare. Pentru a se determina dacă și în ce măsură ar beneficia de măsurile speciale prevăzute la articolele 23 și 24, victimele copii fac obiectul unei evaluări individuale astfel cum se prevede la alineatul (1) din prezentul articol.” (Articolul 22)

La articolul 26, Directiva numește explicit „copiii, victimele violenței bazate pe gen și ale violenței în cadrul unor relații apropiate” ca fiind grupuri vulnerabile la victimizare și victimizare secundară și repetată, precum și la intimidare și răzbunare. Pe lângă normele propriu-zise care au fost transpuse în legislația noastră, Directiva victimelor cuprinde în preambul multiple explicații în ceea ce privește categoriile de victime și riscurile la care sunt expuse. Amintim în special Considerentele 38, 55 și 57.¹¹

¹⁰ Pentru o analiză în detaliu a implementării Directivei victimelor în România din prisma informării, evaluării și direcționării victimelor, dar și a celorlalte drepturi prevăzute în Directivă, vă recomandăm Raportul CRJ din 2019, *Direcționarea, evaluarea și informarea victimelor infracțiunilor: România*, disponibil la https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2019/09/VICToRIIA_Raport-national-Romania_RO.pdf și raportul ACTEDO din 2019, *Victims of Crime Implementation Analysis of Rights*, disponibil la http://actedo.org/wpcontent/uploads/2019/08/VOCIARE_National_Report_Romania_final-report.pdf.

¹¹ Considerentul 38: „Persoanele care sunt în special vulnerabile sau care se află în situații care le expun unui risc deosebit de ridicat de a fi prejudiciate, precum persoanele supuse unor violențe repetate în cadrul relațiilor apropiate, victimele violenței bazate pe gen sau persoanele care sunt victimele altor tipuri de infracțiuni într-un stat membru, altul decât statul de cetățenie sau de reședință, ar trebui să primească asistență de specialitate și protecție juridică.”

Considerentul 55: „Anumite victime sunt extrem de expuse în cursul procedurilor penale riscului de victimizare secundară și repetată sau de intimidare și răzbunare din partea autorului infracțiunii. Este posibil ca un astfel de risc să provină din caracteristicile personale ale victimei, tipul sau natura și gravitatea infracțiunii. Un astfel de risc poate fi identificat eficient numai prin evaluări individuale, realizate în cel mai scurt termen posibil. Respectivul evaluări ar trebui

În ceea ce privește domeniul civilului, putem vorbi de grupuri vulnerabile la discriminare, fenomen legat de excluziune socială și marginalizare. **O.G nr. 137/ 2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare** – principalul act normativ antidiscriminare din România – oferă în articolul 4 o definiție generală a *categoriei defavorizate*:

„În înțelesul prezentei ordonanțe, *categorie defavorizată este acea categorie de persoane care fie se află pe o poziție de inegalitate în raport cu majoritatea cetățenilor datorită diferențelor identitare față de majoritate, fie se confruntă cu un comportament de respingere și marginalizare.*”

Definiția este una largă, cuprinzând deopotrivă statutul de minoritate al persoanei discriminate, cât și poziționarea acesteia față de majoritate: într-o ipostază inegală, marginalizată sau exclusă. Astfel, această conceptualizare lasă loc studiilor, cercetărilor și sondajelor de opinie ca argumentare a existenței comportamentelor discriminatorii. Ordonanța 137/ 2000 stipulează criteriile protejate în situații de discriminare – rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată și alte criterii care produc o diferențiere nejustificată între indivizi.¹² Aceste criterii pot fi utilizate pentru a înțelege mai bine grupurile vulnerabile.

1.2.2. Perspectivă socio-economică asupra vulnerabilității

Grupurile vulnerabile pot fi conceptualizate și din perspectivă economică: în România, în 2020, 35,8% din populație trăia la limita sărăciei și în risc de excluziune socială, cea mai mare proporție din Uniunea Europeană, unde media este de 21,9%.¹³ Sărăcia afectează în mod disproporționat comunitățile de romi: un studiu din 2016 al Agenției Europene pentru Drepturi Fundamentale (FRA) arăta că, la nivelul UE, 80 % din romi trăiau sub pragul riscului de sărăcie al țării lor; că un rom din trei trăia într-o locuință fără apă curentă; că unul din 10 trăia într-o locuință fără curent electric; și că un rom din patru (27 %) și un copil rom din trei (30 %) trăia într-o gospodărie în care un membru al familiei a mers la culcare flămând cel puțin o dată în ultima lună.¹⁴

Este lesne de înțeles că accesul acestor persoane la justiție este îngreunat: costurile mari ale litigiilor, onorariile avocaților, deplasările costisitoare către instanțe pot descuraja indivizii de a căuta remedii juridice. De asemenea, nivelul de înțelegere și cunoaștere a funcționării sistemului de justiție în România sau a jargonului juridic poate constitui o barieră suplimentară pentru aceste persoane.

În al doilea rând, vulnerabilitatea poate fi înțeleasă ca diferență identitară care te expune marginalizării, discriminării, excluziunii sau chiar violenței. Conform Eurobarometrului Special al Comisiei Europene din 2019, 22% dintre români – cea mai mare proporție din toate statele membre UE – consideră că aparțin unei minorități, iar 16% din respondenții din România au afirmat că s-au simțit discriminați în ultimele 12 luni. Mai mult, 44% dintre români consideră discriminarea pe baza etniei ca fiind răspândită, această cifră crescând la 60% în privința romilor. Totodată, românii evaluează ca răspândită discriminarea bazată pe sex (44% dintre respondenți), orientare sexuală (45%), vârstă (49%), religie (43%) și dizabilitate (50%).¹⁵

În ceea ce privește **romii**, atitudinile populației majoritare față de aceștia confirmă respingerea acestei etnii. Conform unui sondaj reprezentativ din 2017, doar 6% dintre români ar accepta romii ca membri de familie sau rude prin alianță și doar 10% ca prieteni, iar 26% dintre români spun că romii nu ar trebui să vină în România.¹⁶ Utilizarea disproporționată a forței de către organele de

realizate pentru toate victimele, pentru a stabili dacă acestea sunt expuse riscului de victimizare secundară și repetată sau de intimidare și răzbunare și care sunt măsurile de protecție speciale necesare.”

Considerentul 57: „Victimele traficului de persoane, ale terorismului, ale criminalității organizate, ale violenței în cadrul relațiilor apropiate, ale violenței sexuale sau exploatării, ale violenței bazate pe gen, ale infracțiunilor inspirate de ură, victimele cu dizabilități și victimele-copii tind să facă obiectul unei rate ridicate a victimizării secundare și repetate sau a intimidării și răzbunării. Ar trebui acordată o atenție specială evaluării riscului de victimizare ulterioară la care sunt sau nu supuse victimele și ar trebui să existe o prezumție puternică că respectivele victime vor beneficia de măsuri de protecție speciale.”

¹² Definiția discriminării conform O.G 137/2000 este: „(1) Potrivit prezentei ordonanțe, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.”

¹³ Eurostat, *One in five people in the EU at risk of poverty or social exclusion*, 15.10.2021, disponibil online la <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211015-1> (accesat 08.08.2022)

¹⁴ Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale (FRA), *Al doilea sondaj privind minoritățile și discriminarea în Uniunea Europeană. Romii – rezultate selectate*, 2016, p. 11, disponibil la https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_ro.pdf (accesat 12.08.2022).

¹⁵ Eurobarometrul Special 493 al Comisiei Europene, *Discrimination in the European Union - Factsheets Romania -EN*, 2019, disponibil la: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251> (accesat 12.08.2022)

¹⁶ Kantar TNS, INSHR-EW, *Sondaj de opinie privind Holocaustul din România și percepția relațiilor interetnice. Realizat pentru Institutul Național pentru Studierea Holocaustului din România „Elie Wiesel”*, octombrie 2017, slide 16, disponibil la: https://media.hotnews.ro/media_server1/document-2017-10-20-22064790-0-sondaj-kantar-tns-raport-inshr-2017.pdf (accesat 11.08.2022).

ordine împotriva romilor în perioada pandemiei și nu numai au fost documentate de mai multe organizații neguvernamentale¹⁷, iar în unele cazuri România s-a ales cu condamnări la CEDO.¹⁸

Discursul instigator la ură este, de asemenea, pregnant în privința romilor, aceștia fiind adesea portretizați în mass media ca fiind infractori sau o amenințare la adresa societății. În perioada pandemiei, romii au fost uneori blamați pentru răspândirea Coronavirusului. Asociația ACTEDO a documentat instanțe de discurs rasist și instigator la ură în perioada 2019-2020 și a sesizat că acesta se produce la toate nivelurile societății, printre autori numărându-se fostul președinte Traian Băsescu, Deputatul PSD Nicolae Bacalbașa și Politologul și profesorul Vladimir Tismăneanu.¹⁹ De asemenea, în aceeași perioadă, din cele 43 de hotărâri ale Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) care au constatat acte de discriminare împotriva romilor, 38 de hotărâri au vizat situații care conțineau elemente de discurs al urii – discurs discriminatoriu și ofensator.²⁰

Femeile și fetele sunt afectate disproporționat de violență domestică și violență sexuală, inclusiv de trafic de persoane în scopul exploatarei sexuale. Conform unei anchete FRA, 28,5% dintre femeile din România au trecut printr-o experiență de violență fizică sau sexuală din partea partenerului cel puțin o dată în viață. Cu toate acestea, doar 14% din cele mai grave incidente de violență domestică din ultimul an au fost raportate poliției de femeile din UE.²¹ O cercetare din 2019 a Centrului de Resurse Juridice privind experiența victimelor violenței domestice cu procedurile judiciare și a modului în care acestea au fost informate privind drepturile lor, evaluate și direcționate spre servicii de sprijin a revelat multiple probleme referitoare la accesul la justiție al victimelor. În mare, victimele au afirmat că nu au fost informate corespunzător de organele judiciare despre drepturile lor, uneori au fost chiar descurajate de poliție din a depune plângere, nevoile acestora nu au fost evaluate corespunzător în cele mai multe cazuri, au trecut prin revictimizări și au indicat ONG-urile ca oferind servicii mai bune decât asistența furnizată de stat.²² Redăm mai jos parte din concluziile studiului:

„În general, victimele consideră că nu există sprijin din partea statului, inclusiv organele de aplicare a legii și autoritățile judiciare, precum și alte instituții, cum ar fi serviciile de asistență socială și serviciile de protecție a copilului și că doar ONG-urile le ajută. Majoritatea victimelor, după ce au interacționat cu poliția, au menționat că nu au știut ce să facă sau unde să meargă, simțind astfel că nu au opțiuni de a scăpa de situația de violență domestică. [...] Nu de puține ori, interacțiunile cu poliția mai ales, dar uneori și din instanțele judecătorești, au fost relatate ca traumatizante și se pare că nu există proceduri sau practici pentru a evita supunerea victimelor la victimizarea secundară și repetată. Dimpotrivă, victimele au fost rugate să-și reamintească incidentele de violență în diferite ocazii.”²³

Victimele violenței sexuale se confruntă deseori cu atitudini de blamare a victimei, ce se reflectă și în toleranța mare a românilor vizavi de violență sexuală. Conform unui sondaj realizat de Comisia Europeană în 2016, 55% dintre români – cel mai mare procent din UE (media fiind de 27%) – consideră că violul este uneori justificabil, cu alte cuvinte, că există cel puțin o situație, ca de exemplu dacă victima este beată, dacă a avut mai mulți parteneri sexuali sau a purtat vestimentație sumară, care face acceptabil actul sexual fără consimțământ.²⁴

Mai alarmant este că uneori toleranța față de violența sexuală se observă în rândul organelor judiciare și magistraților și chiar și în cazul copiilor. În 2016, România a fost condamnată la CEDO pe motiv că instanța din România a interpretat faptul că o fetiță de 11 ani nu le-a spus părinților că a fost violată de cinci bărbați, în mai multe ocazii, ca dovadă că și-ar fi dat consimțământul pentru acele acte sexuale. Totodată, hotărârea CEDO a făcut referire la 12 cazuri similare din țară, unde violurile asupra minorilor au fost judecate de la caz la caz, în ciuda faptului că victimele era sub vârsta legală a consimțământului.²⁵

¹⁷ Centrul de Resurse Juridice (CRJ) și alții, *Minoritatea romă: țap ispășitor în vremea pandemiei*, mai 2021, <https://www.crj.ro/minoritatea-roma-tap-ispasitor-in-vremea-pandemiei/> (accesat 12.08.2022).

¹⁸ De pildă, în Cauza Lingurar împotriva României, nr. 48474/14 din 16 aprilie 2019, CEDO a hotărât că Poliția și Jandarmeria au folosit forță excesivă și nejustificată pentru a interveni într-un caz de furt din Pata Rât, județul Cluj. Hotărârea CEDO: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-192466&filename=CASE%20OF%20LINGURAR%20v.%20ROMANIA.docx&logEvent=False>. Mai multe detalii la: <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/cedo-condamna-romania-pentru-folosirea-forței-intr-o-operatiune-ce-viza-furturi-comise-de-romi-1014667> (accesat 12.08.2022).

¹⁹ Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului (ACTEDO), *Discurs instigator la ură împotriva romilor și persoanelor LGBT+ 2019-2020. Document de poziție*, 2021, pp. 5-7, disponibil la: <https://actedo.org/wp-content/uploads/2021/09/Discursul-urii-romi-si-LGBT-Document-de-pozitie-ACTEDO-2021.pdf> (accesat 12.08.2022).

²⁰ *Ibidem*, p. 12.

²¹ Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale (FRA), *Violence against women: an EU-wide survey Main results*, 2014, p. 172, p. , 55, disponibil la https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf (accesat 12.08.2022).

²² Centrul de Resurse Juridice, *VICATIS: Raportul Național privind Dreptul Victimelor la Informare și Servicii de Sprijin – Situația Victimelor Violenței în Familie*, p. 22, 2019, disponibil la https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2019/03/VICATIS-Romania-national-report-RO_2019.pdf (accesat 12.08.2022).

²³ *Ibidem*, pp. 22-23.

²⁴ Comisia Europeană (2016), Special Eurobarometer 449 Report: Gender-based Violence, p. 65.

²⁵ CEDO arată în hotărâre: „capacitatea de a-și exprima consimțământul valabil din partea unei victime a agresiunii sexuale care este minoră se determină în conformitate cu circumstanțele particulare ale fiecărei cauze în parte. În majoritatea acestor cauze, s-a considerat că victimele – cu vârste cuprinse între 11 și 14 ani – au consimțit la acte sexuale cu bărbați mai în vârstă – inclusiv sex anal și oral – în baza unor elemente precum faptul că nu le-au spus nimic părinților, nu au țipat după ajutor ori au fost de acord să însoțească făptuitorii în diversele locuri în care au avut loc actele. În unele cauze, discrepanțele dintre declarațiile date de victime în diferite faze ale procedurii au fost, de asemenea, considerate ca fiind un element ce dovedește consimțământul lor”. CEDO, Hotărârea din 15 martie



REFERINȚE

Rapoarte și anchete

Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale (FRA), *Al doilea sondaj privind minoritățile și discriminarea în Uniunea Europeană. Romii – rezultate selectate*, 2016, disponibil la https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_ro.pdf.

Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale (FRA), *Being Trans in the European Union. Comparative analysis of EU LGBT survey data*, 2014, disponibil la <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/being-trans-eu-comparative-analysis-eu-lgbt-survey-data>.

Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale (FRA), *Violence against women: an EU-wide survey. Main results*, 2014, p. 172, p. , 55, disponibil la https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf (accesat 12.08.2022).

Agenția Europeană Pentru Drepturi Fundamentale și Consiliul Europei, *Manual de drept european privind accesul la justiție*, 2016, disponibil la https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_ro.pdf.

Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului (ACTEDO), *Victims of Crime Implementation Analysis of Rights*, 2019, disponibil la http://actedo.org/wpcontent/uploads/2019/08/VOCIARE_National_Report_Romania_final-report.pdf.

Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului (ACTEDO), *Discurs instigator la ură împotriva romilor și persoanelor LGBT+ 2019-2020. Document de poziție*, 2021, pp. 5-7, disponibil la: https://actedo.org/wp-content/uploads/2021/09/Discursul-urii-romi-si-LGBT_Document-de-pozitie_ACTEDO-2021.pdf (accesat 12.08.2022).

Centrul de Resurse Juridice (CRJ) și alții, *Minoritatea romă: țap ispășitor în vremea pandemiei*, mai 2021, <https://www.crj.ro/minoritatea-roma-tap-ispasitor-in-vremea-pandemiei/>.

Centrul de Resurse Juridice (CRJ), *Direcționarea, evaluarea și informarea victimelor infracțiunilor: România*, 2019, disponibil la https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2019/09/VICTORIA_Raport-national-Romania_RO.pdf.

Centrul de Resurse Juridice, *VICATIS: Raportul Național privind Dreptul Victimelor la Informare și Servicii de Sprijin – Situația Victimelor Violenței în Familie*, 2019, disponibil la https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2019/03/VICATIS-Romania-national-report-RO_2019.pdf (accesat 12.08.2022).

Comisia Europeană, *Special Eurobarometer 449 Report: Gender-based Violence*, 2016.

Comisia Europeană, *The EU 2022 Justice Scoreboard*, în Centrul de Resurse Juridice (CRJ), *Comisia Europeană: România, pe ultimul loc la accesibilizarea sistemului de justiție pentru persoanele cu dizabilități*, 03.06.2022, disponibil la: <https://www.crj.ro/comisia-europeana-romania-pe-ultimul-loc-la-accesibilizarea-sistemului-de-justitie-pentru-persoanele-cu-dizabilitati/>.

Eurobarometrul Special 493 al Comisiei Europene, *Discrimination in the European Union - Factsheets Romania -EN*, 2019, disponibil la: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251> (accesat 12.08.2022)

Eurostat, *One in five people in the EU at risk of poverty or social exclusion*, 15.10.2021, disponibil online la <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211015-1>.

Eurostat, *One in five people in the EU at risk of poverty or social exclusion*, 15.10.2021, disponibil online la <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211015-1>.

Kantar TNS, INSHR-EW, *Sondaj de opinie privind Holocaustul din România și percepția relațiilor interetnice. Realizat pentru Institutul Național pentru Studierea Holocaustului din România „Elie Wiesel”*, octombrie 2017, disponibil la: https://media.hotnews.ro/media_server1/document-2017-10-20-22064790-0-sondaj-kantar-tns-raport-inshr-2017.pdf.

OECD, Open Society Foundations, *Leveraging the SDGs for Inclusive Growth. Delivering Access to Justice for All*, 2016, disponibil online la <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>.

Special Eurobarometer 437, *Discrimination in the EU in 2015. Report*, 2015, disponibil la <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d629b6d1-6d05-11e5-9317-01aa75ed71a1/language-en>.

Strategia națională privind drepturile persoanelor cu dizabilități 2021-2027, disponibilă la http://sgglegis.gov.ro/legislativ/docs/2021/04/wfqgkt8_6ncsv3ymp0rj.pdf.

Uniunea Națională a Barourilor din România și Centrul de Resurse Juridice(CRJ), *JUST ACCESS – Cunoaște-ți drepturile. Manual interdisciplinar privind asistența grupurilor vulnerabile – ghid elaborat pentru sprijinirea cetățeanului și a sistemului de justiție*, 2019, https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2020/02/Manual-JUST-UNBR_final.pdf.

VeDem Just, *Raport CEDO: 64 de condamnări ale României anul trecut*, 02.02.2021, disponibil la: <https://vedemjust.ro/cedo2020/>.

World Health Organization, *Violence against adults and children with disabilities*, 2013, disponibil la: <https://web.archive.org/web/20131109190956/http://www.who.int/disabilities/violence/en/>

Jurisprudență CEDO

Cauza M.C. și A.C. împotriva României, disponibilă la <http://ier.gov.ro/wpcontent/uploads/cedo/MC-si-AC-impotriva-Romaniei.pdf>

Cauza X și Y împotriva României, disponibilă la <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6910029-9279612%22%5D%7D>

Cauza Lingurar împotriva României, disponibilă la <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-192466&filename=CASE%20OF%20LINGURAR%20v.%20ROMANIA.docx&logEvent=False>.

Cauza M.G.C. împotriva României, disponibil la <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22RUM%22%5D,%22appno%22:%5B%2261495%2011%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-176069%22%5D%7D>

Dan-Sebastian Chertes

CAPITOLUL 2

**Bariere legislative și
administrative în calea
accesului la justiție al grupurilor
vulnerabile în materie civilă**

2.1. Ajutorul public judiciar

2.1.1. Critica reglementării actuale

După cum precizează art. 1 al OUG nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, acesta reprezintă o formă de asistență acordată de stat care are ca **scop** asigurarea dreptului la un proces echitabil și **garantarea accesului egal la actul de justiție**, pentru realizarea unor drepturi sau interese legitime pe cale judiciară, inclusiv pentru executarea silită a hotărârilor judecătorești sau a altor titluri executorii.

Conținutul subsecvent al actului normativ nu face decât să dovedească contrariul, respectiv că dezideratul garantării accesului legal la actul de justiție rămâne, în realitate, **un deziderat**.

O precizare în aceeași notă este necesar a fi făcută. Astfel, dacă la momentul adoptării OUG nr. 51/2008 pragurile pecuniare prevăzute de art. 8 din Ordonanță erau de 500 lei (alin. 1) și 800 lei (alin. 2), prin Legea nr. 251/2011 acestea au fost reduse la 300 lei, respectiv 600 lei, fiind la acest nivel de mai bine de 10 ani.

Până la data publicării prezentului raport, a existat o singură propunere legislativă de modificare a acestor praguri care a fost respinsă definitiv în februarie 2022³⁴. Propunerea majora limitele de la 300 lei la 1.000 lei și de la 600 lei la 2.000 lei.

Guvernul României a adoptat în 2022 Hotărârea nr. 436/2022³⁵ privind aprobarea Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2022-2025 și a Planului de acțiune aferent acesteia, în conținutul căreia se face referire (pct. B **Accesul la Justiție**) **printre altele și la** „Extinderea accesului cetățenilor la justiție, precum și la asistență judiciară (Îmbunătățirea politicii privind taxele judiciare de timbru; **optimizarea accesului la ajutorul public judiciar**)”.

În dezbaterile Camerei Deputaților există în prezent un proiect de lege³⁶ care are în vedere modificarea pragurilor mai sus amintite. Proiectul nu a fost inițiat de Guvern și este anterior publicării Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar mai sus amintită.

Intenția modificărilor, adoptate tacit în Senat, este de a înlocui valoarea fixă a pragurilor cu o valoare procentuală, **raportată la salariul de bază minim brut pe țară**³⁷, valoare care de obicei se actualizează periodic prin hotărâre a Guvernului. În propunerea amintită, pragul de 300 lei este înlocuit cu echivalentul a 25% din salariul de bază minim brut pe țară, iar cel de 600 lei cu echivalentul a 50% din același salariu.

Raportându-ne la ultimul act normativ care a modificat valoarea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, anume H.G. nr. 1071/2021³⁸, aceasta este de 2.550 lei. Conform propunerii de modificare mai sus amintite, dacă aceasta ar intra în vigoare, pragurile sub care ajutorul public judiciar ar trebui să se acorde integral sau în proporție de 50% sunt de 637,5 lei, respectiv de 1.275 lei.

Avantajul unei astfel de modificări ține de faptul că pragurile se vor actualiza fără intervenția directă și greoaie a legiuitorului, ci printr-o modificare indirectă a valorii salariului de bază minim brut.

Chiar și într-o astfel de ipoteză de majorare, pragurile stabilite pot constitui în continuare o piedică reală în calea accesului la justiție, printr-o evaluare de la caz la caz a costurilor efective ale procesului pe care justițiabilul dorește să-l inițieze.

Soluția stabilirii pragurilor ca valoare procentuală raportată la salariul de bază minim brut pe țară pare o soluție sugerată și de Curtea Constituțională. Astfel, în jurisprudența sa recentă³⁹ în care a analizat constituționalitatea art. 8 alin. 1 și 2 din OUG nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, Curtea a arătat că examenul de constituționalitate al textului legal criticat a fost făcut anterior în repetate rânduri și că „o eventuală corelare a condițiilor de acordare a ajutorului public judiciar **cu salariul minim pe economie**, prin raportare și la indicatorii economici privitori la costul vieții în România, așa cum a reținut

³⁴ Este vorba de Pl-x nr. 419/2019. Procesul legislativ al proiectului este disponibil la: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=17791 (accesat 2.09.2022). Forma inițială a proiectului de modificare este disponibilă la: <http://www.cdep.ro/proiecte/2019/400/10/9/pl1592.pdf> (accesat 2.09.2022).

³⁵ Publicată în M.Of. nr. 322 din 1 aprilie 2022, accesibilă și la: <https://www.juridice.ro/777438/guvernul-a-aprobat-strategia-de-dezvoltare-a-sistemului-judiciar.html> (accesat 2.09.2022).

³⁶ Este vorba de Pl-x nr. 286/2022. Procesul legislativ al proiectului este disponibil la: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=20061 (accesat 2.09.2022). Forma adoptată de Senat a proiectului de modificare este disponibilă la: <http://www.cdep.ro/proiecte/2022/200/80/6/se351.pdf> (accesat 2.09.2022).

³⁷ O propunere similară, dar prin raportare la salariul minim net pe economie, s-a avut în vedere și în analiza din *Manualul interdisciplinar privind asistența grupurilor vulnerabile - ghid elaborat pentru sprijinirea cetățeanului și a sistemului de justiție*, **Capitolul VI**. Asistența judiciară acordată de stat și taxele judiciare de timbru, p. 121, octombrie, 2019, realizat de UNBR și CRJ, disponibil la: <https://www.unbr-justa.ro/manual-interdisciplinar-privind-asistența-grupurilor-vulnerabile-ghid-elaborat-pentru-sprijinirea-cetateanului-si-a-sistemului-de-justitie/> (accesat 2.09.2022).

³⁸ Publicată în M.Of. nr. 950 din 5 octombrie 2021.

³⁹ Ne referim la Decizia CCR nr. 613 din 30.09.2021, publicată în M.Of. nr. 621/24.06.2022.

Curtea în jurisprudența mai sus menționată, reprezintă aspecte **ce țin de opțiunea legiuitorului**, excedând competenței instanței de contencios constituțional” (parag. 18 din Decizie).

De altfel, raportarea pragurilor de la art. 8 la valoarea salariului de bază minim brut pe țară apăsă ca fiind logică încă de la momentul adoptării actului normativ în forma sa inițială, având în vedere că art. 7 reținea același punct de referință pentru stabilirea pragului maxim al sumei care poate constitui ajutorul public judiciar într-un an.

2.1.2. Implicarea UNBR și a barourilor în problematica ajutorului public judiciar

Referitor la pragurile stabilite de OUG nr. 51/2008, încă de la Congresul avocaților din 2016 U.N.B.R. a adresat un Apel⁴⁰ către autoritățile abilitate, pentru a adopta măsuri legislative necesare în asigurarea efectivității accesului la Justiție. În Apelul amintit, s-a solicitat extinderea ajutorului public judiciar prin ridicarea plafoanelor mai sus amintite **la valoarea salariului mediu pe economie și înlăturarea limitărilor** reținute de art. 7 din OUG nr. 51/2008, privind valoarea cumulată a ajutorului public judiciar în decurs de un an.

De altfel, tema ajutorului public judiciar a fost un subiect recurent în toate congresele avocaților din ultimii șase ani, fie că a fost o temă principală, fie una secundară. Dincolo însă de aceste dezbateri, implicarea la nivelul barourilor privind problematica ajutorului public judiciar este minimală, cel puțin prin raportare la informațiile pe care acestea le oferă justițiabilului în mediul online.

Din analiza site-urilor celor 42 de barouri⁴¹, doar șase barouri (Alba⁴², Bistrița-Năsăud⁴³, București⁴⁴, Cluj⁴⁵, Dolj⁴⁶ și Galați⁴⁷) conțin fie informații în legătură cu ajutorul public judiciar, fie cel puțin un model al cererii privind acordarea ajutorului public judiciar.

Din aceste șase, doar în cazul a trei (Bistrița-Năsăud, Cluj și Galați) există informații detaliate despre modul de obținere a ajutorului public judiciar, iar în cazul a patru barouri (Alba, București, Cluj și Dolj) există furnizat un model al cererii privind acordarea ajutorului public judiciar.

Dacă ne raportăm la ușurința cu care publicul poate identifica informația legată de acest subiect la momentul la care accesează site-urile barourilor mai sus amintite, doar în cazul barourilor Bistrița-Năsăud, Cluj și Galați justițiabilul regăsește chiar în pagina principală o secțiune denumită **„În atenția justițiabililor”**, care face mai ușor de identificat pagina dedicată ajutorului public judiciar.

Site-ul UNBR nu furnizează publicului nicio informație în legătură cu modul în care poate fi accesat ajutorul public judiciar.

Dincolo de abordarea reformistă, prin propunerea de modificări legislative care să dea instituției ajutorului public judiciar eficiență, transformând-o într-una care să ajute în mod real justițiabilii, implicarea UNBR și a barourilor componente ar trebui să aibă în vedere și informarea, respectiv sprijinirea justițiabilului care dorește accesarea instituției ajutorului public judiciar.

Un prim pas ar presupune o abordare unitară a informațiilor și formularelor care sunt puse la dispoziția publicului pe site-urile barourilor și al UNBR, abordare care intră în atribuțiile Departamentului de coordonare a asistenței judiciare de la nivelul UNBR⁴⁸.

În al doilea rând, informațiile ar trebui să fie **ușor de accesat**, o alternativă dezirabilă fiind marcarea paginii dedicate acestor informații încă din pagina principală a site-ului. După cum s-a văzut mai sus, această opțiune ar putea lua forma unei mențiuni similare cu „În atenția justițiabililor” sau „Info Public”.

Informațiile din pagina dedicată ajutorului public judiciar ar trebui să fie concepute într-un limbaj simplu și accesibil persoanelor fără pregătire juridică, prin sintetizarea prevederilor legale, astfel încât ele să nu conțină detalieri inutile, ci doar informațiile esențiale.

⁴⁰ Conținutul Apelului adoptat de Congresul Avocaților la data de 25-26.03.2016, în București, este disponibil la: https://unbr.ro/wp-content/uploads/2016/03/03-Apel_Congres_acces-justitie.pdf (accesat 27.09.2022).

⁴¹ În realitate fiind vorba de 41 de site-uri, Baroul Botoșani nedeținând site la data redactării prezentului raport.

⁴² <https://www.barou-alba.ro/asistenta-judiciara/documente-asistenta-judiciara/> (accesat 27.09.2022).

⁴³ <https://baroul-bn.ro/frontend/web/page/in-atenția-justitiabililor> (accesat 27.09.2022).

⁴⁴ <https://www.baroul-bucuresti.ro/serviciul-de-asistenta-juridica5> (accesat 27.09.2022).

⁴⁵ <https://www.baroul-cluj.ro/serviciul-de-asistenta-judiciara-cluj/ajutor-public-judiciar/> (accesat 27.09.2022).

⁴⁶ https://www.barouldolj.ro/index.php?show=asistenta_judiciara_din_oficiu (accesat 27.09.2022).

⁴⁷ <https://baroulgalati.ro/ajutor-public-judiciar/> (accesat 27.09.2022).

⁴⁸ Atribuția este prevăzută de art. 76 lit. j) și k) din Legea nr. 51/1995, republicată.

O modalitate care se poate dovedi utilă este realizarea secțiunii de informații pe baza **metodei întrebare/răspuns** referitoare la ajutorul public judiciar: „Când se acordă?”, „În ce constă?”, „Cine îl poate solicita?”, „Care sunt condițiile de venit?”, „Unde se adresează cererea și ce trebuie să conțină?” etc.

Este important ca răspunsurile să conțină toate informațiile utile astfel încât persoanei interesate să îi fie cât mai ușor în a-și autoevalua situația, a determina dacă îndeplinește condițiile de acordare și, în caz afirmativ, a completa și transmite cererea în mod corect, însoțită de toate documentele necesare.

De asemenea, este importantă și crearea unei subsecțiuni care să conțină **modelele de cereri și declarații** necesar a fi completate, atât în format tipăribil, cât și editabil. Acestea au fost deja aprobate prin Hotărârea Consiliului UNBR nr. 180/2016⁴⁹ privind aprobarea Regulamentului–Cadru pentru organizarea, funcționarea și atribuțiile serviciilor de asistență judiciară ale barourilor, constituind anexe la acesta.

O ipoteză optimă de sprijin a justițiabilului este cea în care, în mod suplimentar, se realizează și se pun la dispoziție materiale grafice sau video care explică și ghidează persoana interesată, pas cu pas, în ceea ce privește întreaga procedură și condițiile care sunt necesare a le îndeplini.

2.2. Asistența extrajudiciară

Conform art. 35 alin. 1 din OUG nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, asistența prin avocat poate fi și **extrajudiciară**.

Ea constă în acordarea de consultații, formularea de cereri, petiții, sesizări, inițierea altor asemenea demersuri legale, precum și în reprezentarea în fața unor autorități sau instituții publice, altele decât cele judiciare sau cu atribuții jurisdicționale, în vederea realizării unor drepturi sau interese legitime.

Asistența extrajudiciară trebuie să conducă la furnizarea unor informații clare și accesibile solicitantului, în conformitate cu prevederile legale în vigoare referitoare la instituțiile competente, și, dacă este posibil, la condițiile, termenii și procedurile prevăzute de lege pentru recunoașterea, acordarea sau realizarea dreptului ori interesului pretins de solicitant.

Conform alin. 2 al aceluiași articol, asistența extrajudiciară se acordă conform prevederilor Legii nr. 51/1995, republicată.

Art. 72 din Legea nr. 51/1995, republicată și art. 154 al Statutului profesiei de avocat detaliază condițiile privind condițiile de formă ale cererii de acordare a asistenței extrajudiciare, actele prin care se dovedește situația materială a solicitantului și declarația acestuia dacă a beneficiat în ultimele 12 luni de ajutor public judiciar, în ce formă, pentru ce cauză și în ce cuantum.

Având în vedere că, prin raportare la art. 6 lit. a) din OUG nr. 51/2008, ajutorul public judiciar în forma asistenței prin avocat poate consta și în asistență extrajudiciară, condițiile și limitele reținute de art. 7 și 8 privind la pragurile de venituri și la pragul maximal anual se aplică și în cazul acesteia.

Îndeplinirea condițiilor pentru acordarea asistenței extrajudiciare de solicitant se face de Serviciul de asistență judiciară al baroului prin raportare, în primul rând, la articolele mai sus amintite și ulterior, prin raportare la art. 155 din Statutul profesiei de avocat care reține că acest fel de asistență nu se acordă **în următoarele situații**:

- a) când beneficiul adus solicitantului prin acordarea asistenței nu este justificat;
- b) când pretenția este vădit nejustificată, neîntemeiată sau inadmisibilă;
- c) în cazul cetățenilor străini sau al persoanelor juridice străine solicitante, atunci când legislația lor națională nu prevede un tratament similar pentru cetățenii români;
- d) când solicitantul a fost decăzut din dreptul de a beneficia de asistență judiciară.

Dispoziția mai sus citată are un echivalent oarecum similar în art. 16 din OUG nr. 51/2008, care reglementează situațiile de refuz a ajutorului public judiciar acordat de instanță.

Se remarcă faptul că limitarea reținută de lit. a) mai sus redată, se regăsește reglementată mai clar în art. 16 din OUG nr. 51/2008, unde ajutorul public judiciar poate fi refuzat atunci când costul său estimat este disproporționat față de valoarea obiectului cauzei.

Ar fi de dorit ca prevederile statutare să fie modificate într-un sens similar, dacă nu chiar identic cu art. 16 din Ordonanță. Aceasta deoarece apare mai coerent ca temeiurile de refuz pentru acordarea asistenței extrajudiciare să nu difere de cele pentru acordarea asistenței judiciare.

⁴⁹ Hotărârea este accesibilă la: <https://www.unbr.ro/hotararea-nr-180-din-17-decembrie-2016-a-consiliului-unbr-privind-aprobarea-regulamentului-cadru-pentru-organizarea-functionarea-si-atributiile-serviciilor-de-asistenta-judiciara-ale-barou/> (accesat 27.09.2022).

2.3. Curatela specială

Conform art. 58 din Codul de procedură civilă, curatela specială este aplicabilă în caz de urgență, dacă persoana fizică lipsită de capacitatea de exercițiu a drepturilor civile nu are reprezentant legal.

Într-o astfel de situație instanța, la cererea părții interesate, va numi un curator special, care să o reprezinte până la numirea reprezentantului legal, potrivit legii.

De asemenea, instanța va numi un curator special în caz de conflict de interese între reprezentantul legal și cel reprezentat sau când o persoană juridică ori o entitate dintre cele prevăzute la art. 56 alin. 2 C.pr.civ., chemată să stea în judecată, nu are reprezentant.

În același sens, art. 202 alin. 3 C.pr.civ. stabilește că, în caz de coparticipare procesuală a unui număr mare de reclamanți sau pârâți, dacă părțile nu își aleg un mandatar sau nu se înțeleg asupra persoanei mandatarului, judecătorul va numi un curator special, în condițiile art. 58 alin. 3 C.pr.civ., care va asigura reprezentarea reclamanților sau, după caz, a pârâților și căruia i se vor comunica actele de procedură.

Chiar dacă plata curatorilor speciali este reglementată tot prin Protocolul dintre UNBR, Ministerul Justiției și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din economia textelor legale dedicate acestei instituții reiese că aceasta nu poate fi calificată ca o formă a ajutorului public judiciar.

În plus, sfera persoanelor la care se raportează instituția curatei nu se suprapune peste sfera grupurilor vulnerabile la care facem referire în prezentul raport.

2.4. Acordarea ajutorului public judiciar independent de starea materială a solicitantului

Prin art. 8 ind. 1 din OUG nr. 51/2008 s-a stabilit o excepție în acordarea ajutorului public judiciar, excepție ce vizează eliminarea condiției privind starea materială a solicitantului.

Astfel, s-a stabilit că acesta se acordă indiferent de starea materială dacă sunt îndeplinite cumulativ **mai multe cerințe**:

- a) dacă **prin lege specială** se prevede dreptul la asistență judiciară sau dreptul la asistență juridică gratuită;
- b) dacă acest drept este prevăzut de legea specială ca măsură de protecție, în considerarea **unor situații speciale**, precum minoritatea, handicapul, un anumit statut și altele asemenea;
- c) dacă ajutorul public judiciar se solicită pentru apărarea sau recunoașterea unor drepturi sau interese **rezultate ori aflate în legătură cu situația specială** care a justificat recunoașterea, prin lege, a dreptului la asistență judiciară sau la asistență juridică gratuită.

Avantajul normei citate este că lasă la latitudinea legislației speciale includerea în categoria beneficiarilor ajutorului public judiciar a unor grupuri vulnerabile.

Dezavantajul constă însă în limitarea ajutorului public judiciar la cauzele care au directă legătură cu exercitarea drepturilor sau a intereselor persoanelor din grupurile vulnerabile, drepturi sau interese care au legătură cu statutul lor de persoană vulnerabilă.

Dacă analizăm legislația la care am făcut referire când am stabilit categoriile de grupuri vulnerabile enumerate în propunerea noastră de reglementare a avocaturii pro bono⁵⁰, constatăm că acestora nu li se oferă o protecție prin prisma ajutorului public judiciar așa cum este el reglementat de art. 8 ind. 1 mai sus amintit.

Astfel, în Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, singura facilitate oferită de legiuitor este, conform art. 144, scutirea de taxa de timbru a litigiilor având ca obiect drepturi sau obligații prevăzute de legea în discuție. Aceeași singură facilitate este oferită și în Ordonanța nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (art. 27).

Pe lângă scutirea de taxa de timbru, în Legea nr. 122/2006 privind azilul din România se face referire și la ajutorul public judiciar, dar nu în ceea ce privește accesarea acestuia pe calea excepției reținută de art. 8 ind. 1, ci prin prisma faptului că persoanele la care se referă legea **au dreptul să fie informate** cu privire la modul de accesare al acestuia și la faptul că îl pot accesa, „în condițiile legii”.

O modificare recentă⁵¹ a Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, a dat eficiență art. 8 ind. 1 în cazul acestora. Astfel, prin modificarea art. 25 alin. 2, s-a stabilit că:

⁵⁰ A se vedea *infra*, Capitolul 5, secțiunea 5.6. din prezentul raport.

⁵¹ Modificarea a fost introdusă prin art. 16 din Legea nr. 140/2022, publicată în M.Of. nr. 500 din 20.05.2022.

„În cazul în care persoana cu handicap, indiferent de vârstă, nu se poate îngriji de interesele sale, aceasta beneficiază de protecție juridică sub forma curatelei, a consilierii judiciare sau a tutelei speciale ori a tutelei și de asistență juridică gratuită în condițiile art. 8 ind. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 193/2008, cu modificările și completările ulterioare”.

O altă aplicare a art. 8 ind. 1 în legislația specială se regăsește în Legea nr. 36/2012 privind unele măsuri necesare pentru aplicarea unor regulamente și decizii ale Consiliului Uniunii Europene, precum și instrumente de drept internațional privat în domeniul obligațiilor de întreținere.

Acest act normativ reține în art. 13 că ajutorul public judiciar gratuit se acordă în temeiul art. 6 și 8 ind. 1 din OUG nr. 51/2008 următoarelor categorii de creditori:

- a) creditorii obligațiilor de întreținere care **nu au împlinit 18 ani** sau aflați în continuarea studiilor, dar nu mai mult de 21 de ani;
- b) creditorii obligației de întreținere care **sunt persoane vulnerabile**, așa cum sunt definite la art. 3 lit. (f) din Convenția de la Haga din 2007.

Conform art. 3 lit. f) din Convenția de la Haga din 2007, prin „persoană vulnerabilă” se înțelege „o persoană care, din cauza unei deficiențe sau a unei insuficiențe a capacităților personale, nu se poate întreține singură”⁵².

Prin urmare, un alt grup vulnerabil care este acoperit de prevederile art. 8 ind. 1 din OUG nr. 51/2008 este cel al minorilor sau tinerilor până în 21 de ani și cel al persoanelor care nu se pot întreține singure, din cauza unor deficiențe sau insuficiențe a capacităților personale, dar strict cu privire la litigiile care au legătură cu **obligația de întreținere**.

Cele reflectate în prezenta secțiune nu fac decât să ducă la concluzia că sfera art. 8 ind. 1 este **extrem de restrânsă**, fiind prea puțin acoperitoare a accesului la justiție în cazul persoanelor care fac parte din grupurile vulnerabile.

2.5. Cât de utilizat este ajutorul public judiciar?

În prezentul demers, am considerat necesar a verifica și cât de utilizat este ajutorul public judiciar. Conform site-ului Ministerului Justiției, statistica accesibilă în cadrul acesteia⁵³ se raportează la nivel național pentru perioada 2016-2022.

Dezavantajul major al situației prezentate pe site-ul amintit este subliniat de două aspecte:

- Statistica prezintă o evidență a cauzelor înregistrate și a celor soluționate, fără a include o categorie pentru cauzele respinse/admise din totalul acestora;
- Statistica este realizată defalcat, pe judecătorii, tribunale și curți de apel, respectiv materii (civil, contencios etc.), fără a exista și o secțiune în care acestea să fie totalizate la nivel național, pe toate instanțele și toate materiile.

Avantajul statisticii amintite permite verificarea materiilor mai rar utilizate pentru accesarea ajutorului public judiciar, respectiv a instanțelor cu mai puține cereri de acest fel.

Într-un răspuns solicitat Ministerului Justiției pe calea accesului la informații de interes public, s-a arătat că nu există o statistică la nivel național a numărului de cauze în care cererile de ajutor public judiciar s-au admis, respectiv respins, dar e o problemă care se dorește a fi rezolvată prin dezvoltarea sistemului ECRIS:

Referitor la cererea privind **numărul total de cauze în care s-a admis cererea de ajutor public judiciar, fie în parte, fie în întregime**, menționăm că, momentan, rapoartele statistice disponibile referitoare la tipul soluțiilor instanțelor nu oferă o imagine completă, această problemă dorindu-se a fi rezolvată prin noua dezvoltare a sistemului ECRIS.

Extras din răspunsul Ministerului Justiției, comunicat la data de 7.10.2022 sub nr. 71971

⁵² Textul Convenției constituie anexă la Decizia Consiliului UE din 9 iunie 2011 privind aprobarea, în numele Uniunii Europene, a Convenției de la Haga din 23 noiembrie 2007 privind obținerea pensiei de întreținere în străinătate pentru copii și alți membri ai familiei, disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011D0432&from=RO#d1e32-51-1> (accesat 27.09.2022).

⁵³ Statistica este disponibilă la: <https://www.just.ro/date-statistice/situatie-ajutor-public-judiciar/> (accesat 27.09.2022).

Pe de altă parte, din răspunsul primit de la Curtea de Apel Cluj la solicitarea de a ni se comunica numărului total de cauze având ca obiect cereri de ajutor public judiciar din circumscripția acestei instanțe, cu menționarea numărului de cereri admise și respinse, instanța a transmis o astfel de statistică, probându-se astfel, că la nivelul curților de apel o astfel de evidență este operată.

Din răspunsul comunicat, care a avut în vedere aceeași perioadă de timp ca cea regăsită și pe site-ul Ministerului Justiției, reiese că, la nivelul tuturor instanțelor din circumscripția Curții de Apel Cluj, numărul de cauze admise este aproximativ dublu față de cele respinse.

Curtea de Apel Cluj	Număr total de cauze înregistrate	Număr de cauze admise	Număr de cauze respinse
2016	1.243	822	421
2017	1.389	807	582
2018	1.308	858	450
2019	1.207	765	442
2020	1.071	707	364
2021	1.299	930	369

Extras din răspunsul Curții de Apel Cluj, comunicat la data de 6.10.2022 sub nr. 80/I.P.

De asemenea, totalul cererilor de ajutor public judiciar înregistrate variază neglijabil în decursul celor cinci ani de referință (între 1071 și 1389), la prima vedere sugerând că, cel puțin la nivelul circumscripției Curții de Apel Cluj, necesitatea unui astfel de ajutor public este constantă.

Variația destul de mică se păstrează pe parcursul celor cinci ani și cu privire la procentul cauze admise/respinse, sugerând că aproximativ 2/3 dintre justițiabilii care solicită ajutor public judiciar îndeplinesc condițiile pentru a-l accesa.

Analiza noastră este însă una de suprafață atât din cauza lipsei unor statistici mai detaliate, ușor accesibile, publice, cât și pentru că ea ar trebui raportată la numărul total de cauze aflate pe rolul instanțelor.

În plus, o astfel de statistică nu acoperă persoanele care nu îndeplinesc condițiile pentru formularea cererii de ajutor public judiciar și nu formulează o astfel de cerere, știind acest lucru, renunțând însă și la formularea acțiunii în justiție din lipsa fondurilor necesare, acțiune pe care ar fi exercitat-o, în cazul în care ar fi îndeplinit condițiile pentru acordarea ajutorului public judiciar sau ar fi beneficiat de asistență pro bono⁵⁴.

În mod sigur, analiza accesării și accesabilității ajutorului public judiciar este una pe care Statul, prin organele sale abilitate ar trebui să o realizeze. Necesitatea este reliefată și de argumentele din secțiunea următoare.

De altfel, chiar art. 39 din OUG 51/2008 prevede că datele și informațiile referitoare la acordarea ajutorului public judiciar se centralizează, se administrează și se actualizează de Ministerul Justiției.

În plus, în alin. 2 se reține că în vederea întocmirii și actualizării evidenței, instanțele judecătorești și **Uniunea Națională a Barourilor din România** transmite Ministerului Justiției, trimestrial, situații privind cererile de acordare a ajutorului public judiciar și, respectiv, a asistenței extrajudiciare, cuprinzând date referitoare la încuviințarea și respingerea cererilor, înlocuirea avocaților, a executorilor judecătorești, precum și orice alte informații solicitate de Ministerul Justiției în vederea îndeplinirii obligațiilor ce îi revin potrivit prezentei ordonanțe de urgență.

În temeiul acestui text legal, statistica mai sus amintită ar trebui să fie mult mai facil de accesat, chiar și prin intermediul UNBR.

2.6. Principiile ajutorului public judiciar

Într-o analiză laborioasă privind ajutorul public judiciar ar trebui ca punctul de pornire să vizeze edictarea unor principii care, ulterior, să se regăsească în modificările legislative propuse sau preconizate. Abordând astfel reforma ajutorului public judiciar riscul unor curențe ar trebui să fie minimizat.

⁵⁴ În acest sens este și concluzia cuprinsă în Raportul de activitate pe anul 2015 al Rețelei pro bono pentru drepturile omului al ACTEDO. Astfel, 11 dintre cele 16 persoane care au apelat în anul 2015 la ajutorul Rețelei au arătat că nu ar fi avut nicio soluție la îndemână pentru problemele lor juridice dacă nu ar fi fost sprijiniți prin munca pro bono a membrilor rețelei. A se vedea p. 14 din Raport, disponibil la: https://actedo.org/wp-content/uploads/2016/05/Reteaua-Pro-Bono_Raport-de-activitate-2015.pdf (accesat 8.10.2022).

Într-un document⁵⁵ elaborat în 2019 de International Bar Association (IBA)⁵⁶ au fost trasate **27 de principii** care să acopere principalele elemente definitorii⁵⁷ ale ajutorului judiciar:

- Finanțarea, domeniul de aplicabilitate și condițiile de eligibilitate;
- Administrarea ajutorului judiciar;
- Furnizarea ajutorului judiciar.

Documentul a definit **ajutorul judiciar**⁵⁸ ca îndeplinind cumulativ următoarele condiții:

- Consultanță juridică, asistență și reprezentare,
- pentru persoane sau grup de persoane care nu își permit să plătească personal pentru serviciile juridice,
- în principal oferite de avocați sau paralegali,
- pentru probleme juridice specifice,
- ajutor finanțat în tot sau în parte de stat, și
- care include scutiri de taxe de timbru și alte facilități fiscale.

Prin urmare, în esența lui, ajutorului judiciar trebuie să fie unul public, finanțat de Stat, cel puțin în parte.

Fără a reda integral principiile sintetizate de documentul amintit, care poate fi o sursă importantă de inspirație pentru legiuitorul român la momentul reformării acestei instituții importante, considerăm util a sublinia câteva elemente de pornire pe care le considerăm necesare a fi avute în vedere.

2.6.1. Abordarea cost-beneficiu

Primul principiu reținut⁵⁹ pornește de la o premisă ce pare să nu fi fost avută în vedere de legiuitorul român, cel puțin nu într-un mod vădit. Astfel, se arată că:

„Furnizarea de servicii juridice prin intermediul ajutorului judiciar generează beneficii sociale și economice semnificative. În procesul de formulare a bugetului, guvernele ar trebui să estimeze costurile și beneficiile sociale și economice ale furnizării serviciilor de asistență juridică, inclusiv luând în considerare costurile sociale și economice ale eșecului furnizării serviciilor.”

Prin urmare, nu este suficientă bugetarea unei anumite sume cu titlu de cost al ajutorului public judiciar atâta timp cât nu sunt verificate care sunt costurile indirecte ale nefurnizării serviciului persoanelor care chiar ar fi avut nevoie de acesta, costuri care se pot regăsi în consecințe asupra sănătății, asupra locului de muncă și asupra nivelului de trai a celor cărora nu li se furnizează acest ajutor.

Într-un studiu recent⁶⁰ asupra analizei cost-beneficiu a ajutorului public judiciar, **s-a concluzionat** că beneficiile economice ale investiției în acesta depășesc costurile și că sprijinirea acestui tip de ajutor poate genera economii semnificative la bugetul public, dar și pentru societate, în general.

2.6.2. Plata serviciilor oferite și calitatea acestora

Conform celui de-al doilea principiu, chiar dacă suma stabilită ca buget pentru ajutorul judiciar va fi întotdeauna efectul unei decizii politice, cuantumul onorariilor plătite celor care prestează serviciile de ajutor judiciar trebuie **să fie unul echitabil**.

Corelativ, conform celui de-al 23-lea și celui de-al 25-lea principiu, avocații care oferă serviciile de ajutor judiciar trebuie să le presteze în acord cu reglementările profesionale și cu standardele existente de etică și de calitate a serviciilor furnizate.

Prin urmare, este necesar a se crea un echilibru între calitatea muncii prestate și remunerația aferentă acesteia, pentru a nu exista un dezechilibru în niciuna dintre direcții, aspect ce ar putea afecta calitatea ajutorului judiciar furnizat.

⁵⁵ *Guidelines on Legal Aid Principles on Civil, Administrative and Family Justice Systems and its Commentary*, elaborat în 2019 de IBA Access to Justice and Legal Aid Committee and the Bar Issues Commission și disponibil la: <https://www.ibanet.org/document?id=Guide-on-legal-aid-principles-2019> (accesat 8.10.2022).

⁵⁶ IBA – International Bar Association este o organizație nonguvernamentală, înființată în 1947. Membrii actuali sunt peste 80.000 de avocați internaționali individuali din majoritatea firmelor de avocatură de top din lume și aproximativ 190 de asociații de avocați și societăți de avocatură din peste 170 de țări. Detaliile organizației pot fi accesate la: <https://www.ibanet.org/About-the-IBA> (accesat 8.10.2022).

⁵⁷ IBA, *Guidelines on Legal Aid Principles on Civil, Administrative and Family Justice Systems and its Commentary*, 2019, p. 9.

⁵⁸ Idem, p. 13.

⁵⁹ Idem, p. 14.

⁶⁰ Elaborat de International Bar Association (IBA) cu sprijinul World Bank, *A Tool for Justice: A Cost Benefit Analysis of Legal Aid*, septembrie, 2019, p. 16, disponibil la: <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=DB027287-2352-4269-8D0F-C1446B1023BC> (accesat 8.10.2022).

2.6.3. Avocatura pro bono

Conform cu cel de-al 3-lea principiu⁶¹:

„Organismele profesionale ale avocaților ar trebui să încerce să maximizeze modalitățile în care membrii lor pot furniza servicii juridice pro bono în conformitate cu cultura și tradițiile lor, dar guvernele nu se pot baza pe acest lucru pentru a acoperi serviciile, care ar trebui să fie finanțate în mod corespunzător prin ajutor judiciar”.

Așadar, avocatura pro bono trebuie să fie complementară și subsidiară ajutorului public judiciar, netrebuind și neputând să îl înlocuiască, dar ea trebuie să existe într-un sistem de drept suficient de matur.

2.6.4. Scutirea de la plata taxelor de timbru

Conform celui de-al 5-lea principiu⁶², se consideră că, acolo unde condițiile permit acordarea ajutorului judiciar, taxelor judiciare de timbru ar trebui să fie scutite de la plată în mod automat, fără a se urma o procedură suplimentară în acest sens.

Apare firesc ca, atunci când justițiabilul îndeplinește condițiile pentru ajutorul public judiciar, dacă el se aplică pentru costurile privind asistarea de către avocat și costurile privind taxele de timbru să fie suportate tot de către stat. Acordarea ajutorului doar sub anumită formă, ar putea eșua în a-și îndeplini scopul pentru care a fost acordat, respectiv accesul la justiție a persoanei aflată într-o situație defavorizată.

2.6.5. Criteriile relevante pentru eligibilitate

O serie de principii (de la al 8-lea până la al 10-lea) stabilesc **criteriile relevante** pentru acordarea ajutorului judiciar.

În primul rând, se arată că (principiul al 8-lea)⁶³:

„Mijloacele financiare reprezintă un criteriu relevant atunci când se evaluează eligibilitatea pentru ajutorul judiciar. Vulnerabilitatea, inclusiv lipsa de cunoștințe sau capacitatea de a-și apăra drepturile fără ajutor specializat, este, de asemenea, un factor relevant”.

De asemenea, se consideră că (principiul al 9-lea)⁶⁴:

„Următoarele criterii sunt relevante în analiza eligibilității pentru ajutorul judiciar: interesele justiției (care, la rândul lor, vor fi afectate de importanța problemei pentru individ – analizată obiectiv) – și importanța problemei pentru ceilalți din societate, în special pentru grupurile dezavantajate, precum și complexitatea problemei și disponibilitatea unor metode alternative satisfăcătoare de realizare a justiției, inclusiv finanțare alternativă și probabilitatea de succes”.

Totuși, se consideră că prioritar se aplică criteriul privind „interesele justiției” față de cel privind „probabilitatea de succes” (principiul al 10-lea)⁶⁵:

„Interesele justiției reprezintă un criteriu de eligibilitate mai important decât probabilitatea de succes în ajutorul judiciar privind cauzele civile, administrative și de dreptul familiei. În chestiunile legate de dreptul familiei, perspectivele de succes nu vor fi adesea relevante.”

Reiese deci că relevante pentru acordarea ajutorului public judiciar ar trebui să fie, în ordine, următoarele:

- Situația financiară;
- Vulnerabilitatea justițiabilului, inclusiv cea relevată de lipsa educației;
- Interesele justiției, care țin de relevanța cauzei, atât pentru individ, cât și pentru societate;
- Complexitatea problemei;
- În ultimă instanță, probabilitatea succesului cauzei.

Considerăm că ultimul criteriu, privind probabilitatea de succes, nu se impune a fi adoptat în sistemul nostru de drept, având în vedere jurisprudența divergentă a instanțelor raportat la aceeași problemă de drept, chiar dacă instanțele fac parte din cadrul aceleiași circumscripții de Curte de Apel.

⁶¹ IBA, *Guidelines on Legal Aid Principles on Civil, Administrative and Family Justice Systems and its Commentary*, 2019, p. 14.

⁶² Idem, p. 15.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Idem, p. 16.

⁶⁵ Ibidem.

2.6.6. Consultanța juridică inițială

Un ultim principiu pe care îl considerăm important de avut în vedere este cel stabilit ca fiind principiul al 11-lea⁶⁶. Prin acesta se reține că ajutorul judiciar ar trebui să fie general accesibil sub forma consultanței juridice inițiale atunci când nu există alte surse rezonabile pentru justițiabil să acceseze o astfel de consultanță.

Important de precizat este și faptul că studiul citat conține și comentariile rezultate din analiza și dezbateră celor 27 de principii, realizată în cursul elaborării acestuia, comentarii care pot constitui puncte de discuție în acceptarea sau repudierea principiilor sintetizate, conform cu modul în care sistemul de drept în care urmează a fi implementate este construit și funcționează⁶⁷.

2.7. Concluzii

Ajutorul public judiciar consacrat la nivel național este departe de a fi reglementat corespunzător menirii pe care ar trebui să o îndeplinească și pe care și-a propus-o încă din art. 1 al OUG nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă.

Chiar și modificările preconizate a intra în vigoare, care regândesc modul de stabilire a pragurilor ce evaluează situația financiară a justițiabilului, nu rezolvă la nivel sistemic problema ajutorului judiciar pentru grupurile care într-adevăr au nevoie de el, grupurile vulnerabile.

O regândire a ajutorului public judiciar în baza principiilor prezentate în acest capitol ar putea crea premisele unei instituții care să funcționeze corespunzător, respectiv să îi sprijine în mod real pe cei pentru care a fost creată încă de la început.

Complementar acestei reforme, reglementarea expresă a avocaturii pro bono ar putea acoperi golurile pe care ajutorul public judiciar reformat le-ar lăsa, totuși, în nevoia de asistență juridică a persoanelor din grupurile vulnerabile, după cum vom vedea în capitolul dedicat acestui subiect.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Idem, p. 9-10.



REFERINȚE

UNBR, CRJ, *Manualul interdisciplinar privind asistența grupurilor vulnerabile - ghid elaborat pentru sprijinirea cetățeanului și a sistemului de justiție*, disponibil la: <https://www.unbr-justa.ro/manual-interdisciplinar-privind-asistenta-grupurilor-vulnerabile-ghid-elaborat-pentru-sprajinirea-cetateanului-si-a-sistemului-de-justitie/> (accesat 2.09.2022)

Raportul de activitate pe anul 2015 al Rețelei Pro Bono pentru Drepturile Omului al ACTEDO, disponibil la: https://actedo.org/wp-content/uploads/2016/05/Reteaua-Pro-Bono_Raport-de-activitate-2015.pdf (accesat 8.10.2022)

IBA, *Guidelines on Legal Aid Principles on Civil, Administrative and Family Justice Systems and its Commentary*, 2019, disponibil la: <https://www.ibanet.org/document?id=Guide-on-legal-aid-principles-2019> (accesat 8.10.2022)

IBA, *A Tool for Justice: A Cost Benefit Analysis of Legal Aid*, septembrie, 2019, disponibil la: <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=DB027287-2352-4269-8D0F-C1446B1023BC> (accesat 8.10.2022)

Georgiana Iorgulescu

CAPITOLUL 3

Accesul la justiție pentru
anumite categorii de victime.
Puncte nevralgice

3.1. Accesul la justiție al victimelor violenței domestice

3.1.1. Drepturile victimelor violenței domestice și lacune în intervenția în astfel de cazuri

România a ratificat prin Legea nr. 30/2016 Convenția de la Istanbul (Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței în familie).

Cu ocazia depunerii instrumentului de ratificare, România a formulat câteva rezerve, cum ar fi dreptul de a prevedea sancțiuni nepenale, în locul sancțiunilor penale, pentru comportamentele menționate în art. 33 și 34 din Convenție, respectiv pentru:

- **violența psihologică**, definit ca fiind *comportamentul intenționat de prejudiciere a integrității psihologice a unei persoane prin constrângere sau amenințări* (art.34);
- **hărțuirea**, definită ca fiind *comportamentul intenționat de angajare repetată într-un comportament direcționat de către o persoană, determinând-o pe aceasta să se teamă pentru siguranța sa* (art.34).

Legiuitorul român a decis ca „violența psihologică”, ca formă a violenței domestice, nu necesită tratamente de natură penală. În ceea ce privește hărțuirea descrisă ca infracțiune de art.208 Cod penal, aceasta nu este aplicabilă infracțiunilor de violență în familie, enumerate în cadrul art.199 Cod penal. Așadar, legiuitorul român a ales o formă mai ușoară de sancționare a faptelor care, din perspectiva Convenției, ar trebui considerate infracțiuni, rămânând la ceea ce Codul penal deja conținea ca fiind infracțiuni de violență în familie.

Transpunerea Convenției de la Istanbul, cu rezerve, s-a realizat prin modificări subsecvente ale Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice. Astfel, art. 3 din legea 217/2003, republicată, lărgeste definiția violenței domestice în sensul Convenției:

Violența domestică înseamnă orice acțiune sau acțiune intenționată de violență fizică, sexuală, psihologică, economică, socială, spirituală sau cibernetică, care se produce în mediul familial sau domestic ori între soți sau foști soți, precum și între actuali sau foști parteneri, indiferent dacă agresorul locuiește sau a locuit împreună cu victima.

Drepturile victimei violenței domestice sunt descrise în art.6 din legea de transpunere. Astfel, aceasta are dreptul:

- a) la respectarea personalității, demnității și a vieții sale private;
- b) la informarea cu privire la exercitarea drepturilor sale;
- c) la protecție specială, adecvată situației și nevoilor sale;
- d) la servicii de consiliere, reabilitare, reintegrare socială, precum și la asistență medicală gratuită, în condițiile prezentei legi;
- e) la consiliere și asistență juridică gratuită, în condițiile legii.

Membru de familie, în sensul Legii nr. 217/2003, republicată, înseamnă:

- ascendenții și descendenții, frații și surorile, soții și copiii acestora, precum și persoanele devenite rude prin adopție;
- soțul/soția și/sau fostul soț/fosta soție;
- frații, părinții și copiii din alte relații ai soțului/soției sau ai fostului soț/fostei soții;
- persoanele care au stabilit relații asemănătoare acelorora dintre soți sau dintre părinți și copii, actuali sau foști parteneri, indiferent dacă acestea au locuit sau nu cu agresorul, ascendenții și descendenții partenerei/partenerului, precum și frații și surorile acestora;
- tutorele sau altă persoană care exercită drepturile față de persoana copilului;
- reprezentantul legal sau altă persoană care îngrijește persoana cu boală psihică, dizabilitate intelectuală ori handicap fizic, cu excepția celor care îngrijesc persoana fiindcă au o sarcină profesională.

Autoritățile administrației publice centrale și locale au obligația să asigure exercitarea dreptului la informare al victimelor violenței domestice cu privire la:

- a) instituțiile și organizațiile neguvernamentale care asigură consiliere psihologică sau orice alte forme de asistență și protecție a victimei, în funcție de necesitățile acesteia;
- b) organul de urmărire penală la care pot face plângere;
- c) dreptul la asistență juridică și instituția unde se pot adresa pentru exercitarea acestui drept;

- d) condițiile și procedura pentru acordarea asistenței juridice gratuite;
- e) drepturile procesuale ale persoanei vătămate, ale părții vătămate și ale părții civile;
- f) condițiile și procedura pentru acordarea compensațiilor financiare de către stat, potrivit legii;
- g) măsurile ce pot fi dispuse prin ordinul de protecție provizoriu și, după caz, prin ordinul de protecție, demersurile necesare pentru emiterea acestora și procedura de judecată.⁶⁸

Textul este deficitar, în sensul că acesta nu explicitează care anume sunt aceste autorități, însă, din lecturarea Capitolului II care face trimitere la instituții cu atribuții în prevenirea și combaterea violenței domestice se poate deduce că acestea sunt Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați, Ministerul Muncii, Ministerul Sănătății, Ministerul Educației, Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului, Direcțiile de asistență socială din subordinea consiliilor locale ale municipiilor și orașelor și Compartimentele de asistență socială de la nivelul

Desemnarea persoanelor care instrumentează cauzele de violență domestică se face de către autoritățile publice cu atribuții în domeniu, dintre următoarele categorii de profesioniști:

- asistenți sociali, psihologi și consilieri juridici sau persoane cu atribuții de asistență socială, angajați ai DGASPC, direcțiilor de asistență socială sau compartimentelor de asistență socială ori din cadrul organizațiilor neguvernamentale sau furnizori de servicii sociale autorizați pentru această activitate;
- polițiști de proximitate.

Din coroborarea art.14 și art. 15 rezultă că nu lucrătorii poliției sunt pe primul plan în instrumentarea cauzelor de violență domestică ci lucrătorii sociali, în special asistenții sociali. Mai mult, lucrătorii poliției sunt cei care sunt sprijiniți de către persoanele desemnate de autoritățile locale.

Intervenția de urgență în cazuri de violență domestică se axează pe acordarea de servicii sociale prin intermediul unei echipe mobile formate din reprezentanți ai Serviciului Public de Asistență Socială, denumit în continuare SPAS (art.51).

Echipa mobilă are drept rol verificarea semnalărilor, evaluare inițială, realizare a demersurilor pentru depășirea riscului imediat, constând în:

- transport la unitatea medicală din proximitate;
- sesizarea organelor de cercetare penală;
- sesizarea organelor competente pentru emiterea unui ordin de protecție provizoriu;
- orientarea către DGASPC ori SPAS pentru găzduire și aplicarea managementului de caz pentru victime și agresori (managementul de caz se asigură de compartimentul violență domestică din cadrul DGASPC).

Reprezentanții SPAS, pentru verificarea semnalărilor privind violența domestică, au drept de acces în sediile și punctele de lucru ale persoanelor juridice și la domiciliul persoanelor fizice.

Se observă o suprapunere între autoritățile care instrumentează cauzele de violență domestică și cele care fac intervenția de urgență, legiuitorul nefăcând precizări exacte cu privire la cine sunt cele dintâi. În continuare, se pune problema cum poate echipa mobilă formată din lucrători speciali să efectueze demersuri pentru depășirea riscului imediat în cazuri de violență domestică fără ajutorul lucrătorilor poliției.

3.1.2. Serviciile sociale destinate victimelor violenței domestice

Serviciile sociale destinate victimelor violenței domestice organizate în regim rezidențial, cu găzduire pe o perioadă determinată, sunt:

- centre de primire în regim de urgență (consiliere juridică);
- centre de recuperare (consiliere juridică);
- locuințe protejate (consiliere juridică).

Serviciile sociale organizate în regim de zi sunt:

⁶⁸ Art.7, alin.2 din Legea nr.217/2003, republicată

- centre de consiliere pentru prevenirea și combaterea violenței în familie;
- centre de informare și sensibilizarea a populației;
- centre de asistență destinate agresorilor (consiliere juridică).

Toate aceste servicii sunt înființate prin hotărâri ale consiliilor județene și locale, organizarea acestora putând fi în sistem public sau în parteneriat public-privat, cu finanțare de la bugetele locale, finanțări nerambursabile ori de la bugetul de stat.

După cum se poate observa, consilierea juridică este disponibilă pentru victimele violenței domestice în diverse tipuri de servicii sociale. Chiar și așa fiind, nu rezultă care anume este entitatea juridică chemată să ofere astfel de servicii. Este adevărat că autoritățile administrației publice sunt cele chemate să creeze serviciile prezentate anterior numai că legea nu prevede mecanismele, în concret, aflate la îndemâna acestora pentru furnizarea consilierii juridice. Prin urmare, este foarte posibil ca aceasta să rămână la nivel de deziderat.

3.1.3. Măsuri de protecție de natură juridică a victimelor violenței domestice

3.1.3.1. Ordinul de protecție provizoriu

Ordinul de protecție provizoriu reglementat de Legea nr. 217/2003 republicată, nu a fost pus în aplicare până la data apariției Ordinului nr. 146/11 decembrie 2018 al ministrului afacerilor interne și al ministrului muncii și justiției sociale privind modalitatea de gestionarea a cazurilor de violență domestică de către polițiști.

Ordinul conține procedura de intervenția a polițiștilor în cazuri de violență domestică, formularul de evaluare a riscului, metodologia de utilizare a acestuia, conținutul ordinului de protecție provizoriu, a modelului de proces-verbal de comunicare a acestuia victimei și agresorului, modelul declarației date de victimă și a declarației date de agresor.

Intervenția polițiștilor survine ca urmare a sesizărilor:

- prin Sistemul național unic de apeluri de urgență (112);
- formulate în scris sau oral, direct ori telefonic la sediul unităților de poliție, de către persoanele implicate în acte de violență domestică, persoane care asistent la astfel de acte sau de orice persoană;
- din oficiu.

Ordinul de protecție provizoriu se emite de către polițiști, care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, constată că există un risc iminent ca viața, integritatea fizică ori libertatea unei persoane să fie pusă în pericol printr-un act de violență domestică. Existența riscului iminent se face pe baza formularului de evaluare a riscului, care este Anexa 1 la Ordinul nr. 146/11 decembrie 2018 al ministrului afacerilor interne și al ministrului muncii și justiției sociale privind modalitatea de gestionarea a cazurilor de violență domestică de către polițiști.

În măsura în care rezultă incidența unui risc iminent, polițistul emite ordinul de protecție provizoriu.

Ordinul de protecție provizoriu poate fi emis, fără formularul de evaluare a riscului (victima se află în imposibilitatea obiectivă de a furniza informații), pe baza:

- probelor obținute ca urmare a verificării sesizărilor privind violența domestică;
- probelor obținute potrivit Codului de procedură penală atunci când sunt indicii de săvârșire a unor infracțiuni cuprinse în art. 199 (Violența în familie) Cod penal.

Prin urmare, în situația în care faptele nu au trăsăturile unei infracțiuni, probatoriul urmează regimul probelor conform Codului de procedură civilă. Înregistrările audiovideo sau foto efectuate fără consimțământul persoanelor urmează regimul probelor⁶⁹, după caz, prevăzute de Codul de procedură civilă sau de Codul de procedură penală. Emiterea ordinului de protecție provizoriu nu împiedică luarea unei măsuri preventive, în măsura în care a s-a săvârșit o infracțiune care justifică o astfel de măsură.

⁶⁹ Art.29 din Legea nr.217/2003, republicată

Polițiștii, pentru verificarea sesizărilor și obținerea de probe, au dreptul de a pătrunde în domiciliul sau reședința persoanei, fără acordul acesteia, pot folosi forța și mijloacele din dotare pentru a pătrunde în acestea.

Prin ordinul de protecție provizoriu se dispun, pentru o perioadă de 5 zile, una ori mai multe măsuri de protecție:

- evacuarea temporară a agresorului din locuința comună, chiar dacă acesta este proprietarul locuinței;
- reintegrarea victimei și, după caz, a copiilor acesteia în locuința comună;
- obligarea agresorului la păstrarea unei distanțe minime determinate față de victimă și față de membrii familiei acesteia, ori față de reședința, locul de muncă sau unitatea de învățământ;
- obligarea agresorului de a purta permanent un sistem electronic de supraveghere;
- obligarea agresorului de a preda poliției armele deținute;
- încălcarea oricăreia dintre măsurile dispuse constituie infracțiune și se sancționează cu închisoarea de la o lună la un an.

Obligațiile și interdicțiile cuprinse în ordin sunt obligatorii imediat de la emitere, fără somație. Polițiștii pot folosi forța pentru punerea în aplicare a celor dispuse în ordinul de protecție provizoriu. Termenul de 5 zile se calculează pe ore (120 de ore) de la momentul emiterii ordinului.

Confirmarea și contestarea ordinului de protecție provizoriu

Ordinul de protecție provizoriu se înaintează pentru confirmare parchetului de pe lângă judecătoria competentă în a cărei rază a fost emis, în termen de 24 de ore de la emitere, însoțit de formularul de evaluare a riscului și de mijloacele de probă obținute (indiferent dacă sunt de natură civilă sau penală). În termen de 48 de ore de la emiterea ordinului, procurorul decide cu privire la menținerea acestuia. Dacă acesta confirmă, aplică o rezoluție cu caracter administrativ pe exemplarul original al ordinului. În caz contrar, dispune motivat încetarea măsurilor cu indicarea momentului la care acestea încetează.

În situația confirmării ordinului de protecție provizoriu, procurorul înaintează dosarul judecătoriei împreună cu o cerere de emitere a ordinului de protecție. Durata ordinului de protecție provizoriu se prelungește de drept cu durata necesară soluționării cauzei, cu informarea agresorului.

Ordinul de protecție provizoriu poate fi contestat de agresor la judecătorie, în termen de 48 de ore de la comunicare. Contestația se judecă cu citarea părților (neprezentarea nu împiedică judecata), cu participarea obligatorie a procurorului, cu citarea organului constator, în regim de urgență, în camera de consiliu. Hotărârea este definitivă.

Capitolul din Legea nr.217/2003 nu vizează, în concret, asistența juridică gratuită a victimei, dar, câtă vreme art.36 din acest capitol vizează completarea corespunzătoare a acestuia cu prevederile privind ordinul de protecție, se poate concluziona că victima are vocație la asistența juridică gratuită.

3.1.3.2. Ordinul de protecție

Ordinul de protecție poate fi solicitat instanței de judecată (judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul sau reședința victima) de victimă personal ori prin reprezentant legal, de către procuror în cadrul procedurii descrise mai sus sau de reprezentanții autorității competente la nivelul unității administrativ-teritoriale cu atribuții în protecția victimelor violenței domestice.

Formularul de cerere pentru emiterea ordinului de protecție se află în anexa la Legea nr.217/2003, republicată.

Din perspectiva condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească victima violenței domestice, prin comparație cu cele referitoare la obținerea ordinului de protecție provizoriu, în cazul ordinului de protecție simplu, art.38 nu mai face referire „la risc iminent” ci doar la o stare de pericol.

Ordinul de protecție poate conține:

- evacuarea temporară a agresorului din locuința familiei, chiar dacă acesta este proprietarul;
- reintegrarea victimei și, după caz, a copiilor victimei, în locuința familiei;
- limitarea folosinței de către agresor a locuinței comune, atunci când aceasta poate fi astfel partajată încât agresorul să nu vină în contact cu victima;

- cazarea/plasarea victimei și, după caz, a copiilor, într-un centru de asistență dintre cele prevăzute la art. 17 din Legea 217/2003;
- obligarea agresorului la păstrarea unei distanțe minime față de victimă, față de copii sau față de alte rude ori față de reședința, locul de muncă sau unitatea de învățământ;
- interdicția pentru agresor de a se deplasa în anumite localități sau zone pe care victima le frecventează ori le vizitează periodic;
- obligarea agresorului de a purta permanent a unui dispozitiv electronic de supraveghere;
- interzicerea agresorului a oricărui contact, inclusiv telefonic, prin corespondență sau în orice alt mod, cu victima;
- obligarea agresorului de a preda poliției armele deținute;
- încredințarea copiilor minori sau stabilirea reședinței acestora.

Prin aceeași hotărâre, judecătorul poate obliga agresorul la suportarea chiriei și/sau a întreținerii pentru locuința temporară unde victima, copiii minori sau alți membri de familie locuiesc ori urmează să locuiască din cauza imposibilității de a rămâne în locuința familială.

Judecătorul, poate, de asemenea, dispune și obligarea agresorului de a urma consiliere psihologică, psihoterapie sau poate recomanda luarea unor măsuri de control, efectuarea unui tratament ori a unor forme de îngrijire (de pildă, în materia dependențelor).

De asemenea, judecătorul poate lua o măsură de control pentru respectarea ordinului de protecție, precum:

- obligarea agresorului de a se prezenta periodic, la un interval de timp, la secția de poliție;
- obligarea agresorului de a da informații organului de poliție cu privire la noua locuință, în cazul în care prin ordin el a fost evacuat din locuința familiei;
- verificări periodice și/sau spontane privind locul în care se află agresorul.

Durata măsurilor dispuse prin ordinul de protecție se stabilește de judecător, fără a putea depăși 6 luni de la data emiterii ordinului.

Soluționarea cererii

Cererea se judecă de urgență, în camera de consiliu cu participarea obligatorie a procurorului. Citarea părților se face potrivit regulilor privind citarea în cauze urgente. Cu toate acestea, în caz de urgență deosebită, ordinul de protecție poate fi emis fără citarea părților, chiar în aceeași zi, pe baza cererii și a actelor din dosar. Soluționarea cererii nu poate depăși 72 de ore de la depunerea cererii (excepție făcând situația în care s-a emis anterior un ordin de protecție provizoriu). Motivarea ordinului se face în cel mult 48 de ore de la pronunțare.

Împotriva hotărârii care cuprinde ordinul se poate face apel, în termen de 3 zile de la pronunțare dacă s-a dat cu citarea părților și de la comunicare dacă s-a dat fără citarea lor. Instanța de apel poate suspenda executarea ordinului numai cu plata unei cauțiuni de către agresor.

Asistența juridică, atât pentru victimă, cât și pentru agresor este **obligatorie**.

Executarea ordinului de protecție

Ordinul de protecție se pune în executare de îndată, sub supravegherea poliției (polițistul poate intra în locuința familiei cu consimțământul persoanei protejate). Aceasta, în exercitarea atribuțiilor de supraveghere a respectării ordinului de protecție, poate efectua vizite inopinate la locuința persoanei vătămate, pot să apeleze telefonic agresorul sau victima, pot solicita informații din partea vecinilor, colegilor, etc.

Nerespectarea obligațiilor și măsurilor cuprinse în ordinul de protecție de către agresor (cele prevăzute la 38 alin. (1), (4) și (5) lit. a) și b) din Legea nr. 217/2003, republicată) constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 5 ani.

În situația în care persoana vătămată încalcă dispozițiile ordinului de protecție, aceasta va fi obligată la plata cheltuielilor generate de emiterea și punerea în executare a ordinului.

La expirarea duratei măsurilor de protecție, persoana protejată poate cere un nou ordin de protecție, dacă există indicii că, fără aceste măsuri de protecție îi este pusă în pericol viața, integritatea fizică sau psihică ori libertatea.

Agresorul poate solicita revocarea ordinului sau înlocuirea măsurii dispuse în anumite condiții prevăzute de art. 49 din Legea nr. 217/2003, republicată.

Asistența juridică în cadrul procedurii emiterii ordinului de protecție

Așa cum am arătat anterior, unul dintre drepturile victimei violenței domestice este dreptul la consiliere și asistență juridică gratuită, în condițiile legii (art.6, lit. e din Legea nr. 217/2003, republicată). Art. 7 alin. 2 face trimitere la obligația autorităților centrale și locale de a informa victima cu privire la:

- dreptul la asistență juridică și instituția la care se pot adresa pentru exercitarea acestui drept;
- condițiile și procedura pentru acordarea asistenței juridice gratuite;
- condițiile și procedura pentru acordarea compensațiilor financiare de către stat, în condițiile legii.

Legea nr. 217/2003 nu conține detalii cu privire la instituția la care se pot adresa victimele pentru exercitarea dreptului la asistență juridică și nu conține norme speciale cu privire la condițiile acordării asistenței juridice gratuite. Cum art.42 prevede, în cadrul alin.2 și 3 asistența juridică, atât a victimei cât și a agresorului ca fiind obligatorii, considerăm că este o formă a ajutorului public judiciar prevăzută de OUG nr.51/2008, respectiv:

Art. 8¹- Ajutorul public judiciar se acordă, potrivit prezentei ordonanțe de urgență, independent de starea materială a solicitantului, dacă prin lege specială se prevede dreptul la asistență judiciară sau dreptul la asistență juridică gratuită, ca măsură de protecție, în considerarea unor situații speciale, precum minoritatea, handicapul, un anumit statut și altele asemenea (...).

În privința terminologiei folosite, este adevărat că art.6 din Legea nr.217/2003 utilizează sintagma *asistență juridică gratuită* în vreme ce art.42 pe cea de *asistență juridică* (obligatorie), dar, câtă vreme scopul legii este acela de a acorda asistență atunci devine incident art.8¹ din Ordonanța privind ajutorul public judiciar. Prin urmare, indiferent de veniturile încasate, destinatarul legii speciale (Legea nr.217/2003) se bucură de ajutor public judiciar. Acesta este, de altfel, prevăzut în Cererea privind emiterea ordinului de protecție, anexă la Legea nr.217/2003, însă sub o altă denumire, respectiv *asistență juridică din oficiu*.

Convenția de la Istanbul stabilește dreptul la asistență judiciară pentru victimele violenței domestice și nu pentru agresori. Cu toate acestea, prin legile subsecvente de transpunere a Convenției în legislația internă, asistența juridică a agresorului este obligatorie. Cu toate că procedura care se desfășoară în fața instanței este una civilă, statul are obligația, prin lege, de a asigura agresorului asistență juridică, asemenea situațiilor specifice procedurii penale.

În ceea ce privește cuantumul sumelor acordate avocaților desemnați de către Serviciile de asistență judiciară din cadrul barourilor pentru furnizarea asistenței juridice în cazurile de violență în familie, conform Protocolului tripartit încheiat între Ministerul Justiției, Uniunea Națională a Barourilor din România și Ministerul Public, onorariul avocatului desemnat pentru instituirea ordinului de protecție este de 543 de Ron. Apreciem că, aceeași sumă este valabilă fie că vorbim de victimă fie de agresor, Protocolul nefăcând nicio specificație în aceste sens. Același Protocol prevede posibilitatea acordării ajutorului public extrajudiciar pentru asistență judiciară acordată victimelor violenței în familie, onorariul avocatului desemnat fiind de 340 de Ron.

Comentariu: terminologia utilizată în ceea ce privește asistența juridică acordată victimei, în sens larg, trebuie unificată și explicitată în tot corpul Legii nr. 217/2003, republicată, în concordanță cu OUG 51/2008 privind ajutorul public judiciar (care, la rândul ei, ar trebui să țină seama de terminologia din Codurile de procedură civilă, respectiv, penală). Acest lucru ar conduce la înțelegerea și accesibilitatea serviciului acordat victimei.

3.1.4. Consilierea juridică gratuită

Așa cum am arătat anterior, aceasta constituie un drept al victimei violenței domestice prevăzut de art. 6, lit. e) din Legea nr. 217/2003, republicată.

În ceea ce privește exercitarea în concret a acestui drept, art. 13, alin. 1, lit. h) prevăd, în sarcina autorităților administrației publice locale obligația de a suporta din bugetul local, pentru cazurile luate în evidență de către serviciile publice de asistență socială, cheltuielile cu întocmirea actelor juridice și pentru obținerea certificatelor medico-legale.

De asemenea, centrele de primire în regim de urgență (adăposturi), centrele de recuperare și locuințele protejate, acestea asigură gratuit consiliere juridică potrivit instrucțiunilor elaborate de autoritate (art. 19, alin. 2), în cazul adăposturilor.

Comentariu: întrucât legea nu lămurește expres sintagma de autoritate, din coroborarea tuturor articolele menționate anterior rezultă că finanțarea costurilor consilierii juridice este realizată din bugetele locale, fie acestea județene, orășenești ori comunale, în funcție de entitatea care înființează respectivele centre. Prin urmare, nefiind o finanțare de la bugetul statului, nu se poate circumscrie noțiunii de ajutor public judiciar, așa cum este acesta descris în OUG 51/2008. Dacă “autoritatea” menționată la art. 17, alin. 2 nu este o autoritate centrală ci una locală, s-ar putea concluziona ca metodologia de acordare a consilierii juridice pentru victime nu este una uniformă la nivel național. Pe de altă parte, acordarea acestor servicii de către consilierii juridici implică o schimbare a legislației acestei profesii sau contractarea de servicii avocațiale.

3.2. Accesul la justiție al victimelor infracțiunilor

3.2.1. Asistență juridică gratuită pentru victime

Transpunerea Directivei 2012/29/UE de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității s-a realizat prin acte normative succesive, ultimul fiind O.U.G. nr. 24/2019, care aduc modificări Legii nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor.

Art. 14 din Legea nr. 211/2004 face trimitere la condițiile în care se poate acorda **asistență juridică gratuită, la cerere**, respectiv pentru:

- persoanele asupra cărora a fost săvârșită o tentativă la infracțiunile de omor, omor calificat, prevăzute la art. 188 și 189 din Codul penal, o infracțiune de vătămare corporală, prevăzută la art. 194 din Codul penal, o infracțiune intenționată care a avut ca urmare vătămarea corporală a victimei, o infracțiune de viol, agresiune sexuală, act sexual cu un minor, coruperea sexuală a minorilor, prevăzute la art. 218-221 din Codul penal;
- soțul, copiii și persoanele aflate în întreținerea persoanelor decedate prin săvârșirea infracțiunilor de omor, omor calificat, prevăzute la art. 188 și 189 din Codul penal, precum și a infracțiunilor intenționate care au avut ca urmare moartea persoanei.
- victimelor prevăzute la alin. (1) dacă infracțiunea a fost săvârșită pe teritoriul României sau, în cazul în care infracțiunea a fost săvârșită în afara teritoriului României, dacă victima este cetățean român sau străin care locuiește legal în România și procesul penal se desfășoară în România.
- victimele traficului de persoane (conform Legii nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, lege specială care face trimitere, la art. 44 alin. 2 la drepturile prevăzute de Capitolul IV din Legea nr.211/2004)

Asistența juridică gratuită poate fi acordată, la cerere, și victimelor altor infracțiuni decât cele menționate anterior, în măsura în care venitul lunar pe membru de familie al victimei este cel mult egal cu salariul de bază minim brut pe țară stabilit pentru anul în care victima a formulat cererea de asistență juridică gratuită (art.15).

Comentariu: prin urmare, norma de venit stabilită de Legea nr.211/2004 pentru victimele altor infracțiuni este substanțial mai mare decât cea prevăzută de OG nr.51/2008, cea din urmă având valori derizorii, neactualizate. Chiar așa fiind, această vocație depinde de gradul de informare a victimelor cu privire la această posibilitate, informare care aparține organelor judiciare, inclusiv cu privire la condiția și procedurile de acordare a asistenței juridice gratuite (art.4, alin.1)

Art. 16 face referire la alte condiții pe care victima infracțiunii trebuie să le îndeplinească pentru a avea acces la asistența juridică gratuită:

- sesizarea organelor de urmărire penală sau instanța de judecată în termen de 60 de zile de la data săvârșirii infracțiunii;
- dacă victima s-a aflat în imposibilitatea, fizică sau psihică, de a sesiza organele de urmărire penală, termenul de 60 de zile se calculează de la data la care a încetat starea de imposibilitate;
- pentru victimele care sunt minore ori puse sub interdicție judecătorească, sesizarea organelor de urmărire penală poate fi făcută de reprezentantul legal al minorului sau al persoanei puse sub interdicție.

Cererea pentru acordarea asistenței juridice gratuite se depune la tribunalul în a cărui circumscripție domiciliază victima. Aceasta se soluționează de doi judecători din cadrul Comisiei pentru acordarea de compensații financiare victimelor unor infracțiuni, prin încheiere, în termen de 15 zile de la data depunerii. Asistența juridică gratuită se acordă fiecărei victime pe tot parcursul procesului, în limita unei sume echivalente cu două salarii de bază minime brute pe țară, stabilite pentru anul în care victima a formulat cererea de asistență juridică gratuită, fondurile fiind puse la dispoziție din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Justiției (art.18).

Asistența juridică gratuită poate fi acordată de către un avocat ales de către victimă ori de către un avocat numit de către Barou, în condițiile în care victima nu are un avocat ales. Astfel, încheierea prin care s-a admis cererea de asistență juridică gratuită trebuie să cuprindă și desemnarea unui apărător din oficiu potrivit Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Statutului profesiei de avocat.

Victimele infracțiunilor prevăzute la art. 14 din Legea nr. 211/2004 vor urma aceeași procedură descrisă anterior și pentru acordarea sumei necesare punerii în executare a hotărârii judecătorești prin care au fost acordate despăgubiri civile victimei infracțiunii. De asemenea, organizațiile neguvernamentale care desfășoară activitatea în domeniul protecției victimelor, pot depune cerere pentru acordarea asistenței juridice gratuite sau pentru acordarea sumei necesare punerii în executare a hotărârii judecătorești în numele victimelor, dacă aceasta a fost semnată, în prealabil, de către victimă.

În același mod se procedează și în situația în care, de pildă, victima violenței în familie îndeplinește condițiile de venit prevăzute la art. 15.

Infracțiunile de violență în familie sunt prevăzute de art.199 Cod penal, astfel:

- 1) Dacă faptele prevăzute în art. 188 (omorul), art. 189 (omorul calificat) și art. 193 (lovirea sau alte violențe), art. 194 (vătămare corporală), art. 195 (lovirile sau vătămrile cauzatoare de moarte) sunt săvârșite asupra unui membru de familie, maximul special al pedepsei prevăzute de lege se majorează cu o pătrime.
- 2) În cazul infracțiunilor prevăzute în art. 193 (lovirea sau alte violențe) și 196 (vătămarea corporală din culpă) săvârșite asupra unui membru de familie, acțiunea penală poate fi pusă în mișcare și din oficiu. Împăcarea înlătură răspunderea penală.

Din coroborarea art. 14 și 15 din Legea nr. 211/2004, republicată, cu art.199 Cod penal, rezultă că victimelor infracțiunilor de violență în familie, respectiv soțul, copiii, alte persoane aflate în întreținere, au dreptul la asistență juridică gratuită la cerere numai dacă sunt victime ale infracțiunilor de omor (art. 188), omor calificat (art. 189), vătămare corporală (art. 194).

Atât cererea de acordare a asistenței juridice gratuite cât și cea pentru acordarea sumei necesare punerii în executare sunt scutite de taxa de timbru.

3.2.2. Acordarea de compensații financiare victimelor infracțiunilor

Compensația financiară se acordă, la cerere⁷⁰:

- persoanelor asupra cărora a fost săvârșită o tentativă la infracțiunile de omor și omor calificat, prevăzute la art. 188 și 189 din Codul penal, o infracțiune de vătămare corporală, prevăzută la art. 194 din Codul penal, o infracțiune intenționată care a avut ca urmare vătămarea corporală a victimei, o infracțiune de viol, act sexual cu un minor și agresiune sexuală, prevăzute la art. 218-220 din Codul penal, o infracțiune de trafic de persoane și trafic de minori, prevăzute la art. 210 și 211 din Codul penal, o infracțiune de terorism, precum și orice altă infracțiune intenționată comisă cu violență;
- soțului, copiilor și persoanelor aflate în întreținerea persoanelor decedate prin săvârșirea infracțiunilor prevăzute mai sus.

Condițiile pentru acordarea compensației sunt aceleași ca și în cazul asistenței juridice gratuite, în ceea ce privește obligativitatea sesizării organelor de urmărire penală.

În situația în care făptuitorul este cunoscut, compensația financiară se acordă dacă:

- victima a formulat cererea de compensație financiară în termen de un an, după caz:
 1. de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care instanța penală a pronunțat condamnarea sau achitarea în cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. b)-d) din Codul de procedură penală și a acordat despăgubiri civile ori încetarea procesului penal în cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. f) și h) din Codul de procedură penală;
 2. de la data la care procurorul a dispus clasarea, în cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. b), c), d), f) și h) din Codul de procedură penală;

⁷⁰ Art.21 alin.1 lit.a) și lit.b) din Legea nr.211/2004

- victima s-a constituit parte civilă în cadrul procesului penal, cu excepția cazului în care s-a dispus clasarea potrivit dispozițiilor art. 315 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală;
- făptuitorul este insolubil sau dispărut;
- victima nu a obținut repararea integrală a prejudiciului suferit de la o societate de asigurare.

Categoriile de prejudicii pentru care se acordă compensații financiare:

- cheltuielile de spitalizare și alte categorii de cheltuieli medicale suportate de victimă;
- prejudiciile materiale rezultate din distrugerea, degradarea sau aducerea în stare de neîntrebuințare a bunurilor victimei ori din deposedarea acesteia prin săvârșirea infracțiunii (în limita a 10 salarii minime brute pe țară);
- câștigurile de care victima este lipsită de pe urma săvârșirii infracțiunii,

pentru victimele prevăzute la art. 21 alin.1 lit. a) din Legea nr. 211/2004 și

- cheltuielile de înmormântare;
- întreținerea de care victima este lipsită din cauza săvârșirii infracțiunii,

pentru victimele prevăzute la art. 21 alin.1 lit. b) din Legea nr. 211/2004.

Sumele de bani plătite de făptuitor cu titlu de despăgubiri civile și indemnizația obținută de victimă de la o societate de asigurare pentru prejudiciile cauzate prin săvârșirea infracțiunii se scad din cuantumul compensației financiare acordate de stat victimei. Cererea de compensație financiară se depune la tribunalul în a cărui circumscripție domiciliază victima și se soluționează de doi judecători din cadrul Comisiei pentru acordarea de compensații financiare victimelor infracțiunilor, constituite în fiecare tribunal. Victima poate solicita Comisiei pentru acordarea de compensații financiare victimelor infracțiunilor un avans din compensația financiară, în limita unei sume echivalente cu 10 salarii de bază minime brute pe țară stabilite pentru anul în care victima a solicitat avansul.

Avansul se poate solicita prin cererea de compensație financiară sau printr-o cerere separată, care poate fi formulată oricând după sesizarea organelor de urmărire penală sau a instanței de judecată, dacă este cazul, potrivit art. 23, și cel mai târziu în termen de 30 de zile de la data depunerii cererii de compensație. Acesta se acordă dacă victima se află într-o situație financiară precară.

Comentariu: transpunerea Directivei 2012/29/UE în legislația națională a obligat România să creeze acces la justiție victimelor infracțiunilor, servicii specializate pentru acestea precum și acordarea de compensații financiare acestora. Pentru ca toate aceste lucruri să fie efective, este nevoie de o informare uniformă, adecvată și la timp a acestor persoane cu scopul de a ști cui să se adreseze și ce anume drepturi au. În lipsa unei astfel de informări, drepturile prevăzute de lege pot rămâne simple deziderate.



REFERINȚE

UNBR, CRJ, *Manualul interdisciplinar privind asistența grupurilor vulnerabile - ghid elaborat pentru sprijinirea cetățeanului și a sistemului de justiție*, disponibil la: <https://www.unbr-justa.ro/manual-interdisciplinar-privind-asistenta-grupurilor-vulnerabile-ghid-elaborat-pentru-sprajinirea-cetateanului-si-a-sistemului-de-justitie/>, revizuit în ceea ce privește Capitolul 2 de către autoarea inițială, Georgiana Iorgulescu

Protocolul privind stabilirea onorariilor convenite avocaților pentru furnizarea serviciilor de asistență juridică în materie penală, pentru prestarea, în cadrul sistemului de ajutor public judiciar, a serviciilor de asistență judiciară și/sau reprezentare ori de asistență extrajudiciară, precum și pentru asigurarea serviciilor de asistență judiciară privind accesul internațional la justiție în materie civilă și cooperarea internațională în materie penală, încheiat între Ministerul Justiției, Ministerul public- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Uniunea Națională a Barourilor din România, disponibil la: https://www.unbr.ro/wp-content/uploads/2022/06/173-AUT-2022_Protocol_stabilire_onorarii_Oficiu_MJ_MP_UNBR.pdf

Dan-Sebastian Chertes

CAPITOUL 4

Avocatura pro bono

4.1. Definiție și tipuri de avocatură pro bono

Conform definiției cuprinse în *Guidelines on Legal Aid Principles on Civil, Administrative and Family Justice Systems and its Commentary*⁷¹, elaborat în 2019 de IBA, **serviciul juridic pro bono** – este considerat a reprezenta *munca unui avocat, de o calitate egală cu cea oferită clienților plătitori, muncă prestată fără remunerație sau fără a aștepta o remunerare, și de care, în principal, urmează să beneficieze persoanele sau comunitățile sărace, defavorizate sau marginalizate sau organizațiile care îi asistă.*

Definiția mai sus amintită ni se pare potrivită deoarece sintetizează **caracteristicile principale** a ceea ce ar trebui să însemne serviciul juridic pro bono:

- ▲ Să fie un serviciu prestat de un avocat;
- ▲ Calitatea serviciului gratuit să fie similară cu cea a serviciului pe care avocatul îl prestează contra unui onorariu;
- ▲ Beneficiarii să fie persoanele din grupurile considerate vulnerabile sau organizațiile care sprijină sau asistă astfel de grupuri.

Propunerea de reglementare a avocaturii pro bono din secțiunea 4.7. încearcă să țină cont de toate aceste caracteristici.

După cum se va vedea în cele de mai jos, în țările analizate avocatura pro bono poate fi practică fie la nivel individual, fiecare avocat optând să ofere asistență juridică și/sau reprezentare în instanță în regim pro bono în cauze vizând persoane aflate în situații vulnerabile sau comunități marginalizate, fie, în țările cu o cultură pro bono dezvoltată, acest tip de avocatură este exercitat într-o manieră organizată. Principalele două modele folosite sunt:

- A. **Clearinghouse-ul.** Noțiunea de „clearinghouse” se referă la o entitate – cu sau fără personalitate juridică – ce funcționează ca un intermediar între cei care au nevoie de serviciile de asistență juridică pro bono și avocații care doresc să le ofere. Aceste „clearinghouses” (sau „centre de asistență juridică pro bono” în traducerea Asociației ACTEDO, care au pionierat acest model în România⁷²) sunt fie coordonate de organizații nonguvernamentale, fie există în interiorul firmelor de avocatură. În cazul centrelor care funcționează în ONG-uri, organizația reprezintă un garant pentru ambele părți, astfel încât și beneficiarii serviciilor vor avea siguranța că li se oferă un furnizor care dorește să presteze această activitate, dar și furnizorul pleacă de la premisa că beneficiarul se află în situația în care are nevoie de asistență juridică gratuită.
- B. **Clinica juridică.** Asemănător modelului de *clearinghouse*, clinica juridică oferă servicii juridice pro bono persoanelor în situații vulnerabile sau aparținând unor categorii marginalizate. Clinicile juridice diferă însă prin faptul că funcționează în interiorul universităților, în cadrul Facultăților de Drept, iar cei care oferă asistență juridică sunt studenți, sub coordonarea unui avocat, de obicei profesor în cadrul aceleiași facultăți.

4.2. Lacune și probleme de interpretare a legislației în vigoare

La nivel național nu există prevederi exprese care să reglementeze avocatura pro bono. Acest status quo creează o stare de incertitudine atât pentru avocați, cât și pentru grupurile vulnerabile și organizațiile care îi reprezintă, pentru motivele pe care le vom arăta în această secțiune.

Declarația de politică profesională cu referire la avocatura pro bono, adoptată în 2018 de Consiliul UNBR⁷³, nu a condus și la o propunere de modificare a legislației profesiei în același sens, dovedindu-se mai mult o declarație de intenție, decât un pas în față pentru reglementarea avocaturii pro bono.

Meritul hotărârii este acela de a enumera care sunt serviciile care pot fi acoperite de avocatura pro bono:

- ▲ consilierea sau reprezentarea persoanelor, comunităților sau organizațiilor care altfel nu-și pot exercita sau proteja drepturile sau nu au acces la justiție;
- ▲ activitățile care sprijină administrarea justiției sau consolidarea instituțiilor; asistarea barourilor sau a organizațiilor civice, culturale, educaționale și a altor instituții neguvernamentale care deserveșc interesul public și care altfel nu pot obține consiliere sau reprezentare eficientă;

⁷¹ IBA Access to Justice and Legal Aid Committee and the Bar Issues Commission, *Guidelines on Legal Aid Principles on Civil, Administrative and Family Justice Systems and its Commentary*, IBA, 2019, p. 13, disponibil la: <https://www.ibanet.org/document?id=Guide-on-legal-aid-principles-2019> (accesat 8.10.2022).

⁷² ACTEDO a creat în 2014 *Rețeaua Pro Bono pentru Drepturile Omului*, un centru de asistență juridică pro bono (*clearinghouse*) prin intermediul căruia face legătura între persoane fizice aparținând grupurilor vulnerabile ale căror drepturi fundamentale au fost încălcate cu avocați care le oferă asistență sau reprezentare în instanță în regim pro bono. Avocații sprijină femei, victime ale violenței, romi care se confruntă cu discriminare, persoane cu dizabilități în exercitarea drepturilor lor etc.

⁷³ Declarația a fost adoptată prin hotărârea nr. 414 din 8.12.2018, disponibilă aici: https://www.unbr.ro/wp-content/uploads/2018/12/Hotarare-Consiliu-414-2018_PRO-BONO_comunicata.pdf (accesat 24.10.2022).

- ▲ asistarea la elaborarea legislației sau participarea la procesul de adoptare a acesteia;
- ▲ monitorizarea alegerilor și proceselor similare, în care încrederea publică în sistemele legislative, judiciare și electorale poate fi în pericol;
- ▲ furnizarea de formare juridică și sprijin prin îndrumare, management de proiect și schimb de resurse de informații;
- ▲ alte activități similare care se desfășoară, cu respectarea legii, pentru a menține statul bazat pe reguli de drept.

Hotărârea pare să aibă ca sursă de inspirație definiția amintită mai sus (pct. 4.1.) a serviciului juridic pro bono (pct. 1 din hotărâre):

„1. Consiliul solicită avocaților, formelor de exercitare a profesiei și barourilor să furnizeze servicii juridice pro bono, **de o calitate egală** cu cea acordată clienților plătitori. Sunt servicii profesionale prestate de avocat pro bono, activitățile profesionale realizate fără remunerație sau așteptare de remunerație asigurate, în principal, persoanelor sau comunităților defavorizate sau marginalizate sau organizațiilor care le asistă”.

De la momentul adoptării declarației de politică profesională amintită și până în prezent, acordarea asistenței juridice pro bono a fost popularizată instituțional și a fost oferită de către UNBR, prin barouri doar în ceea ce privește refugiații ucraineni⁷⁴.

Pe lângă lipsa de reglementare la nivel de lege a avocaturii pro bono, starea de incertitudine este creată și de reglementările în vigoare, care pot fi interpretate în sensuri în care fie limitează, fie interzic avocatura pro bono.

O primă problemă o constituie modul în care pot fi interpretate prevederile art. 30 alin. 3 din Legea nr. 51/1995, republicată. Textul legal reține că „avocații **pot conveni cu clienții onorarii superioare** celor stabilite în tabloul onorariilor minimale adoptat de Consiliul U.N.B.R.” Într-o interpretare *per a contrario* reiese că avocatul:

- ▲ nu poate stabili cu clientul onorarii mai mici decât cele stabilite în tabloul onorariilor minimale;
- ▲ nu poate stabili că asistența juridică se oferă gratuit (pro bono), având în vedere că lipsa unui onorariu este similară cu existența unui onorariu mai mic decât cel prevăzut în tabloul onorariilor minimale.

Interpretarea este însă discutabilă dacă amintim faptul că, în temeiul art. 65 lit. v) din Legea nr. 51/1995, republicată, Consiliul UNBR adoptă „cu caracter **de recomandare**, tabloul onorariilor minimale pentru serviciile prestate potrivit legii de formele de exercitare a profesiei de avocat.”

Reținând caracterul de recomandare al tabloului onorariilor minimale, corelarea dintre cele două texte legale, art. 30 alin. 3 și art. 65 lit. v) din Lege, ar conduce la o interpretare în care, totuși, avocatul:

- ▲ poate stabili cu clientul onorarii mai mici decât cele stabilite în tabloul onorariilor minimale;
- ▲ poate stabili că asistența juridică se oferă gratuit (pro bono).

O altă interpretare ar ignora aceste texte legal, dar și faptul că onorariul este un drept al avocatului, la care acesta poate renunța.

O a doua problemă are în vedere prevederile art. 70 alin. 2 din Legea nr. 51/1995. Acestea pot duce la concluzia că orice activitate de asistență juridică pro bono ar trebui aprobată de decan⁷⁵ și doar în condițiile limitative acolo reținute.

Textul legal stabilește că: „În cazuri de excepție, dacă drepturile persoanei **lipsite de mijloace materiale** ar fi prejudiciate **prin întârziere**, decanul baroului poate aproba acordarea cu titlu gratuit a asistenței de specialitate juridică.”

O interpretare în sensul mai sus amintit, nu ține însă cont de faptul că prevederea legală nu este una generală, ci este una cuprinsă într-un capitol special, capitolul V, intitulat: „Asistența judiciară”. Prin urmare, ea are aplicabilitate doar în acest cadru.

Art. 40 din Lege susține o astfel de interpretare, stabilind că, printre obligațiile generale ale avocatului se află și aceea de a acorda asistență juridică în cauzele în care a fost desemnat din oficiu **sau gratuit** de către barou.

Prin urmare, în interpretarea *per a contrario* a art. 40 din Lege, avocatul **are dreptul** să acorde asistență juridică gratuită oricând dorește, onorariul, stabilit de art. 30 din Lege, mai sus amintit, fiind un drept la care acesta poate renunța oricând.

Perspectiva UNBR asupra subiectului avocaturii pro bono, care ar putea fi prestată benevol de avocat oricând dorește a fost cât se poate de clar reliefată în trecut și de Norma metodologică nr. 1/2016 a Departamentului de Coordonare a Asistenței

⁷⁴ A se vedea campania UNBR „Avocați pentru refugiați”, campanie care are o pagină dedicată în site-ul UNBR: <https://www.unbr.ro/category/avocati-pentru-refugiati/> (accesat 24.10.2022).

⁷⁵ A se vedea decizia nr. 5 din 9.03.2022 a Decanului Baroului Cluj, prin care s-a aprobat, în temeiul art. 70 alin. 2 din Legea nr. 51/1995, acordarea de asistență juridică gratuită persoanelor refugiate din Ucraina, asistență prestată de avocații care s-au înscris benevol pe lista anexă la decizie. Decizia este disponibilă la: <https://www.baroul-cluj.ro/wp-content/uploads/2022/03/decizie-decan-5-asistenta-juridica-UCRAINA.pdf> (accesat 25.10.2022). În ceea ce ne privește, considerăm că din punct de vedere legal nu era necesară o astfel de decizie, activitatea fiind prestată de avocații din listă benevol, nu ca o obligație impusă de barou, prin decan.

Judiciare⁷⁶. Aceasta a stabilit metodologia de aplicare a prevederilor art. 71 alin. 2 (actual 70 alin. 2) din Legea nr. 51/1995.

Printre altele, norma aduce în discuție și „dreptul exclusiv al decanului baroului de a aproba cu titlu gratuit asistența de specialitate juridică” reținând că:

„Dreptul de apreciere al decanului baroului este, în această materie, o constantă a reglementărilor profesiei de avocat. El a fost și este menit să se evite acordarea discreționară a asistenței pro-bono, care este specifică altor legislații și care nu este reglementată de legislația română din rațiuni ce țin de „așezarea” construcției instituționale realizată prin aplicarea Legii nr. 51/1995 care, în ansamblu, nu recunosc efecte valabile „aprecierilor” personale ale avocatului privind nevoia de asistență juridică gratuită a solicitanților. „Girul” verificărilor și aprecierilor concrete ale decanului baroului în asigurarea asistenței gratuite prin avocat este considerat o garanție a concurenței profesionale loiale și previne abuzurile!”

Chiar dacă norma metodologică este anterioară declarației de politică profesională din 2018, viziunea UNBR asupra „așezării instituționale a efectelor aprecierii personale a avocatului” asupra prestării de servicii juridice pro bono nu pare să fi suferit în 2018 un „revirement jurisprudențial” evident.

Aceasta deoarece nu a fost lămurit dacă ulterior declarației de politică profesională mai este necesar sau nu ca avocatul să solicite acordul decanului pentru prestarea serviciilor avocațiale pro bono.

Incertitudinea care se răsfrânge asupra cheii în care trebuie interpretate textele legale dintr-o legislație națională cu privire la prestarea serviciilor juridice pro bono este una dintre problemele identificate de o analiză recentă⁷⁷ asupra viziunii pe care barourile de avocați din 12 țări europene o au asupra avocaturii pro bono și asupra modului în care acestea înțeleg să o susțină.

Din acest motive, după cum vom arăta în secțiunea 4.7., o modificare legislativă care să vizeze reglementarea avocaturii pro bono se impune.

4.3. Reglementarea avocaturii pro bono în alte state

Pornind de la un studiu întocmit pentru Pro bono Institute⁷⁸, publicat în decembrie, 2019, studiu care analizează practicile pro bono în 84 de jurisdicții, vom face în cele ce urmează un scurt rezumat al acestor practici la nivelul statelor din cadrul Uniunii Europene⁷⁹ și la nivelul statelor anglo-saxone europene non-U.E.

4.3.1. Avocatura pro bono în statele Uniunii Europene

Austria⁸⁰

Nu există reglementări specifice privind serviciile juridice pro bono, regulile generale fiind aplicabile și în cazul avocaturii pro bono. De asemenea, nu le este interzis avocaților să facă publice succesele obținute în cauzele pro bono sau faptul că angajează cauze pro bono.

Avocații sunt obligați să ofere servicii de ajutor public judiciar în măsura în care sunt desemnați în acest sens de barouri, la solicitarea instanțelor.

În materie civilă, judecătorii instanțelor districtuale sunt obligați să ofere, o dată pe săptămână, consultanță juridică gratuită persoanelor fizice.

ONG-urile care oferă asistență juridică pro bono au în vedere în special cauzele ce privesc: azilul, deportarea, discriminarea, rasismul, obținerea cetățeniei și obținerea locurilor de muncă de către cetățenii străini.

⁷⁶ Norma metodologică nr. 1/2016 este disponibilă la: <https://unbr.ro/wp-content/uploads/2016/10/Norma-metodologica-aplicare-art-71-alin-2-final.pdf> (accesat 25.10.2022).

⁷⁷ A se vedea, DLA Piper, *European Bars and Pro Bono*, noiembrie, 2021, p. 9, disponibil la: <https://www.pilnet.org/wp-content/uploads/2021/11/A11671-European-Bars-and-Pro-Bono-Booklet-V2.pdf> (accesat 24.10.2022).

⁷⁸ Studiul, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*, a fost realizat în decembrie, 2019 de Latham & Watkins LLP pentru Pro Bono Institute (<https://www.probonoinst.org/about-us/>) și este disponibil la: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities-2019.pdf> (accesat 25.10.2022).

⁷⁹ Studiul citat nu analizează toate statele membre U.E., motiv pentru care și din analiza noastră vor lipsi Cipru, Croația și Estonia.

⁸⁰ Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*, p. 176-180.

Belgia⁸¹

Având în vedere consacarea la nivel constituțional a dreptului la asistență juridică, consultanța juridică inițială este gratuită și accesibilă tuturor cetățenilor și chiar rezidenților de altă cetățenie, fără îndeplinirea vreunui criteriu de eligibilitate. Această consultanță, denumită de primă linie, este însă preliminară și limitată în complexitate, dar este garantată și finanțată de Stat. Activitatea pro bono nu este însă reglementată expres.

Avocații stagiați sunt înscriși în perioada de stagiu în programul de asistență pro deo⁸², care oferă asistență juridică subvenționată de stat persoanelor care din cauza stării materiale nu și-ar putea permite un avocat. Consiliul Baroului Flamand impune fiecărui avocat stagiar să se ocupe de minim cinci cauze de asistență pro deo pe perioada stagiaturii.

Activitatea pro bono a firmelor de avocatură a cunoscut un trend ascendent o dată cu înființarea filialelor caselor de avocatură anglo-americane, unde cultura pro bono există de mai mulți ani.

Unul dintre proiectele importante pro bono care se desfășoară cu participarea activă a firmelor de avocatură și a ONG-urilor este Masa rotundă Pro Bono de la Bruxelles. Masa rotundă a fost înființată în 2015 de PILnet pentru a facilita schimbul de bune practici, pentru a servi ca platformă de întâlnire și pentru a promova dezvoltarea unei culturi pro bono în cadrul firmelor de avocatură care nu sunt active în zonă. Masa rotundă se întrunește în medie o dată pe lună. În cadrul acesteia, ONG-urile își prezintă activitatea și problemele pentru care consideră că au nevoie de asistență pro bono.

Cel mai important ONG pro bono din Belgia este Avocats Sans Frontières („ASF”), care încearcă să ofere asistență juridică în situații dificile din întreaga lume. Majoritatea activităților acestora sunt implementate „pe teren”, în țări vulnerabile sau post-conflict, unde oferă servicii de asistență juridică, printre altele, prin înființarea de centre juridice, organizarea de ședințe de judecată mobile și conștientizarea și educarea populației privind drepturile lor. Potrivit site-ului ASF, un număr considerabil de barouri belgiene sprijină financiar inițiativele acestei organizații.

În 2022, Baroului Bruxelles i s-a decernat PILnet Local Impact Award⁸³ pentru cel mai bun proiect juridic inovator pro bono, cu un impact resimțit la nivel local sau național. Proiectul câștigător a avut în vedere ajutorul pe care Baroul Bruxelles și 30 de firme de avocatură l-au acordat femeilor judecătoare din Afganistan și familiilor lor pentru a părăsi țara și a ajunge în siguranță în întreaga lume.

Bulgaria⁸⁴

Art. 38 din Legea de organizare a barourilor bulgare stabilește libertatea oricărui avocat de a oferi servicii juridice gratuite celor care au nevoie de asistență, dar care nu au deloc sau nu au suficiente mijloace pentru a și-o permite. În plus, asistența juridică gratuită poate fi oferită părinților, prietenilor sau altor avocați.

ONG-urile sunt furnizorii de servicii juridice pro bono din Bulgaria. Unele dintre acestea oferă fie reprezentare juridică gratuită persoanelor fizice în cazurile care implică drepturile omului sau drepturile refugiaților, fie consultații juridice gratuite pentru organizațiile civice.

Cehia⁸⁵

Nu există prevederi care să reglementeze expres asistența juridică pro bono. Cu toate acestea, Codul de conduită al avocaților din Cehia îi încurajează pe aceștia să participe în proiecte care vizează protecția drepturilor și libertăților omului, fără a fi remunerați.

Principalii furnizori de servicii juridice pro bono sunt ONG-urile, universitățile prin programele lor pro bono sau firmele de avocatură care furnizează servicii juridice pro bono ca parte a politicilor lor de responsabilitate socială corporativă.

Ca în majoritatea statelor europene, avocații nu primesc puncte de pregătire profesională continuă pentru orele lucrate în asistența juridică pro bono.

Avocații se pot înregistra într-un registru pentru a fi informați despre oportunitățile pro bono fie la Uniunea avocaților din Cehia, fie la Centrul Pro Bono din Cehia (pro bono *clearinghouse* – coordonat de Pro Bono Alliance). În registrul Centrului Pro Bono

⁸¹ Idem, p. 192-200.

⁸² Pentru detalii asupra particularităților asistenței pro deo în Belgia, a se vedea: <https://advantius.be/eng/pro-deo.html> (accesat 25.10.2022).

⁸³ Detaliile premiilor PILnet acordate în 2022 sunt disponibile la: <https://www.pilnet.org/2022-pilnet-global-awards/> (accesat 26.10.2022).

⁸⁴ Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*, p. 201-208.

⁸⁵ Idem, p. 209-215.

sunt înscriși avocații care doresc să ofere consiliere pro bono organizațiilor non-profit implicate în activități responsabile din punct de vedere social.

Danemarca⁸⁶

Din punct de vedere istoric, a existat o tradiție puternică de asistență juridică gratuită în Scandinavia, inclusiv în Danemarca. Aceasta s-a concentrat în primul rând pe oferirea de consiliere cetățenilor cu mijloace financiare limitate și este oferită în mod tradițional de avocați, în mod voluntar.

Din 1827, cetățenii danezi au putut să obțină ajutor public judiciar, cât timp au putut oferi un motiv întemeiat pentru a apela la instanța de judecată, dar nu aveau suficiente mijloace financiare pentru a acoperi cheltuielile de judecată.

Pe lângă asistența juridică oferită de stat, a existat și există și un sistem privat de asistență juridică, în care avocații se pot oferi voluntari pentru a oferi consultanță juridică pro bono în clinicile de asistență juridică din toată țara.

Asistența juridică privată a fost disponibilă pentru probleme juridice care nu necesitau apelarea la instanța de judecată încă din 1885, când a fost deschis primul birou privat de asistență juridică la Copenhaga. Acest birou de asistență juridică este activ și acum, fiind cel mai mare birou de asistență juridică din Danemarca.

Sursa principală de consultanță juridică pro bono în Danemarca sunt entitățile private și organizațiile non-profit. Aceștia oferă consiliere în domenii specifice ale dreptului, de exemplu cu privire la drepturile refugiaților, ale sindicatelor sau ale asociațiilor de chiriași. Firmele de avocatură daneze includ din ce în ce mai mult munca pro bono ca parte a activității lor regulate și evidențiază munca pro bono pe site-urile lor.

Consilierea juridică pro bono poate fi oferită fie de avocați, fie de studenți la drept sau la asistență socială, aflați sub îndrumarea unui avocat.

Finlanda⁸⁷

În Finlanda, avocații nu au obligația de a presta asistență juridică pro bono. Având în vedere că există un sistem bine dezvoltat de servicii de asistență juridică finanțate de stat, nevoia de servicii juridice pro bono este limitată.

Totuși, Uniunea Barourilor din Finlanda („FBA”) încurajează avocații să se implice în activități pro bono, mai multe firme de avocatură având diferite programe pro bono în desfășurare.

Potrivit unui sondaj din 2012 realizat de FBA, 75% dintre cei 651 de avocați care au răspuns acestuia și-au oferit periodic serviciile avocațiale fie gratuit, fie cu o reducere considerabilă a costurilor acestora.

Furnizarea de servicii juridice pro bono nu este reglementată expres. Cu toate acestea, conform abordării generale a avocaților, cauzele pro bono vor fi tratate ca orice altă cauză.

Franța⁸⁸

Nu există reguli specifice care să reglementeze furnizarea de servicii juridice pro bono, acestea fiind o excepție de la regula generală conform căreia prestarea de servicii juridice de către avocați se face contracost.

Printr-o lege din 18 decembrie 1998 s-au creat consiliile locale de acces la drept (Conseils départementaux d'accès au droit – „CDAD”) pentru a facilita accesul persoanelor marginalizate la serviciile juridice. Atât barourile, cât și autoritățile publice participă la aceste consilii, avocații oferind consultanță juridică pro bono în diferite locații ale acestora.

Nevoile nesatisfăcute în materie de asistență juridică pro bono sunt cele ale grupurilor marginalizate, care nu pot obține asistență juridică din cauza lipsei de informații și, în unele cazuri, a barierelor lingvistice. Pe de altă parte, ONG-urile au nevoie și ele de furnizarea acestor servicii, având în vedere lipsa fondurilor pentru a-și permite serviciile unor firme de avocatură.

Majoritatea inițiativelor pro bono provin de la firme de avocatură și ONG-uri. Programele pro bono desfășurate de casele de avocatură iau în general forma asistenței directe (a persoanelor) și a consilierii juridice oferite de avocați ONG-urilor.

Proiectele pro bono vizează activități de sprijinire a antreprenoriatului social, a managementului proiectelor de comerț echitabil sau a dezvoltării antreprenoriatului local francez. Acestea au în vedere și protejarea drepturilor internaționale ale omului, prin

⁸⁶ Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*, p. 216-222.

⁸⁷ Idem, p. 229-234.

⁸⁸ Idem, p. 235-239.

reprezentarea persoanelor în fața organismelor internaționale, prin asistarea solicitanților de azil sau a victimelor traficului de persoane.

Germania⁸⁹

În general, opinia publică din Germania consideră furnizarea de servicii juridice pro bono drept o evoluție recentă pozitivă. Totuși, încă există obstacole legale și culturale în calea avocaturii pro bono. Aceasta nu are o tradiție atât de îndelungată în Germania ca în majoritatea țărilor anglo-americe, fiind în creștere doar în ultimii ani.

Prin înființarea de asociații precum Probono e.V., înființarea mai multor clinici de drept universitare și influența firmelor de avocatură anglo-americe, munca pro bono în sectorul juridic german a câștigat mult mai multă atenție și sprijin.

La nivel normativ, nu există reguli care să reglementeze expres furnizarea de servicii juridice pro bono.

De asemenea, deși Legea federală de organizare a profesiei de avocat conține cerința stabilirii unui onorariu minimal, precum și excepții de la această regulă, opinia predominantă în rândul doctrinei germane este că plata unui onorariu nu este o condiție aplicabilă în cazurile pro bono, deoarece oferirea de servicii juridice gratuite nu intră în scopul legii.

Serviciile juridice pro bono sunt furnizate de cabinetele individuale de avocatură, ONG-uri (adesea specializate într-un anumit domeniu juridic, în conformitate cu activitățile lor), clinicile de drept universitare și firmele de avocatură, majoritatea dintre acestea din urmă fiind cele de origine anglo-americană, concentrate adesea pe consilierea ONG-urilor.

Pro bono Deutschland e.V. a fost fondată de 32 de firme de avocatură naționale și internaționale cu scopul de a susține implicarea în domeniul consilierii juridice pro bono. Asociația nu prestează servicii juridice, nu coordonează activitățile pro bono și nici nu solicită cazuri pro bono. Ea este o resursă utilă pentru informații despre serviciile juridice pro bono din Germania și oferă oportunitatea de a împărtăși experiențele de muncă pro bono și de a susține cauza consilierii juridice pro bono.

Auridis gGmbH este o organizație non-profit finanțată de gigantul de retail Aldi Süd care încearcă să sprijine familiile tinere și copiii. Auridis se ocupă de proiecte sociale prin care sprijină financiar familiile și educația timpurie, precum și de consiliere gratuită, cu ajutorul unor avocați externi pro bono, în ceea ce privește problemele juridice ale solicitanților.

Grecia⁹⁰

Grecia nu are o tradiție în furnizarea serviciilor juridice pro bono. Unele firme de avocatură grecești își promovează serviciile juridice pro bono, dar această practică nu este foarte răspândită, existând limitări în ceea ce privește serviciile care sunt oferite.

În schimb, o cultură pro bono, condusă de ONG-urile grecești și internaționale, care se concentrează exclusiv pe nevoile refugiaților și ale migranților a luat amploare ca urmare a sosirii în număr mare a migranților, în Grecia, în ultimul deceniu.

Asistență juridică pro bono a fost prin urmare dedicată ajutării refugiaților pentru o serie de probleme, de la cereri de azil și cereri de reîntregire a familiei, până la protecția drepturilor omului. La acest moment, cererea de servicii juridice gratuite depășește cu mult oferta.

Ca în alte țări, nu există o reglementare expresă a furnizării serviciilor juridice pro bono.

Irlanda⁹¹

Irlanda are o tradiție îndelungată a asistenței juridice pro bono, motiv pentru care mai multe grupuri de interes public oferă astfel de servicii.

În 2009, a fost lansată *Public Interest Law Alliance* (PILA), o alianță care și-a propus să facă legile să funcționeze în favoarea celor mai nevoiași. PILA este susținut de *Centrul de Consiliere Legală Gratuită* (FLAC), care a fost înființat în 1969 de un grup de studenți de la drept. În prezent, FLAC administrează 21 de centre juridice independente în toată țara și oferă, de asemenea, consultanță în 49 de centre de consiliere pentru cetățeni din întreaga țară.

În 2004, Uniunea avocaților din Irlanda a lansat *Schema de asistență voluntară*, o inițiativă pro bono care oferă asistență juridică organizațiilor de caritate, ONG-urilor și grupurilor societății civile.

⁸⁹ Idem, p. 246-253.

⁹⁰ Idem, p. 254-265.

⁹¹ Idem, p. 344-346.

Nu există prevederi legale care să reglementeze expres avocatura pro bono. Avocații care poartă titlatura de barrister primesc puncte de pregătire profesională continuă pentru orele lucrate pro bono, dar nu și avocații care poartă titlatura de solicitor.

Italia⁹²

Din punct de vedere istoric, serviciile juridice pro bono nu au făcut parte din cultura sau cadrul juridic italian.

În prezent, activitățile pro bono se limitează la asistența juridică acordată entităților non-profit sau persoanelor fizice care nu pot plăti pentru servicii juridice și la furnizarea informațiilor juridice de bază, comunicate cetățenilor anterior contactării unui avocat, de către barouri.

În ultimii ani, marile firme de avocatură de la nivel mondial, care au deschis birouri în Italia au început să ofere servicii juridice pro bono.

Conform reglementărilor legale anterioare, oferirea de servicii juridice gratuite era considerată o încălcare a principiilor privind concurența loială între avocați. În urma intrării în vigoare a unor modificări, anume Decretul-Lege nr. 233/2006, supranumit „Decretul Bersani” și Decretul-Lege nr. 1/2012, supranumit „Decretul Liberalizzazioni”, care au consacrat, printre altele, principiul libertății părților de a stabili onorariile aplicabile pentru serviciile juridice, regulile profesionale sunt în prezent interpretate în sensul că permit prestarea de servicii juridice gratuite, dacă acestea sunt motivate din punct de vedere etic sau social.

Serviciile juridice pro bono sunt oferite de avocați în special persoanelor aparținând unor „categorii vulnerabile” precum victimele violenței domestice, minorii și solicitanții de azil, dar și ONG-urilor, organizațiilor de caritate și fundațiilor.

Letonia⁹³

În Letonia, asistența juridică pro bono este permisă, dar nereglementată. Ca urmare, serviciile juridice pro bono nu s-au dezvoltat într-o manieră sistematică sau structurată. În același timp, există o serie de oportunități de asistență juridică pro bono, care implică atât asistența persoanelor fizice, cât și a ONG-urilor. Ca atare, firmele de avocatură sunt încurajate să ofere servicii juridice pro bono celor care au nevoie.

În ciuda existenței ajutorului public judiciar finanțat de stat există în continuare un decalaj între persoanele care au nevoie de această asistență și acelea care chiar îndeplinesc criteriile de eligibilitate pentru a le fi acordată. Serviciile juridice pro bono sunt deosebit de importante pentru cele care nu îndeplinesc criteriile, precum și pentru ONG-uri.

Lituania⁹⁴

O cultură puternică a asistenței pro bono s-a dezvoltat în comunitatea juridică lituaniană, deoarece anumite firme de avocatură, studenți și ONG-uri oferă servicii juridice gratuite solicitanților care ar putea să nu se califice pentru asistența acordată de stat. Toate acestea contribuie la consolidarea accesului la justiție în Lituania.

Nu există o reglementare expresă a furnizării de servicii juridice pro bono. Ca atare, aceleași reguli se aplică indiferent dacă un avocat oferă servicii unui client plătitor sau unui client pro bono.

În timp ce asistența juridică subvenționată de stat este disponibilă pentru o gamă destul de largă de persoane care pot demonstra că se află în imposibilitate de a o accesa, nu există un sistem similar de asistență pentru ONG-uri, așa că serviciile juridice pro bono rămân o necesitate pentru astfel de entități.

Principala și cea mai populară sursă de servicii juridice pro bono este Clinica de Drept a Universității din Vilnius, unde asistența juridică este oferită de studenții Facultății de Drept, supravegheați de avocați și de personalul didactic. Alte surse sunt ONG-urile, care oferă consultanță juridică gratuită inclusiv telefonic și online.

Luxemburg⁹⁵

Dezvoltarea și furnizarea de servicii juridice pro bono în Luxemburg a fost lentă și limitată, având în vedere sistemul extins și bine pus la punct de asistență juridică finanțat de stat. Firmele internaționale de avocatură sunt principalii participanți la

⁹² Idem, p. 273-278.

⁹³ Idem, p. 279-286.

⁹⁴ Idem, p. 291-295.

⁹⁵ Idem, p. 296-303.

inițiativele pro bono în cadrul strategiei lor globale. Firmele de avocatură luxemburgheze au și ele o contribuție importantă la activitățile pro bono, având în vedere că firme internaționale de avocatură din Luxemburg sunt puține.

Nu există reguli specifice care să reglementeze furnizarea de servicii juridice pro bono.

Participarea în asistența juridică pro bono este voluntară și nu este o cerință obligatorie pentru avocați, spre deosebire de situația ajutorului public judiciar, finanțat de stat, unde avocații nu pot refuza desemnarea de către Barou.

Malta⁹⁶

Deși multe firme de avocatură malteze oferă servicii juridice pro bono, nu există nicio entitate care să ofere sprijin sau îndrumări care să-i ajute pe avocați în prestarea acestui tip de serviciu. Majoritatea firmelor locale sunt relativ mici, iar furnizarea de servicii juridice pro bono nu s-a dezvoltat în același mod în care s-a dezvoltat în S.U.A. și Regatul Unit, odată cu crearea unor firme de avocatură mari, multinaționale. Acest lucru se datorează parțial și ajutorului public judiciar statal bine dezvoltat, dar și din cauza că lipsesc legăturile dintre firmele de avocatură, ONG-uri și cei care au nevoie de aceste servicii.

Nu există reguli specifice care să ofere un cadru legal pentru reprezentarea pro bono în Malta, dar cele care reglementează furnizarea de servicii juridice contracost se aplică și serviciilor juridice pro bono.

În 2017, a fost inaugurată oficial o clinică juridică în cadrul Facultății de Drept din cadrul Universității din Malta. Practica în aceasta a devenit obligatorie pentru toți studenții care se pregătesc pentru masterat.

Olanda⁹⁷

Constituția Olandei și Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevăd dreptul de acces la justiție și la reprezentare juridică. Drept urmare, persoanele cu mijloace financiare limitate care solicită consultanță juridică sunt în general deservite în mod corespunzător de un sistem complet de servicii juridice subvenționate de stat.

Din acest motiv, activitatea juridică pro bono e limitată și este mai puțin concentrată pe persoanele sărace și mai mult pe grupuri de interese și fundații care servesc nevoi sociale dintr-un spectru mai larg și care luptă pentru respectarea drepturilor omului. Aceste fundații au o mai mare nevoie de servicii juridice pro bono, deoarece nu au dreptul să primească asistență juridică subvenționată de stat.

Legislația olandeză nu permite avocaților să-și furnizeze serviciile pe baza unui onorariu nedeterminat, fiind obligați să perceapă drept onorariu o anumită sumă. Cu toate acestea, li se permite să furnizeze servicii juridice complet gratuit (pro bono). Nu există alte reguli care să reglementeze în mod specific furnizarea de servicii juridice pro bono.

Avocații nu sunt obligați să furnizeze servicii juridice pro bono, având în vedere că statul finanțează acordarea de asistență juridică. Munca în programul de asistență juridică subvenționată (pro deo) sau furnizarea de servicii juridice gratuite (pro bono) este o decizie lăsată în întregime la latitudinea avocatului.

Doar câteva firme mari de avocatură oferă servicii juridice pro bono. Acestea pretind organizațiilor cărora le oferă acest serviciu, ca acesta să fie în legătură cu un caz care să aibă o semnificație socială demonstrabilă sau să creeze un precedent judiciar.

Există și multe organizații non-profit care oferă consiliere juridică gratuită. Acestea sunt cunoscute în mod obișnuit sub denumirea de „Magazine de drept” (Rechtswinkels). Cei care se ocupă cu oferirea consultanței în cadrul acestora sunt de obicei studenții la drept și alți voluntari. Aceste „magazine” pot exista ca fundații de sine stătătoare sau pot face parte dintr-o universitate.

Avocații olandezi nu primesc puncte de pregătire continuă pentru orele pro bono lucrate, dar, în unele firme de avocatură, aceste ore pot fi luate în considerare pentru atingerea „țintei de ore facturabile”, care țintă poate să fie în legătură cu acordarea unui bonus.

Pro Bono Connect este prima *clearing house* de interes public din Olanda, care acționează ca intermediar între ONG-uri și firmele de avocatură. Cincisprezece dintre cele mai mari firme de avocatură din Olanda sprijină Pro Bono Connect.

⁹⁶ Idem, p. 304-310.

⁹⁷ Idem, p. 315-319.

Polonia⁹⁸

Cultura pro bono din Polonia a apărut la începutul secolului al XX-lea și s-a dezvoltat de-a lungul celui de-al Doilea Război Mondial. Din cauza situației politice din timpul regimului comunist, accesul la serviciile juridice pro bono a devenit limitat. După 1989 însă, cultura pro bono s-a reactivat și a continuat să se dezvolte. În ultimii ani, toate barourile poloneze au promovat în mod activ diverse programe pro bono, fiecare atrăgând mii de beneficiari.

În ianuarie 2019, a intrat în vigoare o modificare a Legii privind asistența juridică gratuită. Astfel, aceasta a devenit disponibilă oricărei persoane care declară că nu poate suporta costurile pentru asistența judiciară. Amendamentul a extins și sfera persoanelor eligibile să obțină servicii juridice gratuite. În plus, noua lege lărgeste sfera domeniilor juridice care pot fi acoperite de serviciile gratuite, singura excludere privind cauzele legate de activitățile comerciale. Modificarea introduce medierea gratuită, precum și o nouă categorie de ajutor numită „consiliere civică”, care va fi dedicată problemelor privind datoriile, problemelor privind locuința sau problemelor legate de asistența socială. Consilierea civică gratuită va fi asigurată de ONG-uri și finanțată de la bugetul de stat.

Deși toți avocații sunt obligați să preia cauze din oficiu, nu există o obligație legală de a furniza servicii juridice pro bono. Totuși, în Polonia există o serie de furnizori de servicii juridice pro bono: firmele de avocatură, ONG-urile, barourile și clinicile juridice universitare.

În prezent, multe firme de avocatură au programe și politici dedicate activității pro bono. De asemenea, Centrul Pro bono (*Centrum Pro Bono*) publică anual un raport care evidențiază activitățile tuturor firmelor de avocatură din Polonia care colaborează cu Centrul Pro Bono, respectiv cu domeniile în care oferă consultanță pro bono. Există, de asemenea, o serie de programe Pro Bono ale Uniunii barourilor din Polonia, cum ar fi „Ziua consultanței juridice gratuite”.

Nu există prevederi care să interzică publicitatea succeselor pro bono prin intermediul anunțurilor publice, cum ar fi site-ul firmei de avocatură.

Portugalia⁹⁹

Accesul la justiție în Portugalia este un drept prevăzut de Constituția portugheză, iar avocații au datoria generală de a contribui la protejarea acestui drept. Efortul de a pune la dispoziție asistență juridică gratuită celor care nu și-o permit s-a intensificat, folosindu-se un sistem de cooperare între serviciile portugheze de asistență socială și Asociația Avocaților din Portugalia.

Mai multe ONG-uri din Portugalia oferă publicului asistență juridică în domenii precum dreptul penal, dreptul consumatorilor și dreptul refugiaților. În ultimii ani, firmele de avocatură au demarat propriile programe pro bono, oferind, de regulă, asistență juridică asociațiilor non-profit.

Totuși, ca în alte state, nu există o reglementare expresă a avocaturii pro bono.

Asociația Avocaților din Portugalia deține o rețea de „Birouri de consultanță juridică”, în care avocații voluntari oferă astfel de servicii oricărei persoane cu privire la orice problemă juridică. Consultanța oferită în cadrul acestui mecanism este gratuită pentru părțile interesate, deși reglementările aplicabile limitează pentru o persoană numărul solicitărilor și durata consultanței de care aceasta poate beneficia.

Firmele de avocatură portugheze desfășoară programe pro bono care oferă asistență juridică gratuită instituțiilor de caritate implicate în probleme sociale, culturale sau educaționale. Și unele organizații sau asociații non-profit oferă publicului astfel de servicii gratuite.

În 2013, a fost creată prima *clearing house* pentru servicii juridice pro bono – „Associação Pro Bono”, care pune solicitanții de servicii pro bono în contact cu avocați voluntari, studenți la drept, mediatori sau notari.

Slovacia¹⁰⁰

În Slovacia, cultura pro bono este în continuă dezvoltare prin intermediul asociațiilor care funcționează ca pro bono clearing houses. De exemplu, programul Pro Bono Advocacy oferă mai multe oportunități pentru avocații interesați să ofere servicii pro

⁹⁸ Idem, p. 330-338.

⁹⁹ Idem, p. 339-343.

¹⁰⁰ Idem, p. 371-375.

bono sectorului non-profit. Centrul pentru Asistență Juridică („Centrul”) este o organizație sponsorizată de stat, care oferă acest serviciu celor care au nevoie, prin intermediul avocaților voluntari.

Avocații interesați să ofere servicii pro bono se pot înregistra fie în programul Pro Bono Advocacy, fie în cel al „Centrului”, fie pot contacta anumite ONG-uri. De asemenea, multe firme de avocatură oferă din proprie inițiativă servicii pro bono, având parteneri de lungă durată (de exemplu, organizații locale non-profit) cărora le oferă aceste servicii.

În mai 2011, Fundația Pontis și firmele de avocatură slovace au lansat programul Pro Bono Advocacy cu scopul de a pune în legătură organizațiile non-profit cu avocații slovaci care pot oferi consultanță și servicii pro bono. Programul este sponsorizat de The Global Network for Public Interest Law, un pro bono clearing house de nivel internațional și este susținut atât de Asociația Avocaților Slovaci, cât și de Ministrul slovac al Justiției.

Slovenia¹⁰¹

Furnizarea de servicii juridice pro bono este o parte din ce în ce mai importantă a practicii avocaturii în Slovenia, tot mai mulți avocați acceptând preluarea de cauze pro bono. În mod tradițional, Asociația Avocaților din Slovenia organizează o zi pro bono în fiecare an, pe 19 decembrie. Cu toate acestea, avocații nu au obligația de a presta sau de a raporta prestarea vreunei activități juridice pro bono.

În timp ce activitatea pro bono s-a intensificat în ultimii ani, datorită creării Asistenței juridice gratuite, mulți avocați implicați în prestarea de servicii juridice pro bono și-au exprimat frustrarea față de dificultatea cu care comunică cu beneficiarii acestora, în special pentru că mulți nu au acces la telefoane și internet sau au o educație deficitară.

În conformitate cu reglementările legale privind onorariile avocaților, aceștia sunt obligați să perceapă un tarif minim pentru munca prestată, dar pot oferi servicii juridice gratuite persoanelor dezavantajate din punct de vedere social și celor sărace.

Serviciile juridice pro bono sunt prestate cel mai des de avocații stagiaari. Totuși, mulți avocați din firmele de avocatură sunt de acord să se ocupe de cauze pro bono de mai multe ori pe an.

Spania¹⁰²

În Spania, prin lege, dreptul la asistență juridică gratuită este finanțat de guvern. Beneficiarii acestui ajutor sunt cetățenii spanioli și cetățenii străini cu domiciliul în Spania, precum și fundațiile și asociațiile de interes public, care nu au resurse economice.

În prezent, există interes din partea practicienilor și a altor organizații neguvernamentale de a oferi asistență juridică pro bono în mod organizat și calificat. Firmele au implementat zone dedicate muncii pro bono și împreună cu alte organizații vor să dezvolte acest domeniu astfel încât acesta să se dezvolte într-un mediu capabil de autoreglare. Practica pro bono în Spania constă în furnizarea de servicii juridice organizațiilor caritabile, ONG-urilor și persoanelor marginalizate.

În 2018, 28 de firme de avocatură au înființat Fundația „Sumando al Probono Jurídico” pentru a contribui și a crește activitatea pro bono. Avocații care doresc să furnizeze servicii juridice pro bono pot face acest lucru fie individual, fie prin intermediul clearing houses-urilor disponibile sau al Asociațiilor Barourilor de la nivel local.

Fiecare dintre cele 83 de Barouri regionale din Spania are propriul program pro bono. Aceste programe încurajează și coordonează furnizarea acestor servicii, dar nu impun cerințe specifice de licențiere sau de reglementare pentru persoanele care le furnizează.

Suedia¹⁰³

Sistemele juridice din Suedia și alte țări nordice sunt foarte asemănătoare, oferind un sistem cât se poate de coerent de servicii juridice subvenționate. În consecință, în Suedia, nu a existat nevoia ca avocații să ofere servicii juridice gratuite.

Spre deosebire de multe alte țări, în Suedia nu este nevoie să fii avocat pentru a practica avocatura. Prin urmare oricine poate oferi servicii juridice pro bono. Totuși, doar membrii Baroului Suedez au dreptul să folosească titlul profesional de avocat (advokat), acesta fiind protejat de lege și rezervat exclusiv membrilor Baroului.

¹⁰¹ Idem, p. 376-379.

¹⁰² Idem, p. 380-384.

¹⁰³ Idem, p. 385-388.

Munca pro bono constă în principal în diverse inițiative sociale, cum ar fi proiectele legate de protejarea drepturilor omului, proiectele privind mediul și impactul asupra mediului, precum și cele privind drepturile copiilor.

Unul dintre cele mai cunoscute proiecte pro bono a avocaților din Suedia este „Advokatjouren”, o organizație inițiată de Asociația Baroului Suedez, care oferă consultanță juridică gratuită publicului, dar care este limitată la 15 minute. Pe parcursul celor 15 minute, persoana interesată poate primi sfaturi despre orice problemă juridică, dar nu se oferă asistență juridică constând în redactarea de documente cu conținut juridic.

Avocații și firmele de avocatură se angajează în activități pro bono de la caz la caz, fie când sunt contactați direct de persoane care au nevoie de asistență, fie prin parteneriat cu o organizație non-profit pentru proiecte punctuale sau pe termen lung.

Ungaria¹⁰⁴

Tradiția pro bono a Ungariei datează de la începutul secolului al XX-lea, când Baroul din Budapesta a declarat că furnizarea de servicii juridice gratuite în Ungaria face parte dintr-o „moștenire nobilă care a devenit parte a practicii juridice”. În perioada comunismului însă, furnizarea serviciilor juridice pro bono a devenit tot mai dificilă, astfel de servicii încetând în mare măsură să mai existe.

Începând cu anii '90, avocații din Ungaria au revenit, încet, dar sigur, la disponibilitatea de a furniza servicii juridice pro bono. Prezența din ce în ce mai vizibilă a firmelor internaționale de avocatură în Ungaria a adus și ea o abordare proactivă în ceea ce privește subiectul avocaturii pro bono. PILnet și *pro bono clearing house*-ul acesteia din Ungaria au jucat, de asemenea, un rol important în sprijinirea colaborării dintre firmele de avocatură, ONG-urile și organizațiile caritabile din țară.

În 2006, mai multe firme de avocatură au redactat și semnat Declarația Pro Bono, în care și-au afirmat angajamentul de a promova binele public prin oferirea cât mai multor clienți asistență juridică pro bono.

4.3.2. Avocatura pro bono în statele anglo-saxone din Europa, non-U.E.

Anglia și Țara Galilor¹⁰⁵

În Anglia și Țara Galilor, avocații cu titlatura de *solicitors* au aceeași obligație de diligență atunci când desfășoară activități juridice pro bono ca atunci când acționează pentru clienții care plătesc un onorariu.

Avocații cu titlatura de *barristers* pot furniza servicii juridice pro bono printr-un Centru de consiliere juridică. Acestora le este interzis să primească, direct sau indirect, vreo recompensă materială pentru furnizarea de servicii juridice clienților Centrului, în afară de un salariu plătit de acest Centru. Aceste servicii pot fi furnizate și direct publicului, în anumite condiții stabilite de reglementările în vigoare.

Avocaților (fie ei *solicitors* sau *barristers*) nu li se cere să presteze un număr minim de ore pro bono. Totuși, Planul de colaborare pentru pro bono din Regatul Unit include o țintă de 25 de ore de servicii pro bono, în medie, pe an. Firmele membre promovează acest obiectiv ca un angajament minim rezonabil și ca o recunoaștere a celor mai bune practici în materie.

Printre furnizorii de servicii juridice pro bono se numără *Centrele de Drept*, acestea fiind formate dintr-o rețea de patruzeci de cabinete juridice. Fiecare dintre acestea este o organizație caritabilă independentă cu o zonă de servicii bine definită. Activitatea lor presupune a-i ajuta pe cei care trăiesc în sărăcie sau care sunt dezavantajați în alt fel și nu își permit să plătească pentru servicii juridice. Aceștia oferă consiliere juridică și reprezentare în domeniul protecției sociale.

LawWorks este o organizație de caritate care pune în legătură avocații voluntari cu persoane care au nevoie de consiliere juridică și care nu sunt eligibile pentru asistență juridică, dar nu își permit să plătească, precum și cu organizațiile non-profit care îi sprijină.

Citizens Advice oferă consiliere gratuită oricărei persoane cu privire la drepturile și obligațiile sale. Consilierea este oferită în 2.500 de locații, precum și prin telefon, webchat, poștă, e-mail sau prin site-ul organizației.

¹⁰⁴ Idem, p. 266-272.

¹⁰⁵ Idem, p. 223-228.

Irlanda de Nord¹⁰⁶

Irlanda de Nord are o tradiție îndelungată în ceea ce privește serviciile juridice pro bono, astfel că o serie de grupuri de interes public oferă servicii juridice pro bono. Baroul Irlandei de Nord coordonează un birou Pro Bono dedicat, care oferă consultanță și reprezentare gratuite persoanelor care nu se califică pentru ajutorul public judiciar sau care nu își permit această asistență juridică.

Din 2009, Proiectul PILS (Public Interest Litigation Support Project), este dedicat promovării drepturilor omului și a egalității între persoane prin sprijinirea litigiilor de interes public.

În plus, din 1977, activitatea Centrului de Drept (NI), o organizație non-profit, a urmărit promovarea drepturilor la bunăstare și justiție socială prin consiliere, instruire, diseminarea de informații, tipărirea de publicații, precum și prin întâlniri cu practicienii pentru dezvoltarea de politici necesare în materie.

Principalele surse neguvernamentale de resurse pro bono sunt: Children's Law Centre, Citizens Advice Bureau, Law Centre NI, PILS Project, Pro Bono Unit of the Bar of Northern Ireland și Ulster University Law Clinic.

Scotia¹⁰⁷

Nevoia de consiliere juridică pro bono în Scoția a crescut în ultimii ani din cauza numărului tot mai mare de persoane care nu sunt eligibile pentru asistență juridică finanțată de stat și care nici nu își permit să plătească pentru aceasta. Furnizarea de servicii juridice pro bono devine, de asemenea, din ce în ce mai importantă pentru firmele de avocatură, ca urmare a angajamentelor de responsabilitate socială corporativă.

Serviciul juridic guvernamental pentru Scoția („GLSS”) este o comunitate profesională de avocați guvernamentali scoțieni. Rețeaua GLSS Pro Bono este concepută să-i încurajeze să își ofere voluntar serviciile juridice în beneficiul comunității. Prin intermediul acestei rețele, avocații guvernamentali pot fi implicați într-o serie de activități pro bono, cum ar fi oferirea de asistență juridică la biroul local de consiliere pentru cetățeni, strângerea de fonduri, activitatea de lobby la nivel local și național etc.

Principalele surse nonguvernamentale de pro bono din Scoția sunt cele care lucrează să pună în legătură organizațiile care furnizează servicii juridice pro bono cu persoanele sau ONG-urile care le solicită. Unele dintre acestea sunt: LawWorks Scotland, Citizens Advice Scotland, Inspiring Scotland și Faculty of Advocates Free Legal Services Unit.

4.4. Sinteza privind reglementarea avocaturii pro bono în alte state

Statele europene anterior analizate nu au reglementat expres avocatura pro bono. Totuși, acest tip de activități sunt, la nivel european, fie pe un trend ascendent, fie deja există o cultură pro bono bine încheată.

După cum s-a văzut, în multe dintre state resursele de servicii juridice pro bono sunt atât avocații, direct sau prin servicii organizate de barouri, cât și ONG-urile care lucrează cu persoane din categorii vulnerabile sau care au ca scop facilitarea contactului dintre avocat și beneficiar.

Acolo unde serviciile juridice pro bono sunt limitate cantitativ sau nu există cerere pentru ele explicația rezidă în faptul că statul în cauză are un sistem de ajutor public judiciar foarte bine pus la punct, care face astfel inutilă avocatura pro bono. Oricum, și în astfel de situații anumite servicii juridice pro bono sunt, totuși, prezente.

Premisa de la care pornește avocatura pro bono, respectiv un serviciu voluntar, prestat pentru binele public, justifică și lipsa în cazul tuturor statelor analizate a unei obligații legale de a presta pro bono serviciile juridice, precum și lipsa acordării unor puncte de pregătire profesională continuă pentru acest fel de activitate.

După cum vom argumenta în cele ce urmează (secțiunea 4.6.) în România este necesară reglementarea avocaturii pro bono.

4.5. Bune practici în materia avocaturii pro bono

Din analiza modului de abordare a subiectului asistenței juridice pro bono de statele europene, pot fi sintetizate mai multe sugestii de bune practici, cum ar fi:

- ▲ Organizarea anuală a unui eveniment sub titulatura „Ziua consultanței juridice gratuite”¹⁰⁸, zi în care avocații să acorde

¹⁰⁶ Idem, p. 320-323.

¹⁰⁷ Idem, p. 359-363.

¹⁰⁸ Exemplu preluat din practica avocaților polonezi.

astfel de servicii persoanelor interesate;

- ▲ Preluarea la nivel instituțional de către UNBR a sărbătoririi săptămânii europene pro bono, prin organizarea de conferințe care să popularizeze în rândul avocaților necesitatea unor astfel de servicii, respectiv a informațiilor privind grupurile vulnerabile și ONG-urile care au nevoie de acestea, invitând astfel de entități în cadrul acestor evenimente;
- ▲ Organizarea cu titlu permanent de către barouri a Centrelor de Asistență Pro Bono, fie doar cu sprijinul avocaților voluntari, fie în colaborare cu facultățile de Drept și studenții voluntari din cadrul acestora, precum și cu ONG-urile locale;
- ▲ Susținerea activă de către barouri (fie logistic, fie financiar) a *clearinghouse*-urilor pro bono. Modelul¹⁰⁹ este adoptat după cum am arătat anterior la nivelul mai multor țări europene, printre care și Cehia, Slovacia sau Ungaria.
- ▲ Instituirea de către barouri a unor premii anuale de recunoaștere a activității pro bono. Ca modele¹¹⁰ pot fi folosite cele ale Baroului din Paris care organizează, din 2011, Trofeele Pro Bono, eveniment în care sunt premiați avocații parizieni care au acordat asistență pro bono. În același sens, sunt și premiile acordate în Polonia (Premiul Inima de Cristal) și Cehia (Premiul Pro bono).

Acestea sunt doar câteva exemple de bune practici care ar putea fi adoptate la nivel național.

4.6. De ce este nevoie de o reglementare a avocaturii pro bono în România

Într-o societate democratică, civilizată, de secol 21, reglementarea asistenței juridice pro bono, prin care avocații pot sprijini persoanele din categoriile vulnerabile ar trebui să constituie o prioritate.

Raportul *European Bars and Pro Bono*¹¹¹, publicat în 2021 de PILnet¹¹², care analizează modul în care diferite barouri din 12 țări europene sprijină activitatea pro bono, afirmă că asistența pro bono facilitează mobilizarea comunității furnizoare de servicii juridice în sprijinul celor mai vulnerabili dintre membrii societății¹¹³. În plus, activitatea pro bono este un sprijin important pentru organizațiile nonguvernamentale.

De asemenea, în introducerea la studiul privind practicile pro bono în 84 de jurisdicții¹¹⁴ se reține că:

„Accesul la justiție este un drept fundamental al omului și unul pe care avocații pro bono din fiecare jurisdicție trebuie să îl protejeze și să îl susțină cu sârguință. Accesul la justiție este esențial pentru popoarele sărace din lume, cei care depind în mod obișnuit de sprijinul pentru multe dintre nevoile lor de bază (hrană, locuință, încălzire etc.), iar accesul la justiție ar trebui văzut ca la fel de important, fiind fundamental pentru orice persoană. În plus, accesul la justiție fără asistență juridică adecvată îl pune pe reclamant într-un dezavantaj imediat. Avocații pro bono pot face atât de multe pentru a corecta acest dezechilibru.”

Într-un studiu realizat în 2015, în România¹¹⁵, au fost chestionate 73 de organizații din țară care lucrează cu grupuri vulnerabile. Dintre acestea, au răspuns 32. 24 dintre cele 32 au arătat că nu au putut răspunde nevoii de asistență juridică a victimelor în toate cazurile în care aceasta a fost necesară. Imposibilitatea s-a datorat în primul rând lipsei fondurilor¹¹⁶. Organizațiile respondente au arătat că există o nevoie neacoperită de servicii juridice pentru sprijinirea persoanelor din grupurile vulnerabile și a ONG-urilor¹¹⁷.

După cum am arătat anterior, în România, ajutorul public judiciar nu acoperă nici pe departe nevoile grupurilor vulnerabile, oricare ar fi situația care le pune în această poziție.

De asemenea, avocatura pro bono a stat, până de curând, într-un con de umbră, având în vedere că între aceasta și asistența juridică gratuită, care se aprobă în mod obligatoriu de barou, prin decan a fost pus semnul egalității.

¹⁰⁹ A se vedea, *European Bars and Pro Bono*, p. 7, material disponibil la: <https://www.pilnet.org/wp-content/uploads/2021/11/A11671-European-Bars-and-Pro-Bono-Booklet-V2.pdf> (accesat 25.10.2022).

¹¹⁰ Idem, p. 6.

¹¹¹ Raportul a fost realizat de DLA Piper, fiind disponibil la: <https://www.pilnet.org/wp-content/uploads/2021/11/A11671-European-Bars-and-Pro-Bono-Booklet-V2.pdf> (accesat 24.10.2022).

¹¹² Mai multe informații despre PILnet se regăsesc la <https://www.pilnet.org/about/> (accesat 24.10.2022).

¹¹³ DLA Piper, *European Bars and Pro Bono*, noiembrie, 2021, p. 5.

¹¹⁴ Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*, p. 4.

¹¹⁵ Studiul, *Avocatura Pro Bono – indicator al funcționării profesiei într-o democrație reală*, a fost realizat de Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului - ACTEDO, Asociația Salvați Copiii – Filiala Iași și Centrul de Resurse Juridice, fiind disponibil la: https://actedo.org/wp-content/uploads/2015/12/AVOCATURA-PRO-BONO_fin.pdf (accesat 29.10.2022).

¹¹⁶ ACTEDO, Asociația Salvați Copiii – Filiala Iași, CRJ, *Avocatura Pro Bono – indicator al funcționării profesiei într-o democrație reală*, 2015, p. 9.

¹¹⁷ Idem, p. 10.

Sistemele europene nu au o reglementare expresă a acesteia, fie pentru că sistemul de ajutor public judiciar este atât de bine dezvoltat, încât acoperă cât se poate de bine nevoile celor care apelează la el și fac aproape inutilă nevoia unui sprijin pro bono suplimentar, fie pentru că interpretările reglementărilor existente nu conduc la o incertitudine în ceea ce privește permisivitatea prestării la libera alegere a avocatului a serviciilor juridice pro bono.

De asemenea, ONG-urile care au avut și au în continuare nevoie de sprijin juridic de specialitate, îl accesează greu, din lipsă de fonduri și pentru că acesta nu este oferit în forma unei asistențe pro bono, așa cum în majoritatea țărilor europene se întâmplă.

Considerăm deci că, în România, reglementarea expresă a avocaturii pro bono este o necesitate. Ea nu ar face decât să ridice la nivel de lege declarația de politică profesională pe care Consiliul UNBR a făcut-o în 2018.

4.7. De lege ferenda privind avocatura pro bono

Chiar dacă avocatura este o profesie liberală și, conform art. 1 din Legea nr. 51/1995, republicată avocatul este independent și se supune numai legii, statutului profesiei și codului deontologic, impedimentele și neajunsurile din realitatea practică generează și în prezent o situație incertă a modului de exercitare a avocaturii pro bono, respectiv a principiilor care ar trebui să o guverneze.

Asistența juridică pro bono ar trebui să fie consecventă conceptului relevat de denumire. Expresia este adoptată din latină, unde termenul „*pro bono publico*” releva o activitate „*pentru binele public*”. Prin urmare, ea nu ar trebui să aibă un caracter general, ci să se axeze spre oferirea acestei asistențe celor care au cea mai mare nevoie de ea, respectiv persoanele din grupuri vulnerabile sau organizațiilor care îi asistă sau reprezintă.

După cum am reținut în secțiunea 4.1., conform definiției acesteia, avocatura pro bono ar trebui să conștie:

- ▲ într-un serviciu prestat de un avocat;
- ▲ calitatea acestui serviciului gratuit să fie similară cu cea a serviciului pe care avocatul îl prestează contra unui onorariu;
- ▲ beneficiarii serviciului să fie persoanele din grupurile considerate vulnerabile sau organizațiile care sprijină sau asistă astfel de grupuri.

4.7.1. Rațiunea și conținutul textului legal propus

Prin prisma normelor de tehnică legislativă consacrate de Legea nr. 24/2000¹¹⁸, republicată, am considerat necesar ca instituția asistenței juridice pro bono să aibă dedicat un articol separat. Acesta ar urma să fie inserat după art. 30 din Legea nr. 51/1995, republicată, având în vedere că art. 30 este cel care reglementează dreptul avocatului la un onorariu.

De asemenea, fiecare alineat al articolului propus încearcă să reglementeze un singur aspect al noii instituții, după cum urmează.

Alin. (1) consacră avocatura pro bono ca un drept al avocatului. Evident, el poate fi sau nu exercitat, motiv pentru care nu s-a recurs la introducerea de explicații redundante, cum ar fi că acesta poate fi prestat voluntar.

A fost folosit termenul de „pro bono”, pentru a fi clar că articolul consacră la nivel de principiu asistența juridică pro bono.

Considerăm că menționarea în textul propus a activităților prevăzute de art. 3 din Lege pe care avocatul le prestează, contracost, ca obiect al profesiei sale, duce la o interpretare firească în sensul că acestea vor fi prestate în mod gratuit la același nivel calitativ ca atunci când ele sunt prestate în baza unui onorariu.

Alin. (2) stabilește că asistența juridică pro bono va fi prestată în beneficiul anumitor persoane, definite în enumerarea reținută de alin. (3).

Această delimitare apare ca importantă pentru a contrabalansa și a evita exercitarea abuzivă a acestui drept, îngrijorări care au fost afirmate în trecut de corpul profesional al avocaților sau de organele de conducere ale profesiei.

Rațiunea reglementării instituției asistenței juridice pro bono trebuie să aibă ca unic deziderat asistarea și reprezentarea persoanelor aflate într-o situație deosebită, fie că este una vulnerabilă, fie că este una discriminatorie.

Alin. (3) definește ce se înțelege prin „persoane aparținând grupurilor sociale vulnerabile sau persoane discriminate”, respectiv justițiabilii cărora avocatul are dreptul să le ofere asistență juridică pro bono.

Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, s-au folosit în cazul majorității categoriilor de persoane enumerate trimiteri la definiții legale care deja sunt în vigoare, pentru a evita paralelismul legislativ.

În cazul categoriilor de persoane pentru care enunțul este suficient de clar și nu există o definiție legală consacrată, ci se aplică

¹¹⁸ Publicată în M.Of. nr. 260 din 21.04.2010.

înțelesul comun, gramatical al termenilor s-a evitat crearea unor definiții.

Enumerarea categoriilor cuprinde pe cât posibil toate grupurile de persoane vulnerabile sau discriminate, dar, pentru a nu defavoriza eventuale persoane care nu pot fi încadrate în aceste categorii, deși se află într-o situație vulnerabilă sau discriminatorie, enumerarea se încheie cu o categorie care le include și pe acestea, respectiv lit. n).

Evaluarea este lăsată în sarcina avocatului pentru că acesta decide dacă acordă sau nu asistența juridică pro bono și prin urmare acesta verifică dacă, în mod rezonabil, persoana se încadrează în această categorie. De asemenea, acesta are la dispoziție definițiile grupurilor anterior enumerate ca delimitări care să îi fie de ajutor în această analiză.

Alin. (4) subliniază rolul organizațiilor nonguvernamentale în stabilirea legăturii dintre avocat și persoanele din categoriile enumerate la alin. (3). Având în vedere că la nivel național există organizații al căror specific este acela de protecție și asistență pentru persoanele din categoriile amintite acestea sunt, deseori, mult mai în măsură să facă o determinare prealabilă a necesității accesării de către aceste persoane a asistenței juridice pro bono. Din acest motiv este necesară afirmarea expresă a permisiunii ca avocatul să colaboreze cu aceste organizații și, în măsura în care consideră oportun, să se înscrie în acestea.

Este lăsată tot la libera alegere a avocatului decizia de acorda, în cadrul acestei colaborări, asistență juridică pro bono chiar organizațiilor nonguvernamentale care se ocupă de persoanele din categoriile enumerate la alin. (3).

Inserarea acestei mențiuni în textul legal este necesară pentru că alin. (3) limitează la categoriile acolo definite asistența pro bono. Totuși, după cum am arătat anterior în analiza noastră, apare ca posibilă situația în care, pentru oferirea sprijinului persoanelor de care asociația sau fundația se ocupă, să aibă chiar aceste ONG-uri nevoie de asistență juridică în cauză.

Alin. (5) instituie o excepție de la asistența juridică pro bono, stabilind situația asistării/reprezentării fără plata unui onorariu, prestată pentru persoanele din cercul familial. Aceasta nu intră însă în noțiunea de avocatură pro bono, astfel cum ea este înțeleasă în prezenta propunere.

Prevederea este necesară pentru că, uneori, avocatul se află în situația de a-și asista sau reprezenta membrii familiei. Într-o astfel de situație acesta ar trebui să încheie un contract de asistență juridică care să prevadă și un onorariu. Or, apare rezonabil de presupus că în astfel de situații avocatul nu va pretinde și nu va primi de la membrul de familie reprezentat o remunerație.

În plus, nu apare ca fiind firească soluția de compromis în care avocatul menționează în contract o sumă mică pe care, în realitate, nu o va încasa niciodată.

Alin. (6) reglementează principial opțiunea barourilor de a sprijini asistența juridică pro bono, prin înființarea la nivelul instituțional a unui așa-numit Centru de Asistență Pro Bono. Acestea pot astfel oferi avocaților voluntari suportul logistic (ex. un birou în sediul baroului).

Astfel de modalități de sprijin se regăsesc și la nivelul barourilor franceze, unde au fost înființate așa numitele „Points d'accès au droit”¹¹⁹, care oferă consultanță gratuită prin avocații voluntari.

De asemenea, textul legal propus reglementează posibilitatea ca însuși baroul să poată apela și colabora cu organizațiile nonguvernamentale în vederea organizării acestui Centru, având în vedere că acestea dețin *know-how*-ul referitor la nevoile de asistență juridică pro bono ale categoriilor de persoane enumerate la alin. (3).

Ultimul alineat, alin. (7) încurajează implicarea tuturor formelor de exercitare a profesiei de avocat în asistența juridică pro bono, precum și în promovarea acesteia în public, în scopul informării comunității asupra posibilității accesării acestui tip de asistență juridică.

4.7.2. Textul articolului de lege propus

După art. 30 din Legea nr. 51/1995, republicată se introduce un nou articol, 30 ind. 1, **cu următorul conținut:**

- (1) *Avocatul are dreptul de a exercita activitățile prevăzute de art. 3 și pro bono, respectiv fără a încasa un onorariu.*
- (2) *În exercitarea acestui drept, activitatea de asistență juridică pro bono va fi prestată în beneficiul persoanelor aparținând grupurilor sociale vulnerabile sau a persoanelor discriminate, astfel cum sunt definite la alin. (3).*
- (3) *Prin „persoane aparținând grupurilor sociale vulnerabile sau persoane discriminate” se înțelege:*

¹¹⁹ A se vedea pentru detalii, Latham & Watkins LLP, *Pro bono Practices and Opportunities in France*, 2015, p. 202, disponibil la: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/pro-bono-in-france.pdf> (accesat 29.10.2022).

- a) persoanele aflate într-un grup vulnerabil, astfel cum acest termen este definit de art. 6 lit. p) din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale;
- b) persoanele fără adăpost, astfel cum acestea sunt definite de art. 6 lit. z) din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale;
- c) persoanele cu dizabilități, astfel cum acestea sunt definite de art. 6 lit. aa) din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale;
- d) persoanele sărace, astfel cum acest termen este definit de art. 6 lit. hh) din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale;
- e) persoanele aflate într-o situație de dificultate, astfel cum acest termen este definit de art. 6 lit. jj) din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale;
- f) persoane vârstnice, care au împlinit vârsta de 65 de ani, fără aparținători sau care nu beneficiază de sprijinul acestora, aflate în situații de risc;
- g) minorii în risc de abandon școlar sau care au abandonat școala;
- h) persoanele care sunt victime ale traficului de persoane;
- i) persoanele care sunt victime ale violenței de gen;
- j) solicitanții de azil, astfel cum aceștia sunt definiți de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 122/2006 privind azilul în România, precum și persoanele a căror cereri de azil au fost aprobate;
- k) refugiații, astfel cum aceștia sunt definiți de art. 2 alin. (1) lit. f)¹ din Legea nr. 122/2006 privind azilul în România, precum și persoanele care au solicitat acest statut, înainte de a le fi acordat;
- l) persoanele discriminate, conform criteriilor reținute de art. 2 alin. (1) din OG nr. 137/2000, republicată, privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare;
- m) persoanele aflate într-o categorie defavorizată, astfel cum acest termen este definit de art. 4 din OG nr. 137/2000, republicată, privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare;
- n) orice alte persoane, care, conform criteriilor mai sus enumerate, pot fi în mod rezonabil considerate de către avocat ca fiind într-o situație vulnerabilă sau discriminatorie.

(4) Pentru acordarea asistenței juridice pro bono avocatul poate colabora cu sau se poate înscrie în asociații sau fundații care au ca scop sprijinirea persoanelor enumerate la alin. (2). Colaborarea poate consta inclusiv în acordarea asistenței juridice pro bono acestor asociații și fundații.

(5) Distinct de activitatea de asistență juridică pro bono prevăzută la alin. (2), avocatul poate acorda asistență juridică, fără încasarea unui onorariu, soțului, partenerului de viață, rudelor până la gradul al 4-lea, inclusiv și persoanelor devenite prin adopție, potrivit legii, astfel de rude.

(6) În sprijinul exercitării asistenței juridice pro bono, fiecare barou poate organiza la nivelul acestuia Centrul de Asistență Pro Bono. Pentru organizarea și desfășurarea activității acestuia, baroul poate colabora cu asociațiile sau fundațiile menționate la alin. (4).

(7) Formele de exercitare a profesiei de avocat pot promova prin activități proprii și voluntare, care pot fi aduse la cunoștința publicului, asistența juridică pro bono menționată la alin. (2).



REFERINȚE

IBA Access to Justice and Legal Aid Committee and the Bar Issues Commission, *Guidelines on Legal Aid Principles on Civil, Administrative and Family Justice Systems and its Commentary*, IBA, 2019, disponibil la: <https://www.ibanet.org/document?id=Guide-on-legal-aid-principles-2019> (accesat 8.10.2022)

Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*, 2019, disponibil la: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities-2019.pdf> (accesat 25.10.2022)

DLA Piper, *European Bars and Pro Bono*, noiembrie, 2021, p. 9, disponibil la: https://www.pilnet.org/wp-content/uploads/2021/11/A11671_European_Bars_and_Pro_Bono_Booklet_V2.pdf (accesat 28.10.2022)

ACTEDO, Asociația Salvați Copiii – Filiala Iași, CRJ, *Avocatura Pro Bono – indicator al funcționării profesiei într-o democrație reală*, 2015, disponibil la: https://actedo.org/wp-content/uploads/2015/12/AVOCATURA-PRO-BONO_fin.pdf (accesat 29.10.2022).

CAPITOLUL 5

Concluzii și recomandări

5.1. Ajutorul public judiciar

Chiar dacă propunerea legislativă aflată în dezbateri, de modificare a pragurilor aplicabile ajutorului public judiciar, va deveni aplicabilă, ea nu rezolvă problematica accesului la justiție al grupurilor vulnerabile.

După cum am arătat în prezentul raport, vulnerabilitatea nu se raportează doar la o stare materială precară, ci și la alte circumstanțe care o creează. În unele situații, persoana care necesită acces la justiție se poate afla temporar, pe moment, într-o stare materială precară, aspect care nu poate fi dovedit, în mod necesar, cu documentele solicitate de prevederile legale.

Deși România este în continuare un stat mai degrabă socialist, de stânga, aspect dovedit și de partidele aflate la putere în ultimii 30 de ani, politicile publice din toată această perioadă nu s-au reflectat într-o protecție a grupurilor vulnerabile privind accesul la justiție.

Prin urmare, concluziile noastre sub aspectul recomandărilor privind ajutorul public judiciar vor avea în vedere următoarele aspecte:

1. Reanalizarea instituției ajutorului public judiciar prin prisma unor principii definitorii¹²⁰, cum ar fi:

- a) analiza cost-beneficiu a furnizării acestui ajutor public, care să pună în balanță și alte aspecte, nu doar efortul bugetar direct; astfel, trebuie estimate beneficiile sociale și economice ale furnizării acestui serviciu prin prisma costurilor nefurnizării acestora;
- b) plata echitabilă a serviciilor oferite prin acest ajutor corelativ cu calitatea rezonabilă a acestora;
- c) ajutorul public judiciar să acopere, ulterior admiterii unei astfel de cereri, toate costurile litigiului în care aceasta s-a admis;
- d) criteriile de eligibilitate pentru acordarea ajutorului, pe lângă cel al situației materiale, să privească: i) vulnerabilitatea justițiabilului, inclusiv cea relevată de lipsa educației, ii) interesele justiției, care țin de relevanța cauzei, atât pentru individ, cât și pentru societate și iii) complexitatea problemei juridice; în acest context, se poate avea în vedere excluderea criteriului situației financiare pentru accesarea ajutorului public judiciar, în cazul grupurilor vulnerabile care vor fi enumerate limitativ;
- e) Garantarea accesului general al justițiabilului la consultața juridică inițială, atunci când nu există alte surse rezonabile pentru acesta să acceseze o astfel de consultață.

Un acces echitabil la justiție al grupurilor vulnerabile nu poate crea decât un efect benefic, de bumerang, prin prisma analizei cost-beneficiu.

2. Implicarea UNBR și a barourilor în informarea justițiabililor asupra drepturilor acestora privind ajutorul public judiciar.

UNBR și barourile ar trebui să informeze, după o metodologie unitară, prin intermediul site-urilor acestora, într-un mod cât mai accesibil pentru justițiabil, asupra condițiilor de accesare a ajutorului public judiciar, a documentelor necesare, precum și prin punerea la dispoziție a unor modele de formulare necesare pentru solicitarea ajutorului.

După cum am arătat în secțiunea 2.1.2, în prezent acest deziderat e departe de a fi îndeplinit.

3. Realizarea de către curțile de apel naționale a unei statistici anuale la nivelul circumscripțiilor lor, statistică accesibilă public pe site-ul Ministerului Justiției, care să privească accesibilitatea ajutorului public judiciar.

Această statistică ar trebui să cuprindă cel puțin:

- a) numărul total de cauze în care s-a solicitat ajutor public judiciar cu raportare la numărul total de cauze de pe rolul instanțelor;
- b) dintre acestea, numărul total de cereri admise și respinse;
- c) și, dintre cele admise, facilitatea care a fost acordată (scutire/eșalonare a taxei judiciare de timbru, plata onorariului avocațial etc., astfel cum sunt acestea prevăzute de art. 6 din OUG nr. 51/2008).

De asemenea, pe lângă publicarea statisticilor puse la dispoziție de curțile de apel, ar fi necesară realizarea de către Ministerul Justiției și a unei statistici naționale după aceleași criterii, prin agregarea informațiilor transmise din teritoriu.

¹²⁰ Pentru detalierea acestora, a se vedea secțiunea 2.6 din prezentul Raport.

5.2. Accesul la justiție al victimelor violenței domestice

Deși Legea nr.217/2003 a suferit modificări succesive ca urmare a neconformei transpuneri a Convenției de la Istanbul, considerăm că, în continuare este nevoie de îmbunătățiri, atât din perspectiva transpunerii în dreptul penal a anumitor componente ale violenței domestice cât și din perspectiva serviciilor de consiliere juridică/asistență juridică prevăzute a fi acordate victimelor.

Astfel, din perspectiva definiției violenței domestice, aceasta a suferit o îmbunătățire din perspectiva includerii violenței psihologice, a hărțuii și a violenței cibernetice în definiția acesteia. Însă, din perspectivă sancționatorie legiuitorul român a ales o variantă mai blândă, acestea nefiind incriminate din punct de vedere penal. De pildă, hărțuirea prevăzută de art.208 Cod penal este o infracțiune de sine stătătoare, aceasta neintrând în sfera infracțiunilor de violență în familie prevăzute de art.199 Cod penal.

De altfel, este importantă perspectiva legiuitorului român cu privire la conținutul constitutiv al infracțiunilor care intră în sfera art.199- *Violența în familie*, acestea din urmă fiind infracțiuni exclusiv contra integrității corporale sau sănătății. Prin urmare, orice alte forme de violență domestică sunt considerate ca fiind mai puțin grave din moment ce acestea nu sunt sancționate din punct de vedere penal. Acest aspect este reflectat și în condițiile impuse de Legea nr.217/2003 cu privire la emiterea ordinului de protecție provizoriu, respectiv un risc iminent ca *viața, integritatea fizică ori libertatea* unei persoane să fie pusă în pericol printr-un act de violență domestică în vreme ce, în cazul ordinului de protecție, legea face referire la *punerea în pericol a vieții, integrității fizice sau psihice ori a libertății*, lărgind, în acest caz sfera de protecție și în zona violenței psihologice.

Cu privire la acest din urmă aspect, Anexa din Legea nr.217/2003 intitulată *Cerere de emitere a ordinului de protecție* conține la Capitolul VIII denumit marginal *Asistența medicală a victimei* o întrebare cu privire la potențiale *leziuni fizice ori maltratare psihologică*. Prin urmare, chiar și în varianta în care este recunoscută posibilitatea emiterii unui ordin de protecție în cazul violenței psihologice, aceasta devine extrem de medicalizată, termenul maltratare fiind greu de demonstrat în practică.

În ceea ce privește obligațiile asumate de România prin legile de transpunere ale Convenției de la Istanbul, are relevanță asupra obiectului studiului de față consilierea și asistența juridică gratuită a victimelor violenței domestice, prevăzute ca fiind un drept al acestora. Deși autoritățile centrale și locale au obligația informării victimelor cu privire la aceste drepturi, inclusiv cu privire la condițiile și procedura de acordare a compensațiilor financiare de către stat, nu există detalii cu privire la instituția/instituțiile la care se pot adresa victimele.

Cu privire strict la consilierea juridică, cum am arătat anterior, această sarcină incumbă autorităților administrației publice locale.

Recomandări:

- ▲ Includerea în legislația penală a tuturor formelor de violență domestică; acest fapt ar arăta că România înțelege la modul real, contemporan, toate acțiunile sau inacțiunile care pot duce la forme de violență domestică, dincolo de cele clasice de violență fizică
- ▲ Informarea victimelor violenței domestice cu privire la drepturile pe care le au trebuie să fie efectivă; pentru aceasta, fiecare autoritate/instituție care intră în contact cu acestea trebuie să ofere, în concret, într-o formă tipizată unică, informații cu privire la cine, unde și în ce împrejurări oferă consiliere juridică, asistență juridică gratuită ori alte tipuri de servicii prevăzute de lege
- ▲ Textul trebuie detaliat cu privire la persoanele/instituțiile care acorda consiliere juridică: fie se modifică cadrul legal cu privire la profesia de consilier juridic fie consilierea se face prin intermediul avocaților
- ▲ Art.7 din Legea nr.217/2003 trebuie explicat în sensul precizării diferenței dintre dreptul la asistență juridică, respectiv instituțiile prevăzute la alin.2 lit. c) și asistența juridică gratuită prevăzută la alin.2 lit. d) din același articol

5.3. Accesul la justiție al victimelor infracțiunilor

România a transpus parțial Directiva 2004/80/CE privind despăgubirea victimelor infracționalității și, ulterior, Directiva 2012/29/UE DIRECTIVA 2012/29/UE din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității prin modificări aduse Legii nr.211/2004.

Întrucât ambele directive au dimensiune transfrontalieră, România nu putea crea propriilor cetățeni o situație inferioară celor care au în cauză un element de extraneitate. Prin urmare, transpunerile succesive au obligat România să creeze acces la justiție victimelor infracțiunilor, servicii specializate pentru acestea precum și acordarea de compensații financiare acestora, cel puțin la nivel teoretic.

Cu privire la informarea victimelor infracțiunilor, organele judiciare au obligația de a informa victimele cu privire la serviciile de sprijin de specialitate, organul de urmărire penală la care pot face plângere, *dreptul la asistență juridică și instituția* la care se pot adresa, condițiile și procedura pentru *acordarea asistenței juridice gratuite*, condițiile și procedura pentru *acordarea compensațiilor financiare* de către stat etc.

Este interesant de remarcat faptul că, deși Legea nr.211/2004 presupune acțiuni de informare concretă a victimelor infracțiunilor cu privire la drepturile acestora, Anexa nr.1 din lege conține un singur formular intitulat *Formular de transmitere a cererii de compensație financiară în situații transfrontaliere (art. 6 alin. 2 din Directiva Consiliului 2004/80/CE)* neexistând niciun formular de sine-stătător pentru victime ale infracțiunilor, fără elemente de extraneitate.

Pe de altă parte, textul art.4, alin.1 lit.c) nu definește, în concret, conținutul juridic al dreptului la asistență juridică și, cu atât mai puțin instituția la care victimele se pot adresa.

În schimb, asistența juridică gratuită specificată la art.4, alin.1 lit.d) poate fi interpretată ca o specie a ajutorului public judiciar prevăzut de art.8¹ din OG nr.51/2008, în măsura în care persoana este victima unor infracțiuni prevăzute explicit de art.14 din Legea nr.211/2004 ori este victima altor infracțiuni dar are un venit lunar pe membru de familie cel mult egal cu salariul de bază minim brut pe țară stabilit pentru anul în care victima a formulat cererea de asistență juridică gratuită (art.15).

Recomandări:

- ▲ Explicitarea, în concret, a sensului sintagmei asistență juridică precum și specificarea instituției/instituțiilor care acordă acest gen de asistență
- ▲ Informarea uniformă, pe baza unor formulare prestabilite la nivel național, a victimelor infracțiunilor cu privire la toate drepturile prevăzute la art. 4 din Legea nr.211/2004 precum și pașii, în concret, care trebuie făcuți pentru accesarea acestor drepturi
- ▲ Accesarea comisiei de judecători din cadrul tribunalului pentru acordarea de compensații financiare este un deziderat greu de atins în lipsa unui avocat ales, așa încât este necesară extinderea asistenței juridice gratuite și către această etapă

5.4. Avocatura pro bono

Cultura juridică pro bono este în curs de dezvoltare în statele europene, existând totuși anumite decalaje între state. Cu toate acestea, majoritatea a înțeles că avocatura pro bono este un lucru necesar, atâta timp cât sistemul public de ajutor judiciar nu-i sprijină suficient pe cei în nevoie. Cum rolul declarat al avocatului este acela de **apărător**, implicarea sa pro bono în problemele grupurilor vulnerabile nu poate fi decât firească.

Propunerea noastră de reglementare a avocaturii pro bono la nivel de lege vine ca un pas necesar, ulterior declarației de politică profesională, adoptată în 2018 de Consiliul UNBR.

Ea, după cum se poate observa din capitolul anterior, nu vrea să oblige la nimic, ci doar să creeze cadrul legal pentru exercitarea unui drept firesc al avocatului. Adoptarea acesteia ar face distincție între dreptul avocatului de a acorda asistență juridică pro bono și obligația acestuia de a oferi asistență juridică gratuită, atunci când, în temeiul art. 70 alin. 2 din Lege, este desemnat de Decan.

Propunerea noastră privind reglementarea avocaturii pro bono este un punct de pornire și pentru dezbaterile privind necesitatea adoptării unor astfel de prevederi, fără a avea pretenția că forma propusă este perfectă și nu ar putea suferi modificări.

În concluzie, recomandările noastre prin prisma acestui subiect ar fi următoarele:

1. Adoptarea unor norme clare, preferabil la nivelul legislației primare, care să consacre avocatului dreptul de a acorda asistență juridică pro bono persoanelor aflate în grupuri vulnerabile, fie individual, fie atunci când legătura dintre aceștia este facilitată de asociațiile nonguvernamentale care asistă astfel de grupuri.

Prin prisma situației tuturor țărilor europene analizate în capitolul 4, reglementarea și încurajarea avocaturii pro bono ca drept al avocatului este un pas firesc și necesar.

2. Implicarea UNBR și a barourilor în încurajarea avocaturii pro bono, prin crearea, cu titlu permanent, a Centrelor de Asistență Pro Bono, care să funcționeze pe bază de voluntariat, atât a avocaților, cât și a studenților de la Drept, din centrele universitare.

3. Implicarea UNBR și a barourilor în realizarea de parteneriate cu ONG-urile care au ca scop asistarea grupurilor vulnerabile, astfel încât să fie cunoscute nevoile acestor grupuri de către barouri, iar organizațiile să cunoască faptul că barourile au înființat centre de asistență.

De asemenea, aceste colaborări pot duce, cu timpul, la oferirea titlaturii de *clearinghouse* ONG-urilor cu care barourile conlucrează.

4. Implicarea UNBR și a barourilor în organizarea de evenimente având ca tematică asistența juridică pro bono, cum ar fi: Săptămâna europeană pro bono, Ziua consultanței juridice gratuite, Premiile anuale pro bono etc.

Toate acestea ar constitui bune practici în materie pentru popularizarea implicării avocaților în nevoile comunității.

5. Implicarea individuală a formelor de exercitare a profesiei, în special a societăților de avocatură cu un număr mediu și mare de avocați, în realizarea de programe proprii în care acordă consultanță juridică pro bono.

În cazul formelor de exercitare a profesiei cu mai mulți avocați, capacitatea de implicare în acțiuni pro bono este mai mare decât în cazul cabinetelor individuale.

Acestea sunt doar câteva dintre liniile care pot să ghideze, pe viitor, modul de dezvoltare al avocaturii pro bono în România.

DESPRE STUDIU

Se estimează că, la nivel global, aproape patru miliarde de persoane trăiesc în afara protecției legii, în cea mai mare parte din cauza sărăciei sau fiindcă sunt marginalizați de societate. În România, în 2020, 35,8% din populație trăia la limita sărăciei și în risc de excluziune socială, cea mai mare proporție din Uniunea Europeană, unde media este de 21,9%.

Acest studiu își propune să abordeze problemele de natură juridică în accesul la justiție al grupurilor vulnerabile din România, având ca obiective de cercetare identificarea lacunelor legislative în domeniu și propunerea unor măsuri concrete, inclusiv modificări legislative, pentru îmbunătățirea accesului la justiție. Studiul se adresează avocaților, magistraților și altor profesioniști în Drept, precum și legiuitorilor și factorilor de decizie.

Sperăm ca acest studiu să fie un instrument util pentru specialiști și practicieni în Drept, care sunt implicați în litigii ce privesc persoane din grupuri vulnerabile, dar și pentru organizațiile neguvernamentale și alte entități care acordă asistență juridică. În mod special, dorim ca legiuitorii să găsească util capitolul final, ce conține recomandări de modificări legislative și măsuri adiacente, pentru a îmbunătăți accesul la justiție al grupurilor vulnerabile din România.

CONTACT

FB: /ACTEDO | www.actedo.org
IG: @actedo.ngo | info@actedo.org

Cluj-Napoca, județul Cluj, România