

2011

NORLAMs årsmelding



**The Norwegian Mission of Rule of
Law Advisers to Moldova**

str. Vasile Alecsandri 50
Chişinău, Moldova

www.norlam.md

INNHold

INNLEDNING	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
MOLDOVA	7
NORLAM	9
RESULTATER	12
JUSTISREFORMEN I MOLDOVA	14
SEMINARER	17
BEDRING AV EFFEKTIVITETEN I STRAFFERETTSPLEIEN – MIXED SEMINARER	18
LOVUTTALELSER	19
SAMMENHENGENDE RETTSFORHANDLINGER.....	22
PREJUDIKATSLÆRE OG SILING AV ANKER TIL HØYESTERETT	23
PÅTALEMYNDIGHETEN.....	25
ADVOKATER.....	28
DOMSTOLENE.....	29
FENGSEL.....	31
FRIOMSORGEN	37
STUDIETUR TIL NORGE	39
www.norlam.md	40
2011 I BILDER.....	41
FORKORTELSER MED KOMMENTARER	43

INNLEDNING

Denne årsmeldingen forteller at NORLAM har hatt et aktivt og spennende år, og at arbeidet har båret frukter.

Moldova startet sommeren 2011 arbeidet med en justisreform, en reform som har sin bakgrunn i et løfte om betydelige tilskuddsmidler fra EU til justisvesenet i Moldova, inkludert friomsorg og fengsler. Arbeidet med justisreformen har satt agendaen for arbeidet med utviklingen av justisvesenet, for moldovske myndigheter og for NORLAM.

Så kan det spørres om justisreformen gjør NORLAM overflødig? Slik det ser ut i dag, er situasjonen den motsatte. EU går inn med økonomisk støtte, og setter vilkår for støtten, men EU arbeider ikke direkte med utdanning eller reformer. Vår tverrfaglige sammensetning og permanente tilstedeværelse er unik, og setter oss i stand til å påvirke reformprosessen og til å bistå med å implementere de reformer som blir vedtatt.

Moldova trenger internasjonal bistand, fordi det er mange og sterke motkrefter i reformprosessen, og fordi Moldova ikke har en sterk regjering.

NORLAMs arbeidsform er holistisk. Vi innser at formidling av kunnskap ikke er tilstrekkelig. Vi søker å påvirke våre partnere med et bredt sett av virkemidler. Få – om noen – prosjekter står for seg selv. Prosjektene er sammenvevd innenfor forskjellige fagområder. Årsmeldingen bærer preg av dette: Likeartede temaer behandles under forskjellige synsvinkler. I sum gir rapporten forhåpentligvis god forståelse for det arbeid som blir gjort, og de metodiske avveiningene som ligger bak.

Nytt av året er et “Executive Summary” på engelsk. Ved siden av å være en kort oppsummering av rapporten, gir kapittelet også en kortversjon av årsmeldingen for våre moldovske og internasjonale partnere.

Våre moldovske kolleger er uvurderlige, ikke bare ut fra det arbeidet de gjør, men fordi de kjenner NORLAMs historie og kan se lange linjer i arbeidet. Vennskapet innen NORLAM har en egenverdi.

Det gjenstår å takke Justisdepartementet og Styrkebrønnen for nok et år med godt samarbeid. Vi er imponert over det engasjement våre kolleger i Justisdepartementet har vist, i betraktning av den forferdelige tragedien som rammet alle den 22. juli 2011. Vi er spesielt glade for den varme og gode mottagelse vi fikk under studieturen for moldovere til Oslo i november/desember.

Chisinau, 6. februar 2012

For NORLAM

Dag Brathole

EXECUTIVE SUMMARY

This is an English summary of the annual report of the Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Moldova (NORLAM) for 2011. It also serves as an executive summary for the readers of the report, which is presented in Norwegian.

NORLAM was established in 2007 based on a bilateral Memorandum of Understanding between Norway and Moldova. NORLAM's mandate under the MoU is: *"Competence building within the Ministry of Justice, the Ministry of Internal affairs, the judicial system, the General Prosecutor's Office and the legal profession, with the aim of increasing the efficiency of the institutions guaranteeing human rights and the rule of law in the Republic of Moldova in line with Moldova's European objectives and commitments"*.

The NORLAM team consists of six Norwegian and four Moldovan members.

In 2011 the most significant single event within the judiciary in Moldova was the initiation of the Moldovan Justice Sector Reform led by the Ministry of Justice. In 2011 the Strategy Document of the reform was passed by the Parliament as law, and the corresponding Action Plan was presented by the Government to the Parliament for approval.

The reform is initiated on a background of a promised economic support from the EU, but it is a Moldovan reform.

We have noted that the justice reform is debated in Moldovan media. The debate is one of the most important issues in the Moldovan public debates, and the open and frank discussions engage the public and inform the citizens of their rights. We consider this promotion of public awareness, which is an element of the Strategy Document, to be an important part of the reform process.

NORLAM has had the honour of being invited to take part in the Justice Sector Reform through active participation at meetings and conferences, and through written comments concerning the reform and concrete issues of legislation. It is our understanding that our inputs have been useful, and our participation has furthermore given us an indispensable understanding of the Moldovan judiciary and of the judiciary reform.

We would like to complement the Ministry of Justice of Moldova and the institutions and persons involved on the impressive work that has been done. But we would also like to state the opinion that the work has just started, and that the degree of success depends on the implementation of the reform.

NORLAM believes that efficient case handling through consecutive main hearings and a unified practice based on legal precedents are vital for the Moldovan judiciary. These have been important projects for NORLAM in 2011. We perceive that these projects are increasingly welcomed within the Moldovan judiciary, and we note that the concepts have been included in the Strategy Document. Evaluations from participants of a study trip to Norway confirm this impression.

In connection with this we have worked with Moldovan prosecutors, lawyers and judges at the National Institute of Justice on issues such as legal precedents, legal method and practical use of ECtHR decisions on a national level. It is our understanding that this work has been useful.

The General Prosecutor's Office is an important partner of NORLAM. In cooperation with the prosecution NORLAM has worked on several issues, among them reorganization of the prosecution, objectivity and ethics for the prosecution, "training of trainers" on pre-trial detention, and interaction between prosecution and police. In the latter project, NORLAM has also had valuable contact with the Ministry of Internal Affairs. It is our understanding that the projects are generally accepted as relevant for Moldova among the prosecutors, and that there is an increased understanding and acceptance of the European standards. We note that the GPO quite understandably has independent opinions on the organization of the prosecution. We also note that the GPO and the MIA have strong and independent views on the roles of police and prosecutors during the investigation. Frank discussions on important issues are valuable, and NORLAM hopes in the future to play a constructive part in uniting the ideas and traditions of the two bodies into a more efficient system.

We note that all issues in the prosecution projects are included in the Strategy Document.

NORLAM has conducted an evaluation of the prosecution's handling of cases of pre-trial detention. The evaluation has covered all prosecution offices in Moldova. The report will be published in spring 2012.

Due to reorganization of the Moldovan Bar Union, NORLAM has had limited cooperation with this organization in 2011. Seminars for 200 lawyers have been held. In the autumn NORLAM in cooperation with ABA ROLI and the Legal Resource Center, has initiated a group of lawyers called "Lawyers for Reforms" with the purpose of finding solutions to the challenges lawyers face in their practice. The group is run by the members, but NORLAM hosts the meetings and serves as a discussion partner. The group has been very active.

In December 2011 the Moldovan Ministry of Justice, IRP and NORLAM published a manual for probation officers. Hans-Gunnar Stey at NORLAM was co-author of the manual, and NORLAM covered the costs concerning the manual. The manual has been handed out to all probation officers, and will assist them in their work and secure uniform practice.

The activities have included 12 days of seminars on re-socialization of prisoners in Chisinau, Balti and Cahul. The aim of the seminars has been to improve the interaction between prison and probation, and to write an Instruction on this topic. From the feedback that we have received, the seminars have led to an improved cooperation for preparing the release. A draft instruction has been prepared by DIP and the Central Probation Service. NORLAM has commented on the draft.

In cooperation with NIJ, NORLAM has held three seminars, in Chisinau, Balti, and Cahul, on interaction between judges, prosecutors and probation.

In the 15 year history of DIP the institution has mainly focused on: "*... the humanization of detention regime, aiming to respect human dignity, absolute impartiality, freedom from any discrimination based on nationality, citizenship, political and religious persuasion, quantitative and qualitative improvement of the norms of food supplementation, rights granted to the inmates, free access to mass media and the transparency of the system*".

NORLAM is of the opinion that the Moldovan prisons are not appropriately organized, in terms of personnel and structure, in relation to achieving the declared aim. The organization of the prisons is based on Soviet traditions which are not in accordance with European standards. A change of strategy was necessary.

Accordingly, in close cooperation with DIP, we have initiated pilot projects in three prisons:

In prison no. 13 the main focus has been on activities and education for children under 18. Already the number of teachers has been increased, classrooms with audiovisual equipment have been equipped, a fitness room has been equipped, and TVs have been installed in some rooms.

In prison no. 4 the focus has been on classification of the prisoners, increased activities, education and work opportunities, and an increased cooperation between prison and probation on release. The number of inmates participating in different activities has increased from 63 to 75%.

In 2011, DIP decided to close the Goian prison no. 10 for a period of four to six months in order to create a model prison for juveniles according to European standards, built entirely on modern concepts of prison planning. At the end of 2011 all necessary decisions have been made, and work on detailed plans for the prison has started. The plan is to start moving juvenile prisoners to Goian prison in November 2012. The pilot project in Goian prison will allow an extensive cooperation between Norwegian and Moldovan prison institutions, and may vitalize the Training Center project.

The pilot projects are in line with the Strategy Document.

* * *

All in all, 2011 has been an active year for NORLAM. We have benefitted from a close and constructive cooperation with Moldovan partners at all levels and with a number of other international donors. As we have tried to describe above, results have been achieved, but no results can be achieved by one person or one institution. The judiciary of Moldova will develop through cooperation between all stakeholders, and will require talent, creativity and flexibility from all participants.

NORLAM will follow the Judiciary Sector Reform as it develops according to the milestones set.

MOLDOVA



Fakta

Folketall	3,56 mill hvorav ca 580 000 i Transnistria og antatt opp til ca 1 mill i utlandet
Areal	33 851 km ² (Tilsvarende Sogn og Fjordane + Hordaland)
Hovedstad	Chisinau – 712 000 innbyggere
Styreform	Republikk etablert 27.08.1991
Religion	Mer enn 90 % er ortodokse kristne
President	Marian Lupu (fungerende)
Statsminister	Vlad Filat
Justisminister	Oleg Efrim
Offisielt språk	Moldovsk (rumensk)
Valuta	Moldovsk Leu
Nyttige lenker:	www.norlam.md , www.moldova.md

Moldova har en dramatisk og spennende historie med krig og okkupasjoner, en historie som speiler seg i de utfordringene landet står overfor i dag. Landet har gjennom århundrene vært en møteplass for forskjellige kulturer: De latinske i vest, de slaviske i øst og tyrkerne i syd. I dag preges landet fortsatt av at det var ufrivillig del av Sovjet-unionen fra den andre verdenskrig og frem til 1989. Vi har gitt et kort sammendrag av Moldovas historie i årsmeldingen for 2010, og viser til denne.

I dag består Moldovas befolkning, eks. Transnistria, av et flertall av etniske rumenere (75,8%), et mindretall av etniske russere (5,9%), ukrainere (8,4%), og en liten minoritet

på 4,4% gagauz (tyrkere)¹ i sør samt enkelte mindre folkegrupper.

Moldova har de siste år slitt med en ustabil politisk situasjon. Landet har to om lag jevnstore politiske blokker. På den ene side kommunistene og på den annen side en borgerlig allianse – ”Alliansen for Europeisk Integrasjon”. Ingen av blokkene har det nødvendige flertall på 60 % for å velge president.

Alliansen legger stor vekt på en tilnærming mot EU, mens kommunistene i større grad legger vekt på et godt forhold til Russland.

Fordi parlamentet ikke har maktet å velge president i 2010, ble det 28. november 2010 avholdt nytt parlamentsvalg. Ved valget fikk den borgerlige alliansen 59 mandater, mens kommunistpartiet fikk 42 mandater. Det har etter dette ikke vært holdt parlamentsvalg.

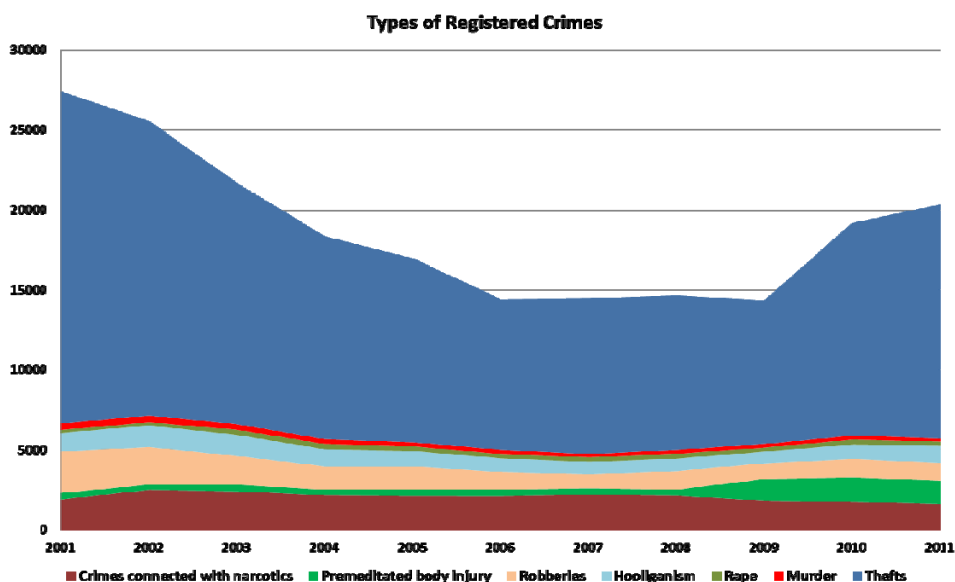
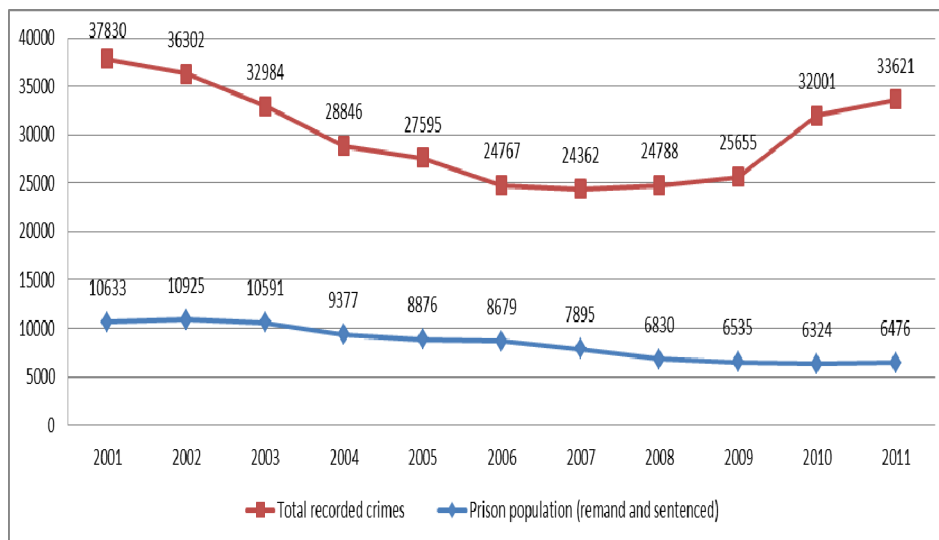
I 2011 har stillingskrigen mellom den borgerlige alliansen og kommunistpartiet fortsatt. Det blusser i tillegg til tider opp stor uenighet innen alliansen. Balansen mellom de to blokkene ble forrykket da tre medlemmer av kommunistpartiet den 04. november 2011 brøt ut av partiet og gikk inn i et sosialistisk parti et, som derved ble representert i parlamentet. Målsettingen ble opplyst å være å sikre et flertall på 60 % for en presidentkandidat. Så langt har imidlertid utbrytergruppen ikke blitt enige med alliansen om en kandidat.

Det har heller ikke lyktes Moldova å velge president i 2011. Etter et mislykket valgforsøk, ble det avholdt et presidentvalg 15. desember, men ingen kandidat fikk et tilstrekkelig antall stemmer. Forfatningsdomstolen har 12. januar 2012 avgjort at valget 15. desember 2011 var i strid med grunnloven. Et tillyst presidentvalg 15. januar 2012 ble da avlyst.

¹ I følge Nasjonal Statistisk Byrå, folketelling 2004

Det er nå en høyst uavklart politisk situasjon i Moldova. Den borgerlige alliansen mener at det ikke har vært holdt presidentvalg, mens kommunistene mener det har vært avholdt to presidentvalg og at parlamentet derfor skal oppløses. Alliansen har antydnet en folkeavstemning for å endre grunnloven slik at en president kan velges med simpelt flertall. Etter sin ordlyd tillater ikke grunnloven slik

endring ved folkeavstemning. Alliansen forsøkte 5. september 2010 å tillyse en tilsvarende folkeavstemning, den gangen ved å innføre direkte presidentvalg. Folkeavstemningen var omstridt, og valgdeltakelsen var uansett så lav at avstemningen ble underkjent.



NORLAM



NORLAMs team i oktober

NORLAM har siden oppstarten i 2007 arbeidet med moldovske myndigheter og organisasjoner innenfor domstol, påtalemyndighet, advokater, fengsel og friomsorg. NORLAM har oppnådd oppsiktsvekkende gode resultater, slik det er redegjort for i tidligere årsrapporter og i rapporten fra Scanteam.

Det er etablert samarbeid med moldovske myndigheter på høyeste nivå, blant annet justisministerens kontor, Justisdepartementets lovavdeling, riksadvokaten, høyesterett, advokatforeningen, public lawyers og ledelsen i fengselsvesenet og friomsorgen. I 2010 er det også etablert kontakt med Innenriksministeriet, som er det departementet som politiet sorterer under.

NORLAMs team består av seks norske medlemmer. I september 2011 ble teamet styrket med ett nytt moldovsk medlem, Dumitrita Bologan. NORLAM har i 2011 hatt lite utskiftninger blant de norske medlemmene, og har hatt full bemanning hele året.

Avtalen mellom Moldova og Norge, som NORLAM bygger sin virksomhet på, ble signert 3. mai 2007, med en angitt varighet på 2-3 år. Avtalen ble fornyet på uendrede vilkår gjennom noteveksling av 19. juli 2010 og 13. august 2010. I henhold til den fornyede

avtalen skal NORLAM virke i Chisinau ut året 2012 med uendret mandat:

“Competence building within the Ministry of Justice, the Ministry of Internal Affairs, the judicial system, the General Prosecutor’s Office and the legal profession, with the aim of increasing the efficiency of the institutions guaranteeing human rights and the rule of law in the Republic of Moldova in line with Moldova’s European objectives and commitments”.

NORLAMs arbeid er på samme tid spesialisert og generelt. Det er spesialisert på den måten at det retter seg spesifikt mot et forholdsvis klart definert område: Strafferettskjeden fra forbrytelsen er begått til straffen er sonet og domfelte i beste fall er rehabilitert. Det er generelt i den forstand at målgruppene er mange og forskjellige, og ved at NORLAMs aktiviteter spenner fra ren undervisning til forslag om lovendringer. NORLAMs mål er å bidra til å endre det moldovske samfunn til det bedre innenfor strafferettspleiens område. Innenfor sitt arbeidsområde har NORLAM opparbeidet en verdifull og unik erfaring og kunnskap.

NORLAM vektlegger:

- respekt for Moldova og de moldovske samarbeidspartnere
- åpen og fortløpende dialog
- et bredt og helhetlig anvendt sett med virkemidler slik som konferanser, seminarer, arbeidsgrupper, møter, uformelle samtaler, lovforslag, lovhøringer, besøk på institusjoner osv.
- at europeiske standarder presenteres med forslag til moldovske løsninger, eventuelt basert på norske erfaringer

- langsiktig tilstedeværelse i Moldova, i motsetning til "fly in – fly out" – eksperter
- mulighet for fleksibilitet gjennom en liten organisasjon
- etablering av prosjekter i samarbeid med lokale samarbeidspartnere og lokal forankring for optimal bærekraft
- tverrfaglig teamarbeid innen NORLAM og med moldovere
- at de norske medlemmer av NORLAM er aktive yrkesutøvere i Norge
- deltagelse av våre moldovske ansatte i NORLAM i arbeidet
- moldovsk eierskap til prosjektene
- konkrete mål for prosjekter
- utholdenhet
- fortløpende evaluering



Teamet i desember

NORLAM teamet i 2011



Dag Brathole,
Lagdommer
Januar 2010 –
Head of Mission fra juli 2010



Jogeir Nogva,
Statsadvokat
Mars 2007 – Februar 2009
Head of Mission April 2008 –
Februar 2009
Nytt mandat fra august 2010 -



Kim Ekhaugen,
Fengselsleder
Mars 2011 -



Inga Burencova,
Office Manager, National
Consultant
Mars 2007 –



Hans-Gunnar Stey,
Leder for Narkotikaprogram
med domstolskontroll i Oslo
November 2010 – november
2011



Nadia Burciu,
National Consultant, Interpreter
April 2007 –



**Anne Cathrine
Christiansen,**
Politiadvokat,
Januar 2011 –



Denis Arcusa,
National Legal Consultant,
Mai 2007 -



Espen Rinnan,
Advokat,
Januar 2011 - januar 2012



Dumitrita Bologan,
National Legal Consultant,
September 2011 -

RESULTATER

NORLAM har i årsrapporter på forskjellige måter forsøkt å indikere resultater av arbeidet i Moldova.

I 2011 har den pågående justisreformen gitt NORLAM et nytt grunnlag for å vurdere utviklingen i justissektoren i Moldova fra 2007 frem til i dag. Den EU-oppnevnte ekspertgruppen Vitkauskas/Pavlovschi/Svanidze har i "Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for Sector-Wide Programming, Moldova" av april 2011 tegnet et negativt bilde av situasjonen innenfor domstol, påtalemyndighet, politi og friomsorg. En noe mer positiv vurdering er gitt advokatstanden, fri rettshjelp, justisdepartementet og fengselsvesenet.

Justisdepartementet har i hovedsak lagt til grunn rapporten i sitt arbeid med justisreformen.

NORLAM har arbeidet med å reformere justisvesenet i Moldova siden 2007. NORLAM har samtidig vært en premissgiver i arbeidet med justisreformen i 2011, både i forhold til ekspertgruppen og i forhold til moldovske myndigheter.

NORLAMs arbeid har på denne måten gitt viktige, på enkelte områder sentrale, premisser for justisreformen i Moldova. De fleste av våre prosjekter er reflektert strategidokumentet, som er vedtatt som lov.

Det er forøvrig ikke tvilsomt at NORLAMs arbeid med moldovske partnere gjennom nesten fem år i betydelig grad har forberedt justisvesenets aktører og beslutningstagere på justisreformen. Samtidig er NORLAM den internasjonale organisasjon som generelt sett har nærmest kontakt med de som gjør arbeidet innenfor justisvesenet: Påtalejurister, advokater, dommere, friomsorgsarbeidere og fengselsansatte. Etter vår vurdering vil NORLAM spille en sentral rolle ved implementering av vedtatte reformer.

Som nærmere beskrevet nedenfor, har vi oppnådd varierende grad av måloppfyllelse i 2011. Vi ser på disse som resultater. Ingen endelige resultater oppnås imidlertid av enkeltpersoner eller institusjoner alene. På veien mot det endelige målet om å oppnå en god europeisk standard, vil justisvesenet i Moldova utvikle seg gjennom et samarbeid mellom moldovske og internasjonale aktører.

I dette bildet ser vi justisreformen i Moldova som viktig, og som en sjelden anledning til å fremme våre prosjekter.

Innenfor de enkelte prosjekter og virksomheter er situasjonen følgende:

Lovarbeid

Gitt 14 uttalelser til lover og til strategidokument og handlingsplan. Uttalelsene er til vurdering i Justisdepartementet og parlamentet.

Sammenhengende rettsforhandlinger

Prosjektet er prioritert av justisdepartementet og reflektert i strategidokumentet. Prosjektet er utvidet til Ialoveni Court. Ingen endret praksis i moldovske domstoler.

Prejudikatlære

Allment akseptert at moldovske domstoler er bundet av EMD's avgjørelser. Økende aksept for innføring av prejudikatslære i intern moldovsk rett. Prejudikatslære og siling av anker er tatt inn i strategidokumentet.

Domstolene

Om lag 50 % av dommerne i Moldova i første og andre instans er gitt opplæring i juridisk metode og prejudikatlære og praksis fra EMD. Vi kan konstatere at dommernes kunnskapsnivå er bedret. Se for øvrig over om sammenhengende rettsforhandlinger og prejudikatslære.

Påtalemyndigheten

NORLAMs innspill til justisreformen vedrørende påtale er tatt inn tilnærmet uendret i strategidokumentet. Dette gjelder blant annet avgrensing av påtalemyndighetens myndighet til straffesaker, hierarkisk struktur i påtalemyndigheten og intern uavhengighet for påtalejurister.

Evaluerings av begjæringer om varetekt fra samtlige 44 påtaledistrikter, til sammen 350 begjæringer, viser tydelig en bedret forståelse for EMD's praksis, men det gjenstår fortsatt mye arbeid. "Training of trainers" kurs for påtalejurister om varetekt er fulgt opp av deltagerne, og bidrar til økt kunnskap.

Prosjektet "objektivitet og etikk" har gitt påtalejurister forståelse for etiske problemstillinger. NORLAM har sammen med andre bidratt til ny lov om etikk for påtalemyndigheten.

Advokater

NORLAM har sammen med ABA ROLI og Legal Resource Centre etablert advokatgruppen «Advokater for reform» som møter flere ganger i måneden. Gruppen diskuterer utfordringer og tar initiativ for å løse disse, blant annet gjennom Moldovan Bar Union. MBU er blitt vitalisert gjennom dette.

Gjennom kurs for ca. 200 advokater er disses kunnskap om europeiske standarder økt.

Friomsorg

Sammen med Central Probation Office og IRP har NORLAM gitt ut en manual for friomsorgen. Manualen gir praktisk veiledning basert på moldovske og internasjonale standarder, og vi venter at den ved siden av å være et praktisk verktøy, vil sette normer for friomsorgens virksomhet.

Seminarer om resosialisering og overføring til friomsorg har ledet til bedret forståelse mellom fengsel og friomsorg. Seminarene ledet til at Central Probation Service utarbeidet utkast til instruks, som NORLAM har hatt kritiske kommentarer til.

Fengsel

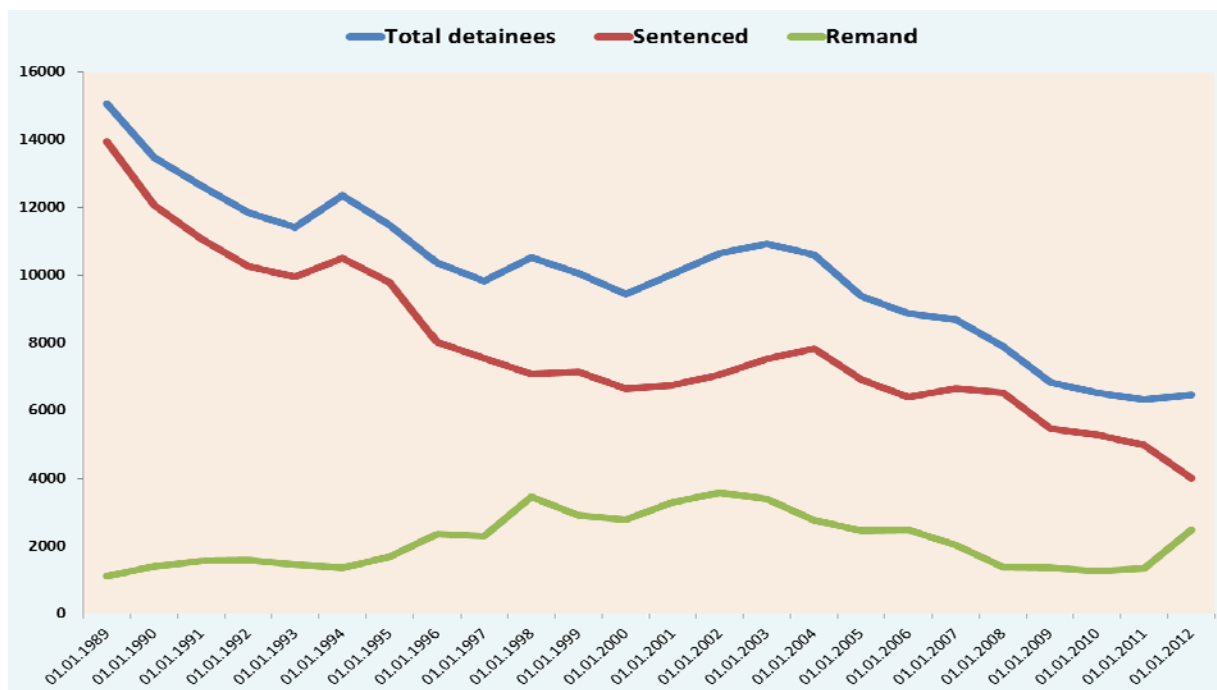
NORLAM har igangsatt tre pilotprosjekter i moldovske fengsler:

I fengsel nr. 13 Chisinau, er forholdene i ungdomsavdelingen forbedret. Flere lærere gir undervisning hver dag. Praksisplasser for studenter fra sportsuniversitetet er etablert. Dette gir økt aktivisering av innsatte. Klasserom med audiovisuelt utstyr og treningsrom med utstyr er ferdigstilt. Det er satt inn TV på enkelte rom.

I fengsel nr. 4 Cricova, er antall lærere og undervisningstimer utvidet, trearbeid utvider arbeidstilbudet og gitarkurs gir fritidstilbud. Det er en økning av antall innsatte som har deltatt i ulike aktiviteter fra 63 til 75 %. Innrapporteringene til NORLAM viser at fremdriften i dette pilotprosjektet er merkbart positivt.

I fengsel nr. 10 Goian, som ligger ca. 20 km fra Chisinau, er det viktigste pilotprosjektet vedtatt, og avtale med DIP er inngått. Fengselet vil bli stengt i 4 – 6 måneder. I denne perioden vil fengselet bli renovert, og nytt personell vil bli rekruttert, trent og reorganisert. Målet er å skape et modellfengsel for Moldova etter europeisk standard.

Når Goian fengsel står ferdig, vil alle soningsfanger flyttes fra ungdomsfengselet Lipcani i nord, og varetektsfanger under 18 år vil bli flyttet fra det nedslitte fengsel nr. 13 i Chisinau.



JUSTISREFORMEN I MOLDOVA



«Donors' Meeting» ledet av justisminister Oleg Efrim

Regjeringen i Moldova startet sommeren 2011 arbeidet med en omfattende justisreform, ledet av justisdepartementet.

Bakgrunnen for reformen er at EU allerede i 2010 kunngjorde at den ville tilføre betydelige midler til en Justice Sector Reform i Moldova. En ekspertgruppe fikk i oppdrag av EU å gjennomføre en «Assessment of Rule of Law

and Administration of Justice for Sector-Wide Programming, Moldova». Rapporten ble fremlagt i juni 2011, og tegnet et dystert bilde av situasjonen innen moldovsk rettsvesen. Selv om rapporten ikke formelt gir uttrykk for EU's syn, har den vært lagt til grunn i det videre arbeide med justisreformen i Moldova.

EU har gitt tilsagn om et økonomisk bidrag på opp til EUR 60 000 000 til en Justice Sector Reform i Moldova, men har satt vilkår for tilsagnet. Beløpene skal utbetales over en tre-års periode. I første omgang har EU krevet at Moldova skal lage et strategidokument for justisreformen, og på grunnlag av dette utarbeide en handlingsplan. Arbeidet med disse dokumentene satte dagsorden for utviklingen av reformer i Moldova for landets myndigheter og justisvesen, og også for de internasjonale organisasjoner som NORLAM.

Justisreformen omfatter justisvesenet i vid forstand, og omfatter også fengsel og friomsorg. Justisreformen faller derfor sammen med NORLAMs arbeidsfelt.

NORLAM har vært invitert til å arbeide aktivt med alle sider av justisreformen, gjennom deltagelse i konferanser og arbeidsgrupper, og ved skriftlige kommentarer. Visejustisminister Grosu bemerket under studieturen til Norge at han hadde observert NORLAM ved alle tilstelninger i anledning reformen. Når det gjelder skriftlige kommentarer, viser vi til kapittelet om lovarbeid. Så vel moldovske myndigheter som internasjonale organisasjoner har fremhevet viktigheten av NORLAMs deltagelse. Vi opplever at vi så langt i prosessen har fått godt gjennomslag for våre synspunkter. NORLAM er unik i den forstand at vi har en bredt sammensatt stab som dekker hele strafferettskjeden, og som er basert i Moldova. Dette gir NORLAM mulighet til å reagere raskere enn øvrige organisasjoner, som er avhengige av å konsultere eksperter ved sine respektive hjemmekontorer.

NORLAM arrangerte i november/desember 2011 en studietur til Norge. Deltagerne var en bredt sammensatt gruppe av praktikere og beslutningstagere innenfor moldovsk rettsvesen. Formålet med turen var å demonstrere en norsk modell for et effektivt rettsvesen. Evaluering fra deltakerne viser at hensikten ble oppnådd.

EU, «The Delegation of the European Union to Moldova» har bedt om, og fått, innspill fra NORLAM i forbindelse med den pågående justisreformen. Dette har skjedd ved kontakt mellom den ovennevnte ekspertgruppen (Vitkauskas/Pavlovski/Svanidze) og ved



Visejustisminister Vladimir Grosu, og riksadvokat Valeriu Zubco, deltok på studieturen til Norge

møter med Stanislav Pavlovski og Peter Tasker som nå utarbeider forslag til «milestones» for utbetaling av EU's økonomiske støtte til Moldovas justisreform. NORLAM er bare en av flere bidragsytere i denne prosessen. Vi oppfatter imidlertid at vår deltagelse i gir en unik anledning til å fremme de ideer og prosjekter som vi oppfatter som sentrale innenfor vårt mandat.

Georgia har gjennomgått en «Justice Sector Reform» med støtte fra EU etter samme modell som Moldova nå skal begynne på. Georgia ligger ca. tre år foran Moldova i prosessen. I denne forbindelse er georgiske foredragsholdere brukt av Europarådet for å fortelle om erfaringene fra Georgia. Det er interessant å merke seg at så vel georgiske foredragsholdere som representanter fra Europarådet har nevnt Norlams bidrag i reformprosessen i Georgia.

Selv om strategidokumentet nå er vedtatt av parlamentet som lov, er det usikkert i hvor stor grad reformen vil lede til reelle reformer. Det er betydelige motkrefter innenfor Moldovas justisvesen som ser seg tjent med en fortsettelse av dagens situasjon. Både institusjoner og personer forsvare sine posisjoner, og vi opplever at det er liten vilje til kompromisser og konstruktiv meningsutvikling. Den handlingsplanen som er fremlagt for parlamentet for godkjenning, er svært vag. Vi oppfatter imidlertid justisdepartementet som en aktiv og engasjert pådriver for reelle reformer.

Motkrefter til tross, det finnes en rekke progressive krefter innenfor Moldovas justisvesen. NORLAM har sett det som viktig å fremheve dette under arbeidet med justisreformen.

Justisreformen er i dag gjenstand for bred offentlig debatt, særlig er den et av de viktigste tema i debattprogrammer på tv. Diskusjonene er frie, og også korrupsjon blir åpent debattert. Gjennom diskusjonene blir publikum informert om sine rettigheter. Det fremgår av strategidokumentet at det er et selvstendig mål å involvere borgerne i

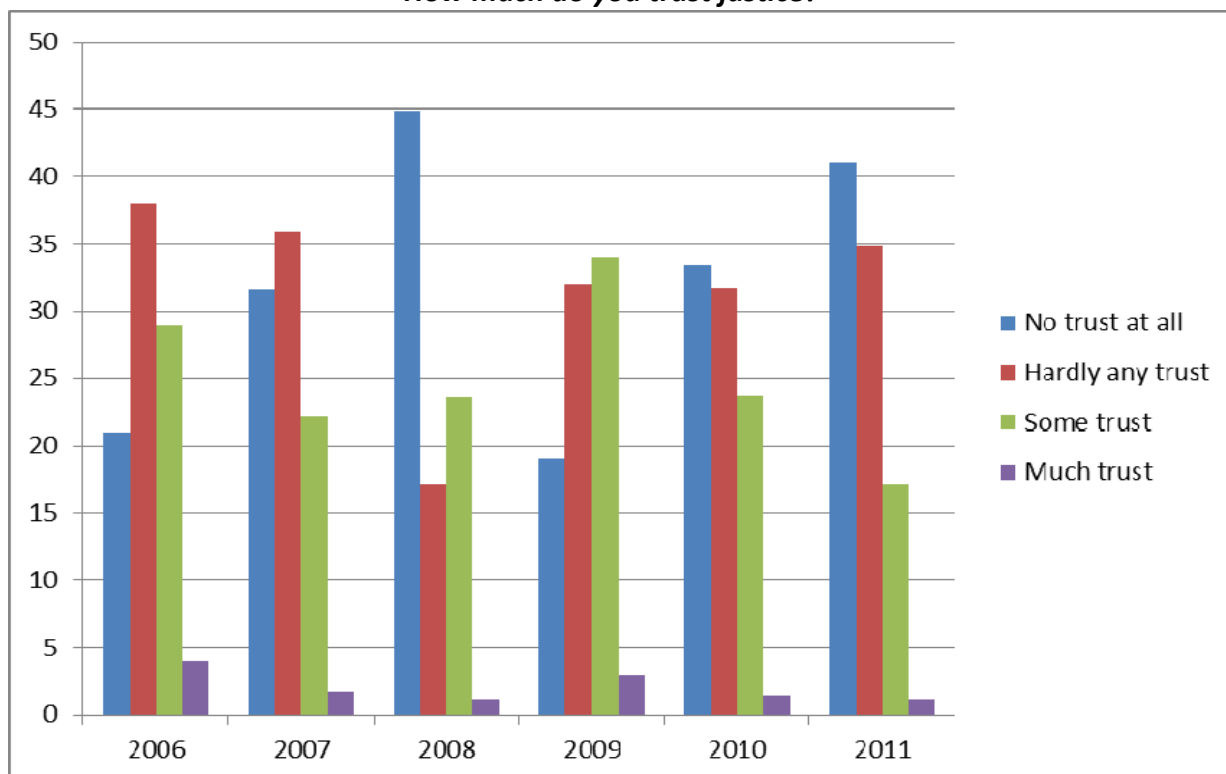
reformprosessen. Vi tror at den offentlige oppmerksomhet omkring justisreformen vil skape krav og forventninger som vil få betydning for prosessen.

Etter NORLAMs vurdering vil den kommende «Justice Sector Reform» kunne bli avgjørende ikke bare for et fungerende rettssystem, men også for utviklingen av landet.



«Donors' Meeting» i justisdepartementet

How much do you trust justice?



Source: "Institute for Public Policy", Moldova

SEMINARER



Dommerseminar ved National Institute of Justice

En viktig del av NORLAMs arbeid er å arrangere seminarer for våre moldovske kolleger. Seminarene er nærmere omtalt under de forskjellige fagområdene. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at de fleste seminarene er tverrfaglige, og involverer flere norske og moldovske medlemmer. Dette gjør at seminarene er ressurskrevende. De såkalte «mixed-

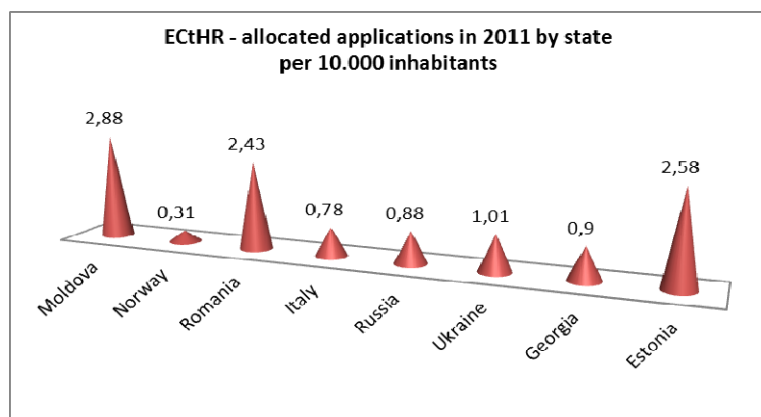
seminarene» står i en særstilling. De er nærmere omtalt nedenfor.

Det viktigste formålet med seminarene er kunnskapsoverføring. Samtidig er seminarene viktige treffpunkter mellom NORLAM og våre moldovske partnere. Vi bruker seminarene for å selge inn våre prosjekter, ut fra tanken om at det er like viktig påvirke de profesjonelle aktørene som beslutningstagerne. Endelig er seminarene vår viktigste informasjonskilde om hvordan våre moldovske kolleger opplever situasjonen innen rettsvesenet i Moldova.

Samtlige seminarer blir evaluert av deltagerne på egne skjema. Tilbakemeldingene er generelt gode. På en skala fra 1 – 5, der fem er den høyeste karakter, gir deltagerne gjennomgående 5 eller 4.

Vi har i 2011 holdt følgende seminarer

KURS	ANTALL KURSDAGER	ANTALL DELTAGERE
JUDGES	14	140
MIXED	14	147
FRIOMSORG	17	180
ADVOKATER	2	150
PÅTALEKURS	14	304
FENGSEL	3	25
TOTALT	64	946



BEDRING AV EFFEKTIVITETEN I STRAFFERETTSPLEIEN – MIXED SEMINARER

Hvert Mixed seminarer har til sammen 21 deltakere; syv dommere, syv påtalejurister og syv advokater. Seminaret går over to hele dager. NORLAM er de eneste som tilbyr felles kurs for alle yrkesgruppene. Generelt er det en betydelig motstand mot å inkludere advokater i slike seminarer. Vi opplever Mixed seminarerne å være de mest populære av våre seminarer med spesielt mange søkere. Mange deltakere har uttalt at dette er de beste seminarerne i Moldova. Tilbakemeldingene vi får på evalueringsskjemaene fra deltakerne er veldig gode. Vår samarbeidspartner NIJ (instituttet) er også meget positive.

På seminarerne underviser vi i juridisk metode, hvordan benytte rettsavgjørelser for å utvikle en ensartet praksis (prejudikater), partenes (og særlig forsvarers) tilgang til bevis, opplesning av vitneforklaringer, behandling av unge lovbytere, hvordan finne internasjonal rettspraksis, og samarbeid og kommunikasjon mellom profesjonene.

Formålet med seminarerne er å formidle nødvendigheten av å effektivisere rettssystemet og gi dem kunnskap slik at hver enkelt kan bidra til dette. I denne sammenheng er samarbeid mellom profesjonene avgjørende for å få til en markant effektivitetsøkning. Vi vektlegger å gjøre deltakerne kjent med praksis fra den Europeiske Menneskerettsdomstolen i Strasbourg ved hjelp av konkrete dommer og søker aktiv å utbre tanken om en ensartet domspraksis/prejudikatpraksis. Målene ser ut til å bli nådd i alle fall på det teoretiske plan.

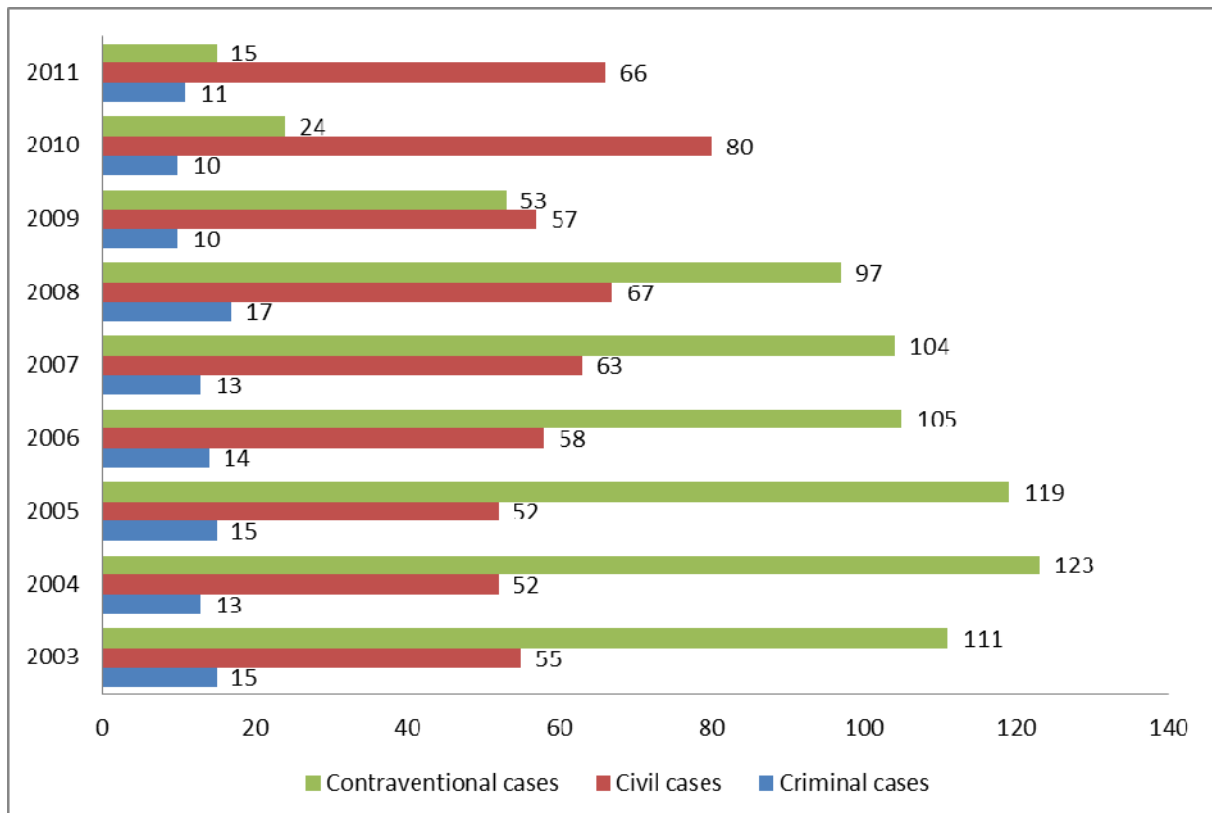
Hvorvidt ervervet kunnskap benyttes i praksis er mer usikkert.

For moldovske praktikere er dommer fra EMD lite tilgjengelig. Deltagerne får derfor et utdrag av EMD-dommer som er oversatt til rumensk.

I 2011 har vi til nå gjennomført syv Mixed seminarer. NORLAM har i vårsesjonen hatt fire norske foredragsholdere. I høstens seminarserie har alle norske ansatte deltatt med foredrag. Dette var nytt og hele rettskjeden er nå med i seminaret (med unntak av politiet). Vi har i tillegg benyttet tre lokale foredragsholdere. Disse er iht. krav i moldovsk lovgivning plukket ut fra en liste som er satt opp av instituttet. De har alle fungert bra. Ved alle kurs er vår egen Denis Arcusa praktisk tilrettelegger og foredragsholder.



Seminar ved National Institute of Justice. Til venstre professor Igor Dolea



Number of cases entering Moldovan courts (in thousands)

LOVUTTALELSER



Tatiana Filatova, her nr. 3 fra venstre, er leder for justisdepartementets lovavdeling

NORLAM har i 2011 gitt en rekke skriftlige lovuttalelser til justisdepartementets lovavdeling og kommentarer til riksadvokatens lovforslag med kopi til justisdepartementet. Uttalelser som vedrører politiet har også gått til innenriksdepartementet. Uttalelsene har i det vesentlige vært knyttet til

justisdepartementets utarbeidelse av strategidokument og den pågående reformprosess av det totale justissystemet som ble initiert av EU i 2010.

Uttalelsene er

- 1 Uttalelse av 30. mars 2011 til riksadvokaten: NORLAMs kommentarer til lovutkastet om etikk for påtalemyndigheten
- 2 Uttalelse av 12. mai 2011 til justisdepartementet om ny lov om trossamfunn i lys av EMK
- 3 Forslag av 24. mai 2011 om endring av moldovsk straffeprosesslov om dokumentinnsyn i saker om varetektsfengsling
- 4 Kommentar av 26. mai 2011 om reform av påtalemyndigheten: Påtalemyndighetens rolle i sivile saker

- 5 Kommentar av 10. juni 2011 om reformen av påtalemyndighet og politi: Etterforskningsledelse; beste samhandling mellom påtalemyndigheten og politietterforskningen
- 6 Kommentar av 12. juni 2011 om reformen av påtalemyndigheten og politi: Når anses en etterforskning å være åpnet i Norge?
- 7 Kommentar av 14. juni 2011 til reformen av påtalemyndigheten og politi: Kommunikasjonskontroll, mv.
- 8 Kommentar av 14. juni 2011 til justisreformen: «Pleabargain», begrunnelse av avgjørelser, uteblivelsesdom m.v.
- 9 Kommentar av 29. juni 2011 til innenriksdepartementet om ny lov om «Carabineer» (Moldovas paramilitære politienhet)
- 10 Kommentar 29. juli 2011: Samlet kommentar til «Strategy for the Justice Reform 2011-2016)
- 11 Kommentar 8. november 2011 til justisdepartementet til lovforslag om kriminalisering av raiding av banker og andre kommersielle finansinstitusjoner
- 12 Kommentar september 2011 til reformen av domstolene: Bruken av høyesteretts dommer/avgjørelser eller EMD som retningsgivende for avgjørelse av en lignende sak.
- 13 Kommentar september 2011 til reformen av domstolene: Bruken av prejudikater som et middel til å sikre ensartet anvendelse av lovgivningen i Norge og Moldova.
- 14 Samlet kommentar til justisdepartementets «Action Plan on Implementation of the Strategy for Justice Sector Reform for 2011-2016».

Mange av vår innspill er aktivt brukt i en større sammenheng. Kommentarene til lovutkastet om etikk for påtalemyndigheten kan sees i sammenheng med vår deltakelse på US Embassy/GPO konferanse om etikkreglene, møte i arbeidsgruppe om etikkreglene sammen med Europarådet, GPO, EU/UNDP's

rådgiver til riksadvokaten og NORLAM. Videre har vi våre etikkseminarer i samarbeid med National Institute of Justice og GPO, og herunder kan nevnes deltemaer som påtalejuristens adferd i forhold til forsvarsadvokater, politietterforskere og det sivile samfunn.

Viktigst er våre innspill til justisreformen i Moldova. Våre kommentarer til lovarbeidet må sees i en større sammenheng. Reformprosessen startet med EUs utarbeidelse av en bredt anlagt evalueringsrapport av hele justissektoren. I dette arbeidet ble NORLAM konsultert ved flere anledninger. Våre innspill har fått gehør på alle områder. Strategiplanen har blitt godkjent i parlamentet og har i sin helhet blitt implementert som nasjonal lov. Det har kommet til uttrykk at EU har vært fornøyd med strategiplanen.

NORLAM har gitt et samlet innspill til strategiplanen og har fått betydelig gjennomslag for våre synspunkter. Den inneholder syv pilarer, og her kan nevnes at pilar to om påtalemyndigheten har blitt tatt inn nærmest uendret i forhold til NORLAMs innspill. Dette gjelder f.eks at påtalemyndighetens ansvarsområde må avgrenses mot sivile gjøremål, og kravet om en ny organisasjonsstruktur for å sikre en hierarkisk oppbygning med intern uavhengighet for den enkelte påtalejurist (motvirke skjult intern innflytelse på straffesaker, f.eks politisk og ved korrupsjon).

Under reformprosessen har NORLAM i samarbeid med GPO og EUs koordineringsperson også arrangert 5 bredt anlagt «public debates» med deltakere bla fra NGO'er, advokater, dommere, politiet (innenriksdepartementet), justisdepartementet, internasjonale organisasjoner som OSCE etc. Her har stått harde slag, bl. a. knyttet til vår innspill om å begrense påtalemyndighetens rolle som prosessfullmektig i rene sivile saker, og for å gi påtale en helt nødvendig ledelse og legalitetsfunksjon fra den første politiaktivitet i straffesaker. I førstnevnte tema har vi hatt

påtalemyndigheten mot oss, i sistnevnte har vi hatt påtalemyndigheten med oss men møtt sterk motstand fra politirepresentanter i innenriksdepartementet.

Videre har vi vært deltagere ved noen av de interne moldovske komiteene som har vært i arbeid i justisdepartementet, f.eks komiteen for reform av straffeprosessen.

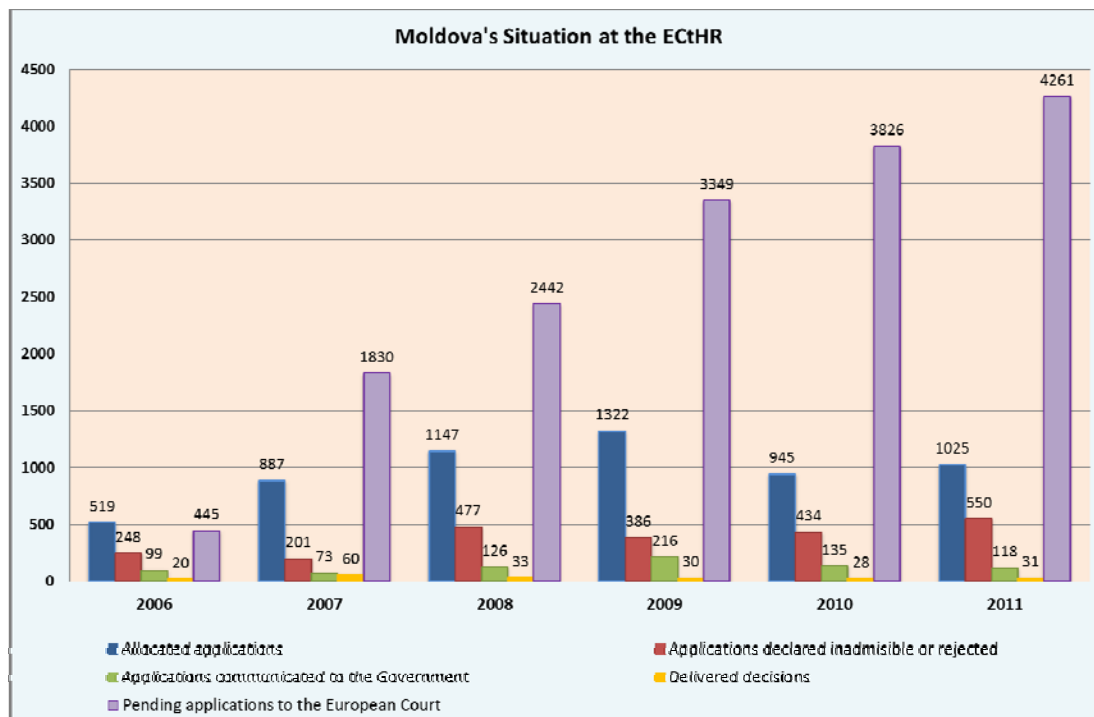
På dommersiden har det blitt tatt inn i strategidokumentet kravet om å uniformere lovanvendelse med støtte i rettsavgjørelser fra høyesterett. Høyesterett skal endres fra å være en alminnelig ankeinstans til å avgjøre prinsippsspørsmål.

Utfordringen har vært at ledelsen i enkelte etater har fremstått som ikke særlig reformvennlige, i alle fall ikke når det gjelder de mer dyptgående og nødvendige reformer. Her er et åpenbart motsetningsforhold. EU har uttrykt at en suksessfaktor for implementering av strategiplanen er en nedtoning av justisdepartementets eierskap til

reformprosessen og at dette eierskapet må spres ut til etatene. NORLAM tror dette vil bli vanskelig, og til justisdepartementets forsvar skal sies at uten deres innsats hadde det ikke blitt mye av en reform. Vår frykt videre er at implementeringen av gode ideer i strategiplanen som nå skal inn i en aktivitetsplan for implementering vil langt på vei gå tapt underveis. EU har i januar 2012 uttrykt misnøye med utviklingen innen justissektoren.

Det er grunn til å konkludere med at NORLAM vil være en sentral støttespiller både for EU og for justisdepartementet, som besitter den egentlige vilje til sårt tiltrengte reformer. Samtidig er det en oppgave for NORLAM å arbeide for forståelse for justisreformen – og holdningsendring – innen domstol, politi og advokatstand.

Det kan avslutningsvis nevnes at vi har mottatt takk fra justisminister Oleg Efrim for vår deltagelse i prosessen.



SAMMENHENGENDE RETTSFORHANDLINGER



Møte i styringskomiteen for Sammenhengende rettsforhandlinger

Prosjektet «Sammenhengende rettsforhandlinger» ble iverksatt i 2010, etter forholdsvis omfattende forberedelser. Prosjektet tok utgangspunkt i en situasjon der hovedforhandlinger var oppdelt i en rekke korte rettsmøter over tid og med stadige utsettelse. NORLAM har i årsrapporten for 2010 beskrevet rettsmøtene i moldovske straffesaker til å være tilnærmet verdiløse og i strid med fundamentale rettssikkerhetsprinsipper. Moldovske rettsmøter innebærer videre et meningsløst sløseri av menneskelige og økonomiske ressurser.

Prosjektet er ledet av Justisdepartementet i Moldova.

Situasjonen er i det vesentlige uendret i 2011. Vi kan nevne at under et besøk i Chisinau Court of Appeal iakttok vi at et rettsmøte var berammet til å vare, og ble gjennomført på, ett minutt. Resultatet var utsettelse.

Etter en trang start på et pilotprosjekt med sammenhengende rettsforhandlinger i Buiucani Court i Chisinau, som er nærmere beskrevet i årsmeldingen for 2010, har prosjektets styringsgruppe besluttet å flytte prosjektet til den mindre Ialoveni Court ca. 17 km fra Chisinau. Buiucani Court har bedt om fortsatt deltakelse i prosjektet.

Prosjektet er møtt med adskillig skepsis blant moldovske dommere, og det er betydelige motkrefter. Årsakene er sammensatte, men det er nærliggende å peke på følgende faktorer.

- Moldova har ikke et fungerende system for stevning av parter, vitner og lignende
- Sammenhengende rettsforhandlinger assosieres med et eldre sovjetisk system der dommere måtte gjøre seg ferdig med en sak før den neste ble påbegynt, noe som vil være umulig i dagens Moldova
- Det hevdes fra autoritativt hold, blant annet Justisdepartementet, at det er et betydelig problem med korrupsjon i moldovske domstoler. Dette kan forklare at moldovske dommere ikke ønsker sammenhengende og offentlige rettsmøter.

I erkjennelse av dette valgte NORLAM i 2011 å fokusere på å få sammenhengende rettsforhandlinger inn i regjeringens strategidokument for den pågående justisreformen. Dette har lyktes, og sammenhengende rettsforhandlinger er medtatt i det strategidokumentet som nå er vedtatt som moldovsk lov, men uten at ordene «Consecutive Main Hearings» er brukt. (Strategy Document 1.2.3 nr. 4 og 5) I forbindelse med justisreformen valgte NORLAM å gjennomføre en lenge planlagt studietur til Norge, der sammenhengende rettsforhandlinger var ett av hovedtemaene. Deltagerne var bredt sammensatt fra forskjellige deler av moldovsk rettsvesen. Vi vurderer studieturen som vellykket. Etter turen mottok NORLAM brev fra justisdepartementet i Moldova, der det blant annet heter:

«In this regard, we acknowledge the exceptional utility of our study visit to Norway on November 29 - December

3, 2011. During this visit, we had the chance to observe the process of preparing and carrying out the consecutive judicial trials, as well as learn, from remarkable specialists, about the structure and functioning of the Norwegian judicial system.

The obtained information will be very useful while implementing 2011-2016 Moldovan Judicial Reform Strategy and its Action Plan, which provide for an amendment of the structure, functions and roles of the Moldovan judicial institutions, the judicial system, and legal framework for the national criminal process».

Parallelt med dette har arbeidet med pilotprosjektet i Ialoveni Court startet opp. Lederen for domstolen og den lokale påtalemyndigheten deltok på turen. De første sakene for prosjektet ble plukket ut i desember, og sakene vil starte opp tidlig i 2012.

Det kan alt i alt være grunnlag for en forsiktig optimisme for prosjektet i dag. Samtidig illustrerer prosjektet «Sammenhengende rettsforhandlinger» at bidrag til reformer kan være vanskelige og krever et bredt sett med virkemidler. Formidling av kunnskap er ikke uten videre tilstrekkelig.

PREJUDIKATSLÆRE OG SILING AV ANKER TIL HØYESTERETT



Seminar om prejudikatslære ved National Institute of Justice. Høyesterettsdommer Karin Bruzelius nr. 3 fra høyre

Moldova har, i likhet med øvrige tidligere Sovjet-republikker, ingen tradisjon for prejudikatslære. Prejudikatslære – «case law» - blir i Moldova assosiert med «common law» og anglo-amerikansk rett. Denne tradisjonen lever videre i den juridiske opplæringen den dag i dag, og kommer til uttrykk i straffeprosessloven § 26, der det heter at:

“(2) A judge examines materials and tries criminal cases on the basis of the law and his/her own conviction based

on the evidence examined under the respective judicial procedure”.

Det fremgår av grunnloven art. 66, og av lovgivning for øvrig, at parlamentet har eksklusiv kompetanse til å fortolke lover i Moldova.

Moldova er bundet av internasjonale konvensjoner, deriblant EMK. Det fremgår av grunnloven art. 4 at konvensjonene har forrang foran intern rett. Forståelsen av EMK er basert på praksis fra menneskerettsdomstolen i Strasbourg.

For moldovske jurister skapte dette en kulturkollisjon. Dommer fra EMD måtte aksepteres som bindende i et land som ikke anerkjente prejudikater som rettskilde, og der domstoler ikke er tillagt myndighet til å fortolke lover. Siden avgjørelser fra moldovsk høyesterett ikke er bindende for lavere domstoler, og heller ikke for høyesterett selv, har moldovsk høyesterett tradisjonelt heller ikke kunnet veilede lavere domstoler om forståelsen av EMK, slik dette eksempelvis har skjedd i Norge.

Det er et selvstendig problem at moldovsk høyesterett, på grunn av et dårlig fungerende silingssystem, behandler alt for mange saker. Høyesterett har derfor ikke tilstrekkelige ressurser til å konsentrere seg om prinsipielle avgjørelser. Moldova lider under manglende rettsenhet innenfor domstolen og innenfor høyesterett.

Justisdepartementet i Moldova legger til grunn at korrupsjon er et betydelig problem i domstolene, og kampen mot korrupsjon er sentral i den pågående justisreformen. Vi ser det slik at et rettssystem uten bindende prejudikater er egnet til å gi dommere handlefrihet til å fatte avgjørelser ut fra andre hensyn enn det å oppnå rettslig sett korrekte resultater.

For NORLAM har innføring av prejudikatslære og aksept av prejudikater som rettskilder, vært et viktig satsingsområde innenfor domstol/påtale/advokatstand siden oppstarten i 2007. Arbeidet ble intensivert i 2010.

Arbeidet med prejudikater har vært bredt anlagt, og rettet mot så vel profesjonelle aktører innenfor rettsvesenet som mot beslutningstagere. Ved seminarer rettet mot dommere, aktører og advokater har prejudikatslære og juridisk metode vært sentrale tema. Samtidig har seminarer vært basert på forståelse av dommer fra EMD, og tjent som praktisk opplæring i anvendelse av prejudikater.



Deltagere på studieturen utenfor Høyesterett

Moldovsk høyesterett har vært en sentral medspiller i arbeidet. På bakgrunn av et initiativ fra høyesterett i Moldova,

tok NORLAM kontakt med høyesterettsdommer Karin Bruzelius, som holdt foredrag for moldovsk høyesterett høsten 2010 om prejudikater og siling av anker. Vi vurderte dette foredraget som vellykket, og vi mottok henvendelse fra moldovsk høyesterett med anmodning om fortsatt samarbeid med Bruzelius. NORLAM inviterte derfor høyesterettsdommer Bruzelius til å arbeide en måned ved NORLAM i september/oktober 2011. Her hadde hun samtaler med sentrale moldovske partnere, holdt foredrag og skrev tre artikler om prejudikater og siling av anker. Disse er lagt på NORLAMs hjemmesider, og har vakt stor interesse. To av artiklene er lagt ut på hjemmesidene til moldovsk høyesterett. Høyesterettsdommer Bruzelius' innsats har vært meget verdifull.

Vi har kunnet konstatere en meget betydelig endring av holdningen til prejudikater blant moldovske dommere, påtalejurister og advokater i de to siste årene. Det er nærliggende å tro at en av årsakene til dette er at forfatningsdomstolen den 16. april 2010 fastslo at Moldova er bundet av alle dommer avsagt av EMD, ikke bare dommer vedrørende Moldova. Vi legger også til grunn at NORLAM i stor grad har bidratt til en endret holdning. Så langt vi kjenner til, er det ingen annen internasjonal organisasjon som har arbeidet med dette temaet.

Parallelt med arbeidet med å introdusere prejudikatslære på brukernivå, har NORLAM arbeidet for å endre lovgivningen for å gi prejudikatslære en formell status i Moldova, særlig under arbeidet med den pågående justisreformen. Dette synes så langt å ha lyktes. I strategidokumentet er prejudikatslære tatt inn under punkt 1.2.4 med betegnelsen «unified legal practice».

Prejudikatslære var et sentralt tema under den studieturen som NORLAM arrangerte i november/desember 2011. Under den etterfølgende evaluering av turen har deltakerne pekt på anvendelsen av prejudikater ved norske domstoler som en av de viktigste lærdommer fra turen.

Vi tror at en videre utvikling av prejudikatslære er sentral for en utvikling av et velfungerende rettsvesen i Moldova.



Moldovske deltagere av studieturen til Norge under omvisning i Høyesterett

PÅTALEMYNDIGHETEN



Offentlig debatt om påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten i Moldova er delt i 2 nivåer, og den er atskilt fra politiet som ligger under innenriksministeriet (MiA). Totalt er det ca 700 påtalejurister i Moldova, hvorav ca 160 jobber på nivå 2 hos riksadvokaten (GPO). Påtalemyndigheten i Moldova har tradisjonelt hatt en meget sterk og sentral rolle i rettssystemet. Foruten sine oppgaver innenfor strafferetten håndterer påtalemyndigheten i Moldova også sivile saker. Ikke bare erstatningskrav som springer ut av straffesakene (som i Norge), men også en rekke andre saker som i Norge ville høre inn under kommuneadvokatene, regjeringsadvokaten og dels fri rettshjelpsordning for svake grupper (mindreårige, eldre, utviklingshemmede mv).

Selv om lovverket i store trekk er endret for å oppfylle de rettsikkerhetsgarantier som kreves i et demokratisk europeisk land, har den gamle tankemåten og praksisen fortsatt å være dominerende. Manglende uavhengighet for den enkelte påtalejurist, samt manglende objektivitet og rolleforståelse bidrar til brudd på grunnleggende rettsikkerhetsgarantier. Den enkelte påtalejurist er faglig underlagt sine overordnede, - også innenfor eget påtaletrinn og i den enkelte sak, noe som gjør deres posisjon og selvstendighet vanskelig. Videre er det slik at selv om prinsipper som retten til dokumentinnsyn, krav til bevisbyrde i straffesaker, og «equality of arms» er kjente prinsipper, så praktiseres dette i stor utstrekning forbeholdent.

En annen problemstilling NORLAM har tatt tak i at den enkelte aktor ofte vil føle seg presset til å påstå domfellelse selv om bevisbildet tilsier at det ikke lenger er grunnlag for domfellelse. Det har tidligere vært en utbredt misforståelse om at aktor ikke hadde rett til å påstå frifinnelse. Selv om det nå er en større forståelse for at de ihvertfall har anledning etter loven til å påstå frifinnelse, vil dette sitte langt inne hos den enkelte idet en frifinnelse innebærer at aktor lett vil bli utsatt for ikke bare kritikk men også mistanke og etterforskning selv. Det synes videre som om

hovedregelen her er at alle frifinnelser nærmest automatisk blir anket av påtalemyndigheten, - uavhengig av bevissituasjonen.

Når det gjelder objektiviteten har det også vært et utbredt syn at politi og påtalemyndighet kun har som arbeidsområde å lete etter bevis for skyld, og at det som taler til mistenktes fordel er noe forsvarsadvokaten får ordne med. Påtalemyndigheten i Moldova er imidlertid i forandring, og det følger av regjeringens handlingsplaner at etaten skal reformeres som et ledd i den reformasjon av hele justissektoren som nå er igangsatt i Moldova på bakgrunn av EU's krav i forbindelse med større pengeoverføringer (Actionplan og Strategy for justicesector reform 2011-2016). Det er imidlertid etter NORLAMs vurdering en betydelig utfordring i forbindelse med reformarbeidet at det er sterke motkrefter innenfor systemet. Kampen mellom progressive og konservative krefter medfører at det kan være vanskelig å få gjennomført gjennomgripende endringer, - særlig siden også den politiske situasjonen i Moldova er såpass uavklart. Denne problemstillingen gjør seg gjeldene både i forbindelse med å få vedtatt lovendringer, og i forbindelse med implementeringen.

På bakgrunn av de utfordringene påtalemyndigheten har her i Moldova, jf. forannevnte, har NORLAM valgt å ha et særlig fokus i 2011 på noen områder der vi mener virkningen av arbeidet vil kunne være størst opp mot påtale. Dette gjelder, lovreformer, varetektsfengsling, påtales organisering /hierarki og påtaleetikk.

På lovreformarbeidet har påtale gitt en rekke høringsuttalelser, og vi har også organisert / co-organisert en rekke konferanser og «public debates», samt deltatt i debatten på arrangementer andre internasjonale organisasjoner har holdt.

Når det gjelder varetektsområdet anser vi dette for å være et område hvor vårt arbeid kan ha særlig stor betydning. Arbeid på dette området griper inn i mange av de sentrale

problemstillingene på påtaleområdet, som retten til dokumentinnsyn, «equality of arms», samarbeid mellom politi og påtalemyndighet, samt objektiv etterforskning og etisk adferd for politi og påtalemyndighet.

Arbeidet opp mot varetektsfeltet er en forlengelse og videreutvikling av tidligere arbeid på området. I 2011 har vi fortsatt en serie med «training of trainers»-kurs hvor formålet var å trene opp personell innenfor påtalemyndigheten slik at de i sin tur kunne holde kurs lokalt. Undervisningen som strakte seg over 5 kursdager fokuserte på praktiseringen av rettsikkerhetsgarantier nedfelt i nasjonal lovgivning og internasjonale konvensjoner, i første rekke den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Høsten 2011 deltok NORLAM også på det første lokale kurset som ble arrangert i Soroca. Her deltok både påtale og politietterforskere sammen, en modell som vi vil videreutvikle for å bedre fange opp samarbeidet mellom påtale og politi i etterforskningsfasen.

Videre har påtale dette året gjennomført et større evalueringsprosjekt i samarbeid med riksadvokaten om begjæringer for varetekt. NORLAM har gjennomgått begjæringer fra alle påtalekontorer i Moldova, totalt rundt 350 begjæringer. Det vi særlig har fokusert på er om beskrivelsen av faktum opp mot relevante vilkår er i tråd med de krav som må stilles, samt om det er henvist til relevante dokumenter og om disse er fremlagt for forsvarer. Funnene har munnet ut i en rapport



En påtalejurist trent av NORLAM underviser kolleger i Soroca

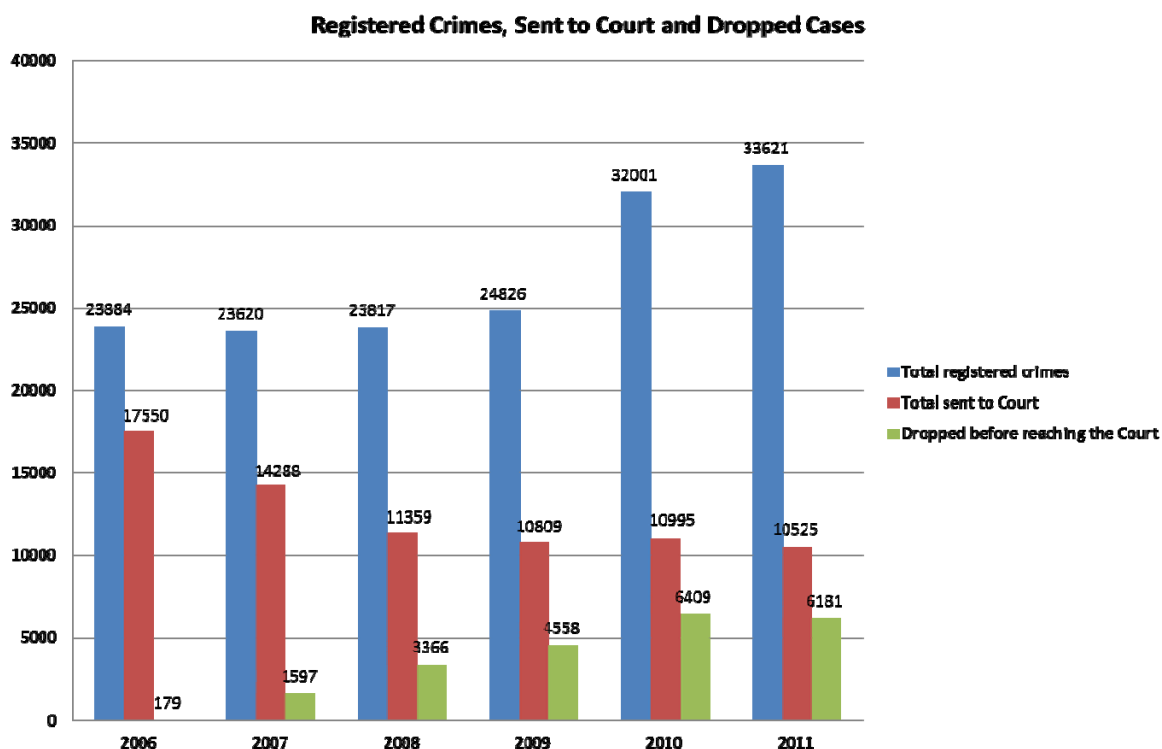
som sluttføres i disse dager med anbefalinger til moldovske myndigheter om oppfølging. Undersøkelsen viser at selv om noe er bedret de siste årene, er det fremdeles en vei å gå før de rettsikkerhetsgarantier EMK forutsetter er tilfredsstillende oppfylt. Rapporten vil danne grunnlag for NORLAMs videre arbeid på varetektsområdet.

Når det gjelder påtales organisering og hierarkiske struktur, har det i 2011 vært arbeidet med endringer i Moldova. NORLAM har engasjert seg i dette gjennom høringsuttalelser og co-organisering av «public debates» og «round tables». NORLAM er av den oppfatning at påtalemyndighetens arbeid bør hovedsakelig begrenses til strafferettens område, og de sivile oppgavene etaten nå har bør legges til andre organer. Videre bør den hierarkiske strukturen på det faglige området begrenses til påtalenivåer slik at den enkelte påtalejurist blir mer selvstendig og uavhengig i konkrete saker. Det er et problem på dette feltet at samarbeidet mellom Riksadvokatembetet og Justisdepartementet

ikke har vært særlig godt. Dette har endt med at de to etatene lager hver sine utkast på lovendringer, med forskjellige konklusjoner. Slik NORLAM ser det, foregår det en maktkamp mellom de to etatene som hindrer fremgang i arbeidet. I samarbeid med øvrige internasjonale organisasjoner (EU, Council of Europe, OSSE, den amerikanske ambassaden mv) har NORLAM diskutert problemet for å forsøke å få fremdrift i arbeidet.

Det er i 2011 vedtatt nye etikkregler for påtale. NORLAM deltok i utarbeidelsen av disse med høringsinnspill og deltagelse på konferanser, samt arbeidsmøter arrangert i regi av Council of Europe.

Også i 2011 har NORLAM fulgt opp vårt arbeid med foretaksstraff i samarbeid med den amerikanske ambassaden ved at vi har co-organisert en større konferanse, samt en workshop for påtalejurister og dommere. Foretaksstraff er innført i loven, men det er ingen tradisjon for å bruke det og behovet for opplæring har vært stort.



ADVOKATER



“Lawyers for Reform”-gruppen holder møte i NORLAMs lokaler

Moldovske advokater er en svak aktør i strafferettskjeden og fyller ikke rollen som motvekt til en sterk påtalemyndighet. Det offentlige salær er meget lavt og medvirker til at mange offentlig betalte forsvarere legger begrenset innsats i forsvaret av sin klient. Det er lite tilbud om etterutdanning og det profesjonelle kunnskapsnivået fremstår generelt som lavt, særlig blant de som er utdannet under sovjet-systemet. Påtalemyndigheten nekter konsekvent forsvarerne tilgang til bevis på etterforskningsstadiet. Politiet arbeider tilsynelatende etter det gamle «confessio est regina probationum» (tilståelse er dronningen blant bevis) og det hevdes de ofte bruker ulovlige metoder for å komme frem til tilståelser. Samfunnets tillit til advokater er meget lav. Advokater beskyldes for å være mellommenn i en kultur gjennomsyret av korrupsjon. Det er lite eller intet samarbeid mellom partene og gjennomføringen av sakene preges av gjensidig mistillit og endeløse utsettelse. Mange advokater, påtalejurister og dommere ønsker ikke endring.

Etter at advokatloven trådte i kraft i 2010 er det innført en obligatorisk etterutdanning med 80 timer over to år, men det er ingen

plan for hvordan etterutdanningen skal gjennomføres. Det finnes ikke noe system for registrering av etterutdanning. Oppfyllelse av kravet er dermed «frivillig» og interessen for videreutdanning påvirkes av dette. Advokatforeningen har ikke lyktes i å rekruttere en person som skal ha ansvar for etterutdanning. Årsaken er trolig at tilbudt lønn er lav og det er ikke muligheter for «ekstrainntekter». Valg av leder i foreningen har tatt tid, men de har nå endelig gjennomført valg av ledelse. Valget medførte at den gamle ledelsen fikk fornyet tillit og ble valgt med et knapt flertall. Advokatforeningen oppfattes fremdeles å være en uprofesjonell aktør. De synes i liten grad å prioritere arbeidet med å utbre kunnskap om menneskerettigheter og å bidra til et effektivt rettssystem. De fremmer i liten grad medlemmenes interesser og er fullstendig fraværende i den pågående justisreformen. Foreningen engasjerer seg ikke i samfunnsdebatten og har heller ikke innspill ift. lovarbeid. NORLAM har i beskjedne grad lyktes i å samarbeide med foreningen. På slutten av året mottok vi et overraskende initiativ fra foreningens styre med ønske om samarbeid.

Vi har nå lyktes med å etablere en arbeidsgruppe/diskusjonsforum for 10-15 moldovske advokater. Gruppen har selv valgt navnet «Advokater for reform» og møtes flere ganger i måneden. Gruppen skal være et selvstående moldovsk prosjekt. NORLAM stiller lokaler til rådighet og er til stede som diskusjonspartner. Vi skal bidra til å løse problemer i forholdet mellom advokater, fengsel, friomsorg, påtalemyndighet og dommere, og hjelpe til med å finne løsninger på utfordringer advokatene møter i hverdagen. NORLAM har valgt å inkludere ABA ROLI og «The Legal Resources Centre» (en lokal NGO opprettet med støtte fra SOROS) som støttespillere til advokatgruppen. Hensikten er å øke sjansen for at gruppen

fortsetter sitt arbeide etter at NORLAM avslutter i Moldova. Gruppen skal også inspirere advokatforeningen til økt aktivitet og samarbeid. Dette delmål ser ut til å ha vært delvis vellykket.

Vi har vært i kontakt med organisasjonen «Human Rights Embassy» her i Moldova. Organisasjonen samarbeider med «Human Rights House» og er delfinansiert av Council of Europe. Det er for 2012 planlagt en omfattende kursaktivitet der vi vil bistå med foredragsholdere og noe finansiering. Virksomheten vil rette seg mot moldovske advokater. Viser for oss også å tilby opplæring for advokater med virksomhet i Transnistriaområdet.

Moldovske advokater har i realiteten ikke tilgang til bevis i varetektsaker. Spørsmålet om varetektsfengsling avgjøres ofte uten at siktede har en reell mulighet til å forsvare seg og fremstår som formalitet. NORLAM har i lang tid arbeidet for å endre dette ved undervisning, ved å fremme lovforslag og ved henvendelser til justismyndighetene. For om

mulig å øke vår gjennomslagskraft har vi i 2011 samarbeidet med ABA ROLI om dette tema. ABA ROLI har arrangert en rundebordskonferanse om forsvarers tilgang til bevis og ABA ROLI og NORLAM har levert et felles forslag til endring av straffeprosessloven. Det er imidlertid en betydelig motstand mot endringer i påtalemyndigheten.



Anne Cathrine Christiansen har møtte med "ABA ROLI's Mentorship Program for Female Law Students"

DOMSTOLENE



Seminar for dommere i National Institute of Justice

I årsmeldingen for 2010 identifiserte NORLAM seks grunnleggende svakheter innenfor moldovske domstoler:

1. Mangel på sammenhengende rettsforhandlinger
2. Mangel på tradisjon for bindende prejudikater
3. Manglende silingssystem for anker til høyere domstoler
4. Manglende økonomiske ressurser og infrastruktur
5. Korrupsjon
6. Moldova er det landet i Europa som har flest domfellelser ved EMD i forhold til folketall.

Situasjonen har ikke endret seg i vesentlig grad i 2011. Det er imidlertid skapt en ny situasjon ved den moldovske justisreformen. Domstolene er en av de viktigste målgrupper for reformen, som er ledet av

justisdepartementet. Reformen er nærmere beskrevet i et eget kapittel.

I en ekspertuttalelse av april 2011, bestilt av EU, som danner grunnlaget for reformprosessen, heter det blant annet vedrørende domstolene:

«Despite these notable efforts, many problems in the Moldovan judiciary are attested by a number of structural problems established in cases brought before the European Court of Human Rights in relation to excessive length of proceedings, appeals in disguise and lack of res judicata (Rosca, Popov), unlawfulness and length of detention (Paladi, Leva), arbitrary decisions in property matters (Oferta Plus), lack of judicial deterrents in the field of ill-treatment (Corsacov, Holomiov). The continuing corruption in the judiciary – albeit, similar to that in other sectors – may be assumed by reference to Moldova’s ranking at 105th place in the World in the most recent Corruption Perceptions 2010 published by Transparency International. While Moldova needs to preserve independence of its judiciary, the protection of this interest should be counter-balanced by the need to ensure efficient, accountable and transparent administration of justice”.

NORLAM valgte i 2011 å fordele innsatsen i forholdet til domstolene mellom opplæring av dommere, tiltak som er egnet til å effektivisere domstolene, og deltagelse i reformprosessen. Fordi problemene i moldovsk rettspleie griper inn i hverandre, har prosjektene for en stor del vært samordnet med virksomhet rettet mot påtalemyndighet og advokater.

NORLAM har fortsatt den seminarserien for dommere ved National Institute of Justice som ble utviklet i 2010. Fokus for seminarene har vært prejudikatslære, juridisk metode og praktisk anvendelse av dommer fra EMD i moldovsk rett. I alt har ca. 140 dommere

deltatt på disse seminarene i år. På seminarene har det deltatt påtalejurister og advokat fra NORLAM, samt molodvske forelesere. Ved et seminar deltok også NORLAMs medlemmer innenfor fengsel og friomsorg.

NORLAM har fortsatt arbeidet med sammenhengende rettsforhandlinger og prejudikatslære/ankesiling. Disse tema er omtalt i egne kapitler.

I 2011 besøkte NORLAM ni domstoler: Førsteinstansdomstolene i Balti, Edinet, Causeni, Ialoveni, Centru og Buiucani i Chisinau, samt Chisinau Court of Appeal, Forfatningsdomstolen og Høyesterett. Domstolbesøk gir verdifull innsikt i dommernes og domstolenes hverdag.

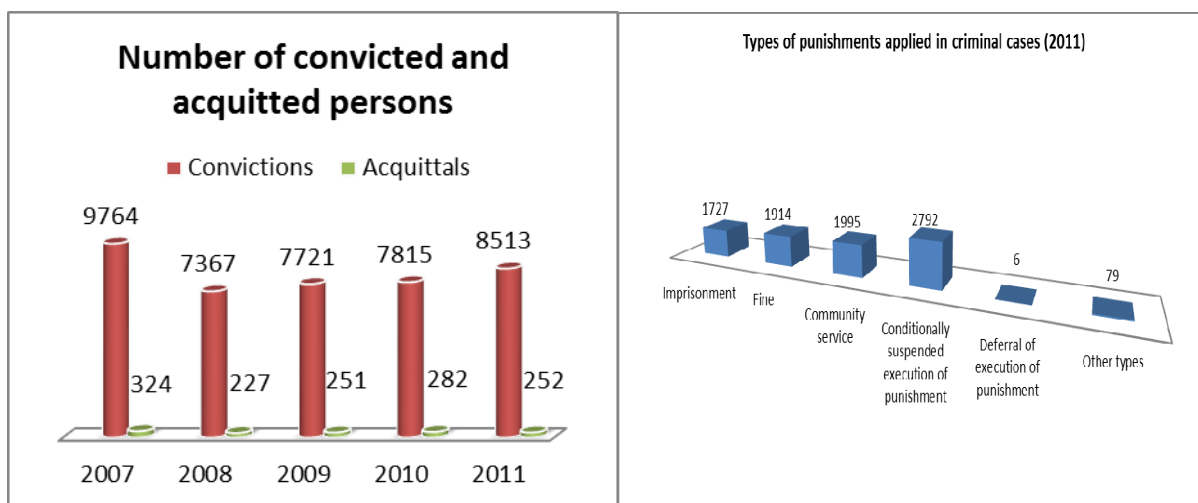
NORLAM har vært aktiv i de mange konferanser, arbeidsgrupper og møter som har vært avholdt i forbindelse med justisreformen i Moldova. NORLAM har i denne prosessen hatt et konsekvent budskap i saker vedrørende domstolene, som i hovedsak går ut på at:

- domstolene må få fungerende sammenhengende rettsforhandlinger
- domstolene må få et fungerende system for stevning av parter, vitner og øvrige aktører
- det må innføres respekt for moldovsk høyesteretts avgjørelser som prejudikater, og Høyesterett må settes i stand til å innføre rettsenhet gjennom siling av anker og system for publisering av avgjørelser.

“Corruption affects the justice making in a severe way. A recent survey indicates that about half of the number of people dealing with justice give bribes. In conformity to this survey a judge request or accepts a bribe 4 times a month. In spite of this statistics, in the period following the year 2001 not a single judge has been convicted for corruption. This kind of survey

results along with statistical data referring to the corruption phenomenon in the republic of Moldova generate a concern and indicate the stringent need of undertaking effective measures for the eradication of this scourge”.

Ministry of Justice of the
Republic of Moldova: Strategy
for Justice Sector Reform
2011-2016



FENGSEL



Kim Ekhaugen med moldovske kolleger utenfor Goian fengsel, som vil bli bygget opp som et modellfengsel for Moldova, og vil bli benyttet til fengsel for mindreårige

Fengselsetaten i Moldova hadde i desember 15 års jubileum. Den nye fengselsreformen startet i 1996 etter at *the Penitentiary*

Institutions Department(DIP) ble underlagt Justisdepartementet.

Målet i disse 15 årene har i hovedsak vært fokus på «*human menneskebehandling, med det formål å respektere menneskeverdet, absolutt habilitet, frihet fra all diskriminering basert på nasjonalitet, statsborgerskap, politisk og religiøs overbevisning, kvantitativ og kvalitativ forbedring av kostholdet, rettigheter gitt til de innsatte, fri tilgang til massemedier og innsyn i fengselssystemet*»(sitat fra jubileumsboken – 15 år)

NORLAM har siden 2007 fulgt prosessen og fremdriften i dette arbeidet, med ulike innfallsvinkler.

Våren 2011, ble *Generaldirektør Mr. V. Cojocar* erstattet av *Generaldirektør, Mr. V.*

Ceban. Enkelte sentrale tjenesteposter ble også erstattet i kjølvannet av dette. Dette medførte at oppnådd tillitsforhold og samarbeidsform med øverste ledelse måtte gjenskapes.

For NORLAM har dette medført et meget godt og strukturert samarbeid. Den nye Generaldirektøren er udelt positiv til NORLAMs bidrag i utviklingen av fengselsetaten. NORLAM har stor troverdighet og tillit i DIP og Generaldirektøren er direkte involvert i samarbeidet med NORLAM. Toppledelsen i DIP er med i ulike arbeidsgrupper som NORLAM har tatt initiativ til, samtidig er de fortsatt reelt engasjert i forbedring og tilnærming til europeisk standard.

En samarbeidsavtale mellom DIP og NORLAM ble undertegnet og arbeidet ble raskt startet opp igjen.



Avtalen mellom DIP og NORLAM om pilotprosjekt i Goian fengsel signeres

Det har vært gjennomført flere besøk i ulike fengsler i denne perioden. Fengselsetaten og de ulike fengslene i Moldova er et speilbilde av samfunnet. Fortsatt er den materielle standarden lav, selv om enkelte fengsler har kommet opp på et høyere nivå. Moldova er fortsatt et av Europas fattigste land, noe som også den generelle materielle standarden viser. De fleste av fengselsbesøkene er relatert til de ulike pilotprosjektene som er startet opp.



Til tross for at det i fengslene kan synes å være god atmosfære mellom ansatte og innsatte, blir det tydeligere og tydeligere at det enkelte fengsel ikke er hensiktsmessig organisert, bemanningsmessig og strukturelt i forhold til måloppnåelse. Dagens organisering er bygget på Sovjetisk tradisjon som ikke er i henhold til Europeisk standard.

Det er i utgangspunktet for lite personell i forhold til antall innsatte, flere stillinger/posisjoner holdes vakante, opplæring av ansatte er mangelfullt. Sammensetningen av ulike profesjoner er standardisert og lite tilpasset det enkelte fengsel.

Sentrale kilder i DIP påpeker at godt under 30 % av den totale bemanningen i det enkelte fengsel, jobber direkte med de innsatte. Dette betyr at over 70 % utøver administrasjon og statiske sikkerhetsoppgaver.

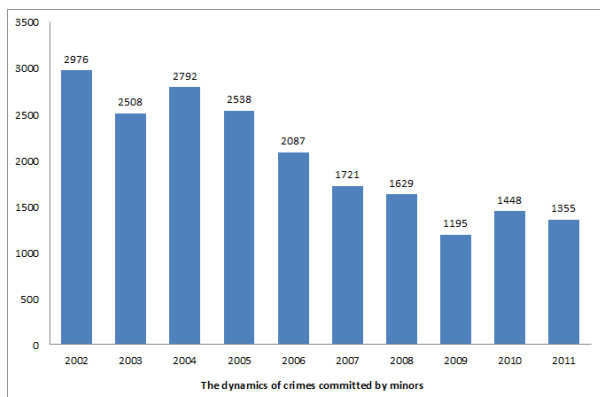
I tillegg er det fortsatt slik at arbeid og skoletilbud for innsatte er lite tilfredsstillende. Tidligere årsrapporter har beskrevet arbeidsmengde og metode i ulike fengsler. Dette har ikke endret seg vesentlig. Resultatet av det ovennevnte er at måloppnåelse vil være vanskelig om Moldovske myndigheter ikke endrer strategi.

NORLAM har i samarbeid med DIP, satt i gang tre pilotprosjekter i tre ulike fengsler. Hensikten er å prøve ut alternativer til dagens modell. Prosjektene er lagt til fengsel nr.13/Chisinau, nr.4/Cricova og nr.10/Goian.

Det største og viktigste prosjektet er lagt til fengsel nr.10/Goian. NORLAM foreslo tidlig å lage en storpilot i et fengsel for unge innsatte mellom 14-18 år. Begrunnelsen for dette er flere.

I dag er det totalt mellom 80-90 unge innsatte mellom 14-23 år i fengsel i Moldova. 23 er under 18 år. Omtrent halvparten i varetekt i fengsel nr.13/Chisinau.

Tidligere på året hadde NORLAM vært på ungdomsfengselet i Lipcani for en omvisning og orientering. Dette fengselet ligger helt nord i landet, ca.4,5 timers kjøring fra Chisinau. Ca. 50 unge innsatte soner sin dom i dette fengselet. Det er flere ulemper enn fordeler med dette fengselet. Avstanden til Chisinau er stor. Dette medfører at de færreste får besøk under soningen. For de pårørende er transportkostnadene og avstanden for stor. Majoriteten av de unge innsatte kommer fra Chisinau-området.



Nord i landet er det er mangel på kvalifisert personell som lærere, fengselsbetjenter, friomsorgsmedarbeidere og helsepersonell. Ulike organisasjoner er også fraværende. I Lipcani fengsel soner de unge sammen med voksne innsatte, og de er fordelt i tre store sovesaler. I Goian fengsel er det dobbeltrom og enkeltrom. Aktivitetsnivået i Lipcani er lavt, selv om fengselet har uteplass med mange muligheter for aktivisering.

Friomsorgens rolle i forhold til denne delen av landet er lite tilfredsstillende. Det er fortsatt mangel på klare retningslinjer på hvem som gjør hva, og hvordan arbeidet skal utføres.

I et møte med Generaldirektør V.Ceban ble det enighet om å lage en storpilot for de unge i nærheten av Chisinau. Valget av fengsel ble nr.10/GOIAN. Det ble skrevet en samarbeidsavtale mellom NORLAM og DIP med følgende målsetting:

"Create a model prison for juveniles according to European standards"

Pilotfengsel no. 10 – GOIAN (tidslinje, 2012 – 2014)

Antall innsatte: 80-90 innsatte

Maks kapasitet: 150

Ca. 30 min fra Chisinau

Følgende aktiviteter er planlagt i 2011 og skal videreføres over en 3 års periode:

- Stenge GOIAN fengsel i 4 - 6 måneder
- Rehabilitering av bygningsmassen i stengeperioden
- Re-organisering av bemanningen. Hva slags bemanning?
- Rekruttere nytt motivert/kvalifisert personell fra direktør til betjentnivå
- Utdanne/etterutdanne nytt personell i stengeperioden
- Samarbeid med KRUS før og under utdanningsperioden
- Utveksling av tjenestemenn/kvinner fra Moldova til Norge for en periode på 2-3 uker (Training of trainers)
- Utveksling av tjenestemenn/kvinner fra Norge til Moldova for en periode på 2-3 uker.(Training of trainers)
- Lage et differensieringssystem/klassifiseringssystem basert på individuell behandling. Erfaringer fra pilotene i fengslene no.13 og 4.
- Flytte alle ungdommene fra fengsel no.2 LIPCANI til GOIAN(nov 2012)
- Flytte alle varetekts innsatte fra No.13 CHISINAU til GOIAN (mars 2013)

- ❖ Tett samarbeid med Friomsorgen og andre organisasjoner
- ❖ Servicetorg i fengselet
- ❖ Aktivitetsplan er ferdig utarbeidet frem til 2013
- ❖ Milepælsplan er ferdig utarbeidet frem til 2014
- ❖ Etablere gode styringsverktøy og rapporteringsrutiner

Prosjektplan er påbegynt i desember og ferdigstilles i slutten av januar 2012. Det skal arbeides tett opp mot samarbeidspartnere(donor) på våren 2012.

Beslutningen om å flytte de unge fra LIPCANI og CHISINAU til GOIAN, vil bli gjennomført også uten økonomisk støtte(donor). Uten økonomisk støtte vil prosjektet selvfølgelig ha et helt annet utgangspunkt enn beskrevet ovenfor.

Pilotfengsel No 13. CHISINAU: (tidslinje, 2011 – 2012)

<i>Antall innsatte:</i>	1050
<i>Innsatte under 18:</i>	10-30
<i>Doms innsatte:</i>	60-70

I dette fengselet har NORLAM 2 fokusområder:

1. Aktiviseringstilbud og skoletilbud for varetektsinnsatte under 18 år.
2. Arbeide med utslusing og forberedelse til løslatelse med domsinnsatte (over 18 år). De befinner seg i en egen avdeling i fengselet. Samarbeid med friomsorgen er sentralt.

Frem til sommeren 2011 hadde disse unge innsatte nær sagt ingen tilbud. Skoletilbudet var langt fra tilfredsstillende og aktivitetstilbudet var fraværende. På ungdomsavdelingen vil antallet innsatte variere mellom 10 og 30. I regi av NORLAM er det etablert en arbeidsgruppe i fengselet. Arbeidsgruppen er tverrfaglig sammensatt og har jevnlig møter. Etter flere møter med arbeidsgruppen er kostnader og fremdriftsplan på plass. Denne målgruppen vil

bli flyttet til Goian fengsel i begynnelsen av 2013.

Følgende endringer er gjort så langt på ungdomsavdelingen:

- ❖ Utvidelse av antall lærere, fag og undervisningstimer.
- ❖ Etablert samarbeid med University of Sport. Praksisplasser for studentene/utvidet aktivisering av innsatte.
- ❖ Tilrettelagt undervisning og klasserom med audiovisuelt utstyr.
- ❖ Etablert nye skriftlige interne rutiner basert på differensiering og klassifisering av den enkelte innsatte.
- ❖ Etablert rapporteringssystemer til NORLAM/DIP i forbindelse med piloten
- ❖ Etablert et treningsrom med utstyr for de unge.
- ❖ Satt inn tv på enkelte rom.



Gitarkurs for innsatte i fengsel nr. 4 Cricova

Fengselet har også en egen avdeling for førstegangsinnsette som avsoner sin dom.

- ❖ Målet med denne avdelingen er å jobbe frem gode rutiner mellom fengsel og friomsorg i forbindelse med forberedelse til løslatelse.
- ❖ Rutinene som er planlagt skal testes ut i forhold til den nye manualen for friomsorgen.

Denne delen av piloten går svært tregt. Det viser seg vanskelig å få tak de ansvarlige personene i Friomsorgen for å få nødvendig

gjennomslagskraft. NORLAM har så langt valgt å prioritere denne delen noe ned i påvente av ny friomsorgsmedarbeider i NORLAM, som vil bli direkte involvert fra mars 2012.

Pilotfengsel No 4. CRICOVA: (tidslinje, 2011 – 2012)

Antall innsatte: 550

I dette fengselet har NORLAM fokusert på følgende områder:

1. Klassifisering og differensiering av innsatte
2. Økt aktivisering av de innsatte
3. Økt skoletilbud
4. Økt arbeidstilbud
5. Samarbeid fengsel og friomsorg i forbindelse med forberedelse til løslatelse
6. Etablert rapporteringsrutiner/systemer til NORLAM/DIP

Det har vært mange arbeidsgruppemøter også i dette fengselet. Arbeidsgruppen er tverrfaglig sammensatt. Selve piloten i dette fengselet er større enn i fengsel no.13 Chisinau.

Fremdriftsplanen og kostnadene er klare. I dette fengselet er mange ansatte engasjert i piloten. Et av målene i denne piloten er å kartlegge og innføre ulike regimer i fengselet, med kartlegging av innsatte, differensiering og klassifisering. Bygningsmassen i fengselet setter imidlertid noen begrensninger.

Fengslene i Moldova er sterkt preget av såkalt sub-kultur, innsatte som «styrer» fengselet ut fra sitt eget hierarkisk system. Klassifiseringen og differensieringen er en utfordring å få gjennomført når innsatte gjennom sub-kulturen utøver en stor maktfaktor i fengselet.



Engelskundervisning I for innsatte i fengsel nr. 4 Cricova

Internt i fengselet har arbeidsgruppen møtt noe motstand. Det er naturlig og forventet. Denne prosessen må nødvendigvis ta litt tid, men påvirkningsarbeidet pågår kontinuerlig og vil bli prioritert i 2012. Diskusjonene er mange og lange i forhold til de foreslåtte endringene, ikke ulikt diskusjonene man hadde i Norge da kontaktbetjentordningen ble implementert. Den eldre generasjonen er ikke like positiv som den yngre.

NORLAM har høsten 2011 valgt å fokusere på økt aktivisering i form av skoleundervisning, arbeid og fritidssysler. Fengselet har funnet en struktur på innrapportering og dokumentasjon, noe som er svært viktig for å synliggjøre endringene.

Følgende resultater/ endringer er gjort i dette fengselet så langt:

- Utvidelse av antall lærere, fag og undervisningstimer.
- Utvidelse av arbeidstilbudet – treskjæring.
- Utvidelse av fritidstilbud – gitarkurs.

Fengselet innrapporterer hver tertial til NORLAM. NORLAM skal utforme halvårsrapporter til DIP og foreslå utviklingsområder i fengselet. Første rapport vil bli utarbeidet i januar 2012.

Arbeidsgruppe i Justisdepartementet

NORLAM har hatt 1 medlem i denne arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen besto av 8 medlemmer fra DIP og 2 fengselsdirektører. Det ble utarbeidet en «PUBLIC POLICY PROPOSAL» *human detention conditions by modernizing/improving the prison administration* - på initiativ fra Justisdepartementet og Kriminalomsorgen i Moldova. Det var avsatt 20 dager totalt til dette arbeidet. NORLAM fikk gjennomslag for flere synspunkter i det endelige dokumentet.

Treningscenteret (fengselsskolen)

Som kjent for Justisdepartementet har dette prosjektet i perioder hatt lite fremgang, noe som etter vår vurdering i stor grad har hatt å gjøre med Moldovske fengselsmyndigheters samarbeid med Twinning Tyskland/Nederland. Denne Twinning er nå avsluttet og NORLAM ble i april bedt om å bistå i opplæringstilbudet på fengselsskolen.



Kim Ekhaugen underviser fengselsbetjenter på Fengselsskolen

NORLAM har hatt undervisning for fengselsbetjenter på laveste nivået i organisasjonen. Det har vært gjennomført 10 undervisningstimer på dette nivået.

Det er i samarbeid med DIP og treningscenteret planlagt en utvidelse av målgruppen gjennom vinteren 2012, til flere nivåer i organisasjonen. NORLAM har i

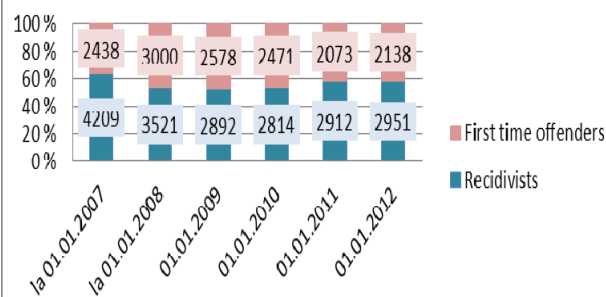
samarbeid med DIP/treningscenteret planlagt seminarer for «Chef de sector» - noe som tilsvarer førstebetjentnivå i et fengsel i Norge. Det planlagt gjennomført fem seminarer med totalt 110 deltagere fra hele landet. Det første seminaret starter 1. mars 2012. Slik NORLAM ser det, er dette en svært viktig gruppe. Disse mellomlederne har ansvaret for det praktiske arbeidet med de innsatte i fengslene. Erfaringene fra pilotfengslene vil være sentralt på seminarene.

På denne måten har NORLAM igjen fått fotfeste i påvirkningen av ansatte som arbeider med innsatte i fengslene. I forbindelse med prosjektet i GOIAN, er det et ønske fra DIP å trekke frem intensjonsavtalen som ble undertegnet av NORLAM og KRUS i 2010.

Annet samarbeid med departementet (DIP)

- NORLAM har deltatt i en arbeidsgruppe hvor etiske retningslinjer har blitt satt i fokus. Det skal utarbeides en manual/hefte på sentralt nivå. NORLAM har gitt innspill til denne manualen og den forventes slutført våren 2012.

First-time Offenders vs. Recidivists in the Prison System



FRIOMSORGEN



Friomsorgsmedarbeidere på seminar i NORLAMs lokaler

Det har tidligere vært planlagt utarbeidelse av en håndbok for friomsorgen i Moldova. I 2011 ble håndboken realisert.

Bakgrunnen for håndboken er at friomsorgens medarbeidere i stor utstrekning har hatt for liten kunnskap om godt friomsorgsarbeid. Dette på grunn av at flere av medarbeiderne har mangelfull opplæring, for få har sosialfaglig utdanning og det er høy turnover. Kursing av medarbeiderne er et virkemiddel som NORLAM har brukt mye, men grunnet blant annet den høye turnoveren har det vært nødvendig å lete etter andre metoder for kunnskapsheving. Denne manualen er i så måte et godt verktøy. Den er tilgjengelig for alle til enhver tid og den er ett oppslagsverk som gir kunnskap om de forskjellige friomsorgsoppgaver uten at det er nødvendig med store forkunnskaper.

Manualen ble ferdigstilt desember 2011 i et samarbeid mellom the Central Probation Office, Institute for Penal Reform og NORLAM.

Seminarer om resosialisering og overføring fra fengsel til friomsorg

Det har gjennom 2011 blitt gjennomført en rekke seminarer vedrørende resosialisering av innsatte. Deltakere på seminarene har vært ansatte fra både fengsel og friomsorg og gjennomføringen har skjedd i samarbeid med the Central Probation Office og DIP. Seminarene har funnet sted i Chisinau, Balti (nord) og Cahul

(sør). Det har til sammen vært 12 seminar-dager med ca 20 deltakere til sted hver gang.

Seminarrekken har hele tiden hatt til formål å bedre samhandlingen fengsel/friomsorg samt å utarbeide en instruks for nettopp dette.

NORLAM har fått flere tilbakemeldinger på at seminarene har bidratt til bedret samhandling og forståelse mellom fengsel og friomsorg. DIP og the Central Probation Office et har laget et utkast til instruks. NORLAM har skrevet et langt høringssvar til dette utkastet, med forslag til forbedringer. Endelig instruks er ikke ferdig utarbeidet.

Seminarer

NORLAM har høsten 2011 stått for 3 seminarer ved National Institute of Justice. Ett i Chisinau, ett i Balti og ett i Cahul. Konseptet har vært helt nytt, hvor deltakere har vært dommere, statsadvokater og ansatte fra friomsorgen. Temaet har vært interaksjonen mellom de tre etater, med fokus på friomsorgens rolle systemet.

Fengselprosjektene i Chisinau og Cricova

De to friomsorgsenhetene som har vært koblet opp mot pilotfengslene har også hatt en rolle i forhold til fengselsprosjektene. Det viktigste for NORLAM har her vært å se på samhandlingen opp mot løslatelsesprosessen. Pilotene viste tidlig at denne samhandlingen er mangelfull og har klare systemsvakheter. I det ovenfor omtalte høringsbrevet fra NORLAM til utkast til Instruks for løslatelsesprosessen er derfor erfaringene fra pilotene trukket inn.

Påtalemyndighetens kontroll-funksjon med friomsorgen

NORLAM har i 2011 arrangert møte mellom friomsorg og påtalemyndighet for å fremme friomsorgens uavhengighet fra påtalemyndigheten. Dette var en oppfølging av

tidligere arbeid, og NORLAM ga under møtet innspill til et avtaleutkast som forelå mellom de to etater.

Etter møtet besluttet NORLAM at det skulle sendes et brev til Justisdepartementet og Riksadvokaten for å hente støtte til våre tanker om en uavhengig friomsorg. Brevet ble sendt, men ingen støttet til vårt syn. Situasjonen er fastlåst.

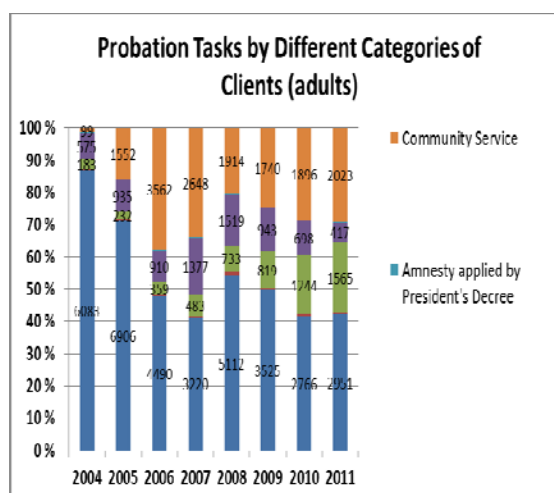
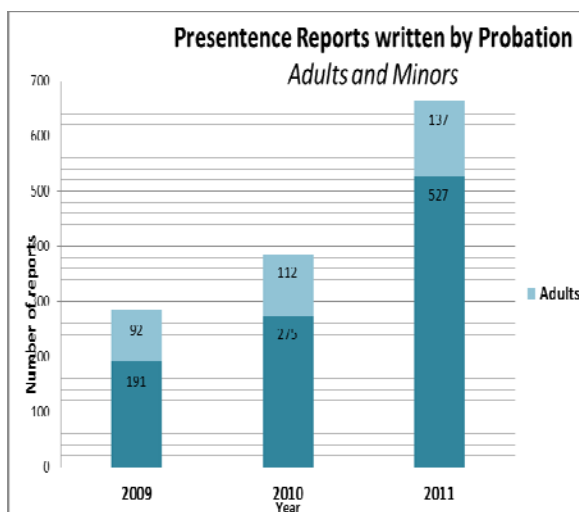
Datasystemer og klientjournaler

I begynnelsen av året gjennomførte NORLAM en informasjonsrunde ovenfor the Central Probation Office om ordningene i Norge knyttet opp mot fagsystemet for friomsorgen, klientjournaler, statistikkføring og personvern. KITT (Kriminalomsorgens IT-tjeneste) bisto med utlån av en PC med fjernaksess til det norske systemet. Informasjonen om det norske systemet vekket stor interesse og de ønsker seg tilsvarende løsninger her.

Det er opplagt at moldovsk friomsorg trenger en kraftig modernisering på dette området, og NORLAM er kjent med at friomsorgsledelsen ønsker å gi det prioritet i 2012. Anskaffelse og drift av slike systemer er imidlertid svært kostbart, så hva som vil skje videre her blir i stor grad et økonomisk spørsmål.



Hans-Gunnar Stey sammen med moldovske kolleger



STUDIETUR TIL NORGE



Den moldovske delegasjonen får orientering ved Oslo politidistrikt

I tiden 29. november til 3. desember 2011 arrangerte NORLAM en studietur til Norge under overskriften «An Efficient Judiciary: The Norwegian Model». Hensikten med turen var å vise hvordan vi hadde organisert justissektoren i Norge, samt å gi en demonstrasjon på hvordan dette fungerte i praksis. Studieturen sprang opprinnelig ut av NORLAMs pågående prosjekt «Sammenhengende rettsforhandlinger», men ble anlagt noe bredere for å fange opp flere av de prosjektene NORLAM arbeider med.

De 18 inviterte deltagerne kom fra Justisdepartementet, Høyesterett og lavere domstoler, Riksadvokaten og lavere påtale, the Superior Council of Magistracy, NIJ, en jusprofessor, samt representanter for advokatgruppen. Deltagerne inkluderte både Moldovas visejustisminister og riksadvokat, og representerte således hele kjeden fra beslutningstagere på øverste nivå til praktikere på lavere nivå i justiskjeden.

Deltagerne besøkte Riksadvokaten, Statsadvokaten i Oslo, Oslo politidistrikt, Advokatfirmaet Hjort og co, Oslo tingrett, Høyesterett og Justisdepartementet. De fikk både en generell innføring i de forskjellige etatene og kontorenes arbeids og

ansvarsområde, men det ble også fokusert på profesjonelt og effektivt samarbeid mellom aktørene i straffesakskjeden. Det er en utfordring i Moldova at partene i straffesakskjeden har liten tillit til hverandre, noe som er medvirkende årsak manglende effektivitet i rettskjeden. Ved Oslo politidistrikt ble det norske stevnesystemet presentert idet dette er et særlig problemområde i Moldova, noe som medfører svært mange utsettelse av rettsmøter.

I Justisdepartementet fikk deltagerne en innføring i hvordan en lov blir til i Norge. I Moldova har man bl.a ikke den strukturerte offentlige utredningsprosessen man har i Norge forut for nye lovforslag. Både hos Riksadvokaten og statsadvokaten i Oslo fikk partene en grundig innføring i påtalemyndighetens organisering og oppbygning i Norge. I den pågående reformprosessen i Moldova er bl.a temaer som hierarkisk struktur, påtalejuristenes faglige uavhengighet, etikk og objektivitet, samt påtales kontroll med etterforskningen, sentrale temaer. Under besøket i Høyesterett fikk deltagerne en grundig innføring i Høyesteretts rolle og funksjon i Norge, og det ble bl.a fokusert på temaer som siliingsmulighet anvendelse av prejudikater. Dette på bakgrunn av at man i Moldova nå vurderer å endre Høyesteretts rolle/funksjon til en ordning som ligger nærmere den norske modellen.

Det ble tre dager med tett program. Evalueringen fra deltakerne viser entydig at formålet med turen ble oppnådd. I tillegg har NORLAM.

www.norlam.md

NORLAM har siden oppstarten i 2007 lagt vekt på å informere om virksomheten gjennom hjemmesiden www.norlam.md. I 2011 ble hjemmesidene fornyet så vel hva angår design som teknisk løsning.

Målgruppen er først og fremst våre partnere og øvrige interesserte i Moldova, men hjemmesidene tjener også til å informere personer i Norge om vår virksomhet. Sammen med vår årsmelding er www.norlam.md en viktig del av vårt ansikt utad.

www.norlam.md har overraskende mange treff. Pr. 17. januar 2012 lå følgende artikler øverst:

- 1081 treff: Organization of the prison and training of the prison officers
- 632 treff: Seminar for probation chiefs
- 602 treff: The organization of the prosecution and the connection with the police authority.

Også dokumenter med krevende faglig innhold har høye trefffall. Eksempelvis kan nevnes at NORLAMs 18 sider lange

kommentarer til strategidokumentet har 135 treff, og høyesterettsdommer Karin M. Bruzelius' tre artikler om temaene prejudikatslære har henholdsvis 247, 267 og 313 treff.

Tallene inkluderer noen treff fra søkemotorer, men disse utgjør mindre enn fem prosent.



Vi oppfatter interessen for www.norlam.md som en bekreftelse på at det er stor interesse for vårt arbeid. www.norlam.md er viktig for NORLAM, både med hensyn til å informere om våre prosjekter, og for å påvirke beslutningstagere og samarbeidspartnere.

2011 | BILDER

Januar



Vi diskuterer årets seminarer med ledelsen av National Institute of Justice

Februar



Moldova har stolte tradisjoner innenfor vinproduksjon. Vinhuset Purcari ble opprettet i 1827

Mars



På besøk i tingretten i Balti. I bakgrunnen tiltaltes plass

April



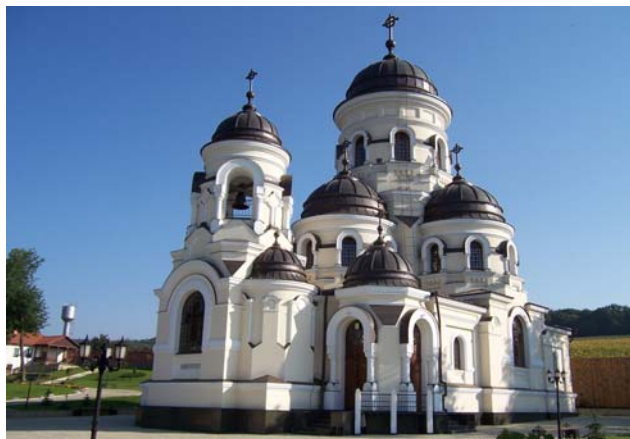
Parkene i Chisinau lever. Her er sjakkspillernes møteplass

Mai



Moldova er et vakkert land.

Juni



Capriana kloster

Juli



Ett minutt stillhet etter 22. juli. I tiden etter tragedien mottok vi varme hilsener fra alle i Moldova – kjente og ukjente

August



Advokatseminar i Chisinau

September



Markens grøde. Det vi sår NORLAMs hage, gir rik avling. Det vi sår i Moldovas rettsvesen, er mye viktigere, men mindre synlig

Oktober



Høst i Chisinau

November



Studietur til Norge

Desember



NORLAM gir hvert år en kake i julepresang til de innsatte i Rusca kvinnefengsel.

FORKORTELSER MED KOMMENTARER

ABA ROLI	American Bar Association Rule of Law Initiative
CPO	Central Probation Office - Ledelsen av Friomsorgen. Organisert som eget kontor i DIP
DIP	Department of Penitentiary Institutions - Fengselsstyret i Moldova, DIP er en avdeling i justisdepartementet
EMD	Den Europeiske Menneskerettsdomstolen
EMK	Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen
GPO	Riksadvokatens kontor
IRP	Institute for Penal Reform - Toneangivende NGO innenfor reformarbeide i justissektoren
MBU	Moldovan Bar Union
MFA	Utenriksdepartementet i Moldova
MIA	Innenriksdepartementet i Moldova
MoJ	Justisdepartementet i Moldova
NGO	Non Governmental Organization
NIJ	National Institute of Justice - Moldovas institutt for opplæring av dommere og påtalejurister
NORLAM	The Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Moldova
SCM	Superior Council of Magistracy - Domstoladministrasjonen i Moldova



www.norlam.md