

Respons

Georgia: Korrupsjon i politi og rettsvesen

- Hvor utbredt er korrupsjon i Georgia?
- Hvor utbredt er korrupsjon i politiet, påtalemyndigheten og rettssystemet?
- I hvilken grad blir korrupsjon i det offentlige etterforsket og rettsforfulgt?

Innledende kommentarer om tiltak for å bekjempe korrupsjon

Korrupsjon¹ var et alvorlig problem i Georgia etter Sovjetunionens oppløsning og frem til noen år etter Roserevolusjonen.² Det var særlig såkalt små-korrupsjon (petty corruption) som var utbredt, og spesielt innenfor politiet. Særlig var det en utbredt praksis at trafikkpolitiet tok imot bestikkelser. Korrupsjon i politiet var institusjonalisert, og det var tette bånd mellom politiet og organisert kriminalitet.

Kamp mot korrupsjon ble derfor et satsningsområde for myndighetene da Mikhail Saakashvili tok over som president i 2004. Tiltakene som ble gjennomført var å minske offentlig sektor, styrke påtalemyndigheten, straffe de som var involvert i korrupsjon, og å endre straffebestemmelser om korrupsjon (Greco 2017, s.7). Det ble i tillegg gjennomført store endringer innenfor politiet: oppsigelser av et stort antall politi, rundt 16 000, særlig i trafikkpolitiet. Et annet tiltak var å øke lønningene i politiet, for å redusere insentivet til å ta

¹ Transparency International (TI) definerer korrupsjon på følgende måte: «Korrupsjon er misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst». TI skiller mellom korrupsjon «ifølge regelen» og korrupsjon «på tross av regelen». Det første omfatter bestikkelser for å oppnå en fordelaktig behandling som mottakeren er forpliktet av loven til å utføre. Det siste omfatter derimot bestikkelser for å oppnå en behandling som mottakeren ikke er forpliktet til å utføre (TI Norge 2017).

² Roserevolusjonen var en fredelig pro-vestlig maktendring i Georgia, som fant sted i 2003. Revolusjonen oppstod som et resultat av omfattende protester etter det omstridte parlamentsvalget, som fjernet den sittende president Edvard Sjevarnadze, og som markerte slutten på Sovjet-epoken i landet. Revolusjonen utløste nye president- og parlamentsvalg, som resulterte i at partiet United National Movement (UNM) ble det dominerende partiet med Mikhail Saakashvili som president. UNM satt med makten frem til 2012, da partiet Georgian Dream (GD) fikk flertall i nasjonalforsamlingen. Mikhail Saakashvili satt som president frem til 2013, da GD også vant presidentvalget.

bestikkelser. Myndighetene jobbet også med å forbedre politiets omdømme, og nye uniformer og nye navn på enheter ble introdusert.

En ny bølge av reformer med mål om å fremme et fungerende demokrati og rettsikkerhet, ble lansert av den nye regjeringen, Georgian Dream (GD), som kom til makten i 2012.

Pågående reformer er omfattet av den nasjonale korrupsjonsstrategien og den beslektede handlingsplanen 2015-2016, som ble vedtatt av Anti-Corruption Interagency Coordination Council (ACC) i 2015. ACC ble etablert i 2008 og er sammensatt av høytstående personer fra utøvende-, lovgivende- og dømmende myndigheter, i tillegg til representanter fra forretningslivet og det sivile samfunn. En allerede eksisterende lov om interessekonflikt og korrupsjon i offentlig sektor, ble også betydelig endret i 2015. Endringene bestod blant annet av nye bestemmelser om overvåking av formueserklæringer og generelle regler om etikk og oppførsel (Greco 2016, s. 7).

Hvor utbredt er korrupsjon i Georgia i dag?

Georgia ligger på 44. plass på Transparency Internationals (TI) korrupsjonsindeks for 2016.³ Til sammenligning ligger Spania på 43. plass og Latvia på 45. plass, mens nabolandene Armenia og Aserbajdsjan ligger på henholdsvis 113. og 123. plass. I 2004 og 2010 lå Georgia på henholdsvis 133. og 68. plass på TIs indeks, hvilket viser de store fremskrittene landet har gjort på dette feltet (TI 2017; Global Security 2016).

Ifølge TI (møte i Tbilisi, november 2016) har visse typer korrupsjon blitt nesten helt borte i Georgia, særlig små-korrupsjonen i offentlig sektor. Undersøkelser gjort av TI i Georgia fra 2004-2016, viser at prosenten av befolkningen som har opplevd korrupsjon i offentlig sektor, er veldig lav. I TIs Global Transparency Barometer fra 2013,⁴ oppgav kun 4 % av respondentene at de hadde betalt bestikkelser de siste 12 månedene. 60 % av respondentene mente at korrupsjonsnivået i Georgia var synkende, mot 12 % som mente det økte.

TIs funn understøttes av uttalelser fra den georgiske menneskerettighetsorganisasjonen GYLA (Georgian Young Lawyers Association). I møte med GYLA (november 2016) ble det opplyst at man omtrent ikke møter korrupsjon i dagliglivet lenger. Representanten for GYLA fortalte at da hun var liten og familien skulle ha pass, måtte de betale bestikkelser. Slik er det ikke nå lenger.

Samtidig svarte 51 % av respondentene i TIs undersøkelse (TI 2013) at de opplevde rettssystemet som ekstremt eller veldig korrupt. Andre sektorer som ble opplevd som ekstremt eller veldig korrupte, var media (42 %), parlamentet (34 %) og helsevesenet (33 %). Undersøkelsen viste også at nepotisme i offentlig sektor var et problem: 38 % av respondentene mente at forbindelser var viktige i kontakt med myndighetsorganer, 15 %

³ Indeksen bygger på informasjon om korrupsjon fra ulike undersøkelser foretatt av uavhengige og anerkjente institusjoner (TI 2017).

⁴ Undersøkelsen ble foretatt i september 2012. Det foreligger ikke nyere resultater enn dette. Global Corruption Barometer undersøker/kartlegger vanlige menneskers erfaringer med korrupsjon, som blant annet stilles spørsmål som: har du betalt bestikkelser, har korrupsjon økt i landet ditt, bekjemper myndighetene korrupsjon på en effektiv måte (TI 2013).

mente at forbindelser var veldig viktige (28 % mente at forbindelser var av ingen eller liten betydning) (TI u.å.; TI 2013).

TI hevdet (møte i Tbilisi, november 2016) at problemet i dag er den såkalte høy-nivå korrupsjonen, eller elite-korrupsjon som fenomenet også omtales som. Det kan for eksempel dreie seg om kontakt mellom politiske ledere eller embetsmenn på høyt nivå og forretningsforbindelser i privat sektor, for eksempel i forbindelse med offentlige anskaffelser. Dette er misbruk av offentlige verv for å oppnå en fordel. Det har også vært problemer med korrupsjon i valgkamper, særlig valgkampen i 2012, der selskaper vant offentlige kontrakter mot å støtte kandidater/partier i valget.

Ifølge TI (møte i Tbilisi, november 2016) har Georgia fortsatt en jobb å gjøre, selv om de har gjort betydelige fremskritt gjennom bekjempelse av korrupsjon de siste 10 årene.

Hvor utbredt er korrupsjon i politiet, påtalemyndigheten og rettssystemet?

Tiltakene for å bekjempe korrupsjon innenfor politiet under president Sakaashvili, førte til gode resultater, særlig i trafikkpolitiet. Undersøkelser gjennomført viser også at politiet generelt har fått et langt bedre omdømme. Representanten fra GYLA mente at det ikke lenger er praksis for at politiet krever bestikkelser. Likevel viser TIs Global Corruption barometer at 26 % av respondentene mener at politiet er korrupt eller ekstremt korrupt, noe som kan indikere at til tross for store fremskritt, så kan korrupsjon fortsatt forekomme.

TIs informasjon (møte i Tbilisi, november 2016) tilsier at før Roserevolusjonen i 2003, var rettssystemet ekstremt korrupt. Etter 2004 ble praksisen med å ta bestikkelser langt på vei avvirket, og mange dommere måtte forlate embete på grunn av korrupsjon. Problemet som vedvarte derimot, var at myndighetene fortsatte å utøve innflytelse og påvirke dommere i saker der de hadde interesse av det. Dette var med andre ord en annen form for korrupsjon. TI opplyste i møtet at først etter at GD kom til makten i 2012, hvilket som nevnt innebar et skifte av politiske myndigheter, har reformer bidratt til at rettssystemet har blitt institusjonelt mer uavhengig, og at dommere har blitt mer uavhengige.

For tiden foregår en tredje reformfase av rettsvesenet, som ytterligere fokuserer på økt uavhengighet, endring av regler for utnevning av dommere, automatisk sakstildeling, disiplinære prosedyrer, mv. (Greco 2017, s. 8).⁵

TI påpekte (møte i Tbilisi, november 2016) uansett at dommerne fortsatt er noe politisk rettet og påvirket, selv om det nå skal mer til for at myndighetene kan påvirke og manipulere dem enn tidligere. Åpenbar korrupsjon og betaling av bestikkelser til dommere er ikke utbredt i dag, selv om det fremdeles forekommer noen tilfeller. Menneskerettighetskommisæren i Europarådet, Nils Muiznieks, ble på et besøk til Georgia i 2015 gjort oppmerksom på konkrete tilfeller av angivelig press og innblanding i arbeidet til dommere.⁶ Kommisæren ble informert om gjentatte tilfeller av trusler mot dommere i Konstitusjonsdomstolen, som følge av avgjørelser domstolen hadde tatt. Et konkret tilfelle knytter seg til angivelig press satt på

⁵ Den første fasen fokuserte på institusjonelle endringer, den andre på livstidsutnevnelser av dommere (Greco 2017, s. 8).

⁶ Besøket fant sted i perioden mellom 9. til 13. november 2015. Kommisæren møtte med flere regjeringsmedlemmer og høytstående tjenestemenn, sivilombudsmannen, representanter for det sivile samfunnet og internasjonale samarbeidspartnere (Muiznieks 2016, s. 3).

dommeren i førsteinstansdomstolen i den profilerte saken med den private tv-stasjonen Rustavi 2 (Muiznieks 2016, s. 2).⁷ Saken gjaldt uenighet om stasjonens eierskap, som opposisjonen hevdet var et forsøk fra myndighetene på å stilne kritiske røster (BBC 2015).

Systemet med disiplinære reaksjoner mot dommere fungerer fortsatt ikke tilfredsstillende, ifølge menneskerettighetskommissær Muiznieks. Sivilombudsmannen har ved flere anledninger anbefalt High Council of Justice (HCOJ)⁸ å sette i gang disiplinære reaksjoner mot dommere, på grunnlag av anklager om forsømmelse eller grove brudd på prosedyreregler i anbudsprosser. Etter å ha sett på sakene, syntes det likevel som om HCOJ ikke fant at brudd var blitt begått, og det ble derfor ikke satt i gang noen prosesser. Flere samtalepartnere opplyste til menneskerettighetskommissæren i november 2015 at det disiplinære systemet for dommere de to siste årene ikke hadde blitt brukt (Muiznieks 2016, s. 2-3).

I 2014 initierte myndighetene reform av påtalemyndigheten, for å styrke den institusjonelle uavhengigheten av tjenesten, og for å sikre at påtalemyndigheten kan utføre sitt arbeid på en upartisk og objektiv måte. I tillegg har prosedyrer for utnevelser og oppsigelser ved påtalemyndigheten blitt revidert (Greco 2017, s. 8). Menneskerettighetskommissæren i Europarådet uttalte etter besøket til Georgia i 2015, at det fortsatt er svakheter i påtalemyndighetens arbeid. Flere anstrengelser burde gjøres for å øke objektiviteten og ansvarligheten til påtalemyndigheten, ifølge menneskerettighetskommissæren (Muiznieks 2016, s. 3).

I hvilken grad blir korrupsjon i det offentlige etterforsket og rettsforfulgt?

Ifølge TI (møte i Tbilisi, november 2016) må man skille mellom korrupsjon på lavt, middels og høyt nivå når det gjelder etterforskning og rettsforfølgelse. Generelt er påtalemyndigheten og korrupsjonsenheten i sikkerhetstjenesten effektive når det gjelder å etterforske korrupsjon på lavt nivå, og delvis også på middels nivå. TI opplyste at de har registrert diverse saker de senere årene, der offentlige ansatte på lavt og middels nivå i offentlig sektor har blitt anklaget og tiltalt for korrupsjon.

TI har videre registrert saker på høyt nivå i offentlig sektor, men der ingen etterforskning har blitt gjennomført. Problemet er igjen at politi- og påtalemyndighet ikke er tilstrekkelig uavhengig av de politiske myndighetene. Det er eksempler på at det først når pressen har skrevet om dem, har blitt startet straffeforfølgelse i saker med korrupsjon på høyt nivå. Ifølge TI kan det synes som straffeforfølgelse i slike saker har blitt startet mest for syns skyld, ettersom de tiltalte fikk svært begrensede straffer, og videre karrieremuligheter ikke ble negativt påvirket.

På spørsmål om hvilke reaksjoner som settes i gang mot politimenn som tar bestikkelser, svarte TI (møte i Tbilisi, november 2016) at det i det siste ikke har vært så mange saker med korrupsjon i politiet. Etter 2004 ble det som nevnt avskjediget mange politimenn. Etter det ble

⁷ Rustavi 2 er en privat tv-kanal i Georgia. Uavhengigheten til tv-kanalen har blitt spørsmålstilt. Mange mener at kanalen har vært/er partisk i favør av det tidligere myndighetspartiet UNM.

⁸ Ifølge HCOJs hjemmeside er HCOJ et uavhengig organ, som skal koordinere rettssystemet og fremme effektivitet og uavhengighet i rettssystemet. Noen av oppgavene til HCOJ er blant annet å velge ut og utnevne dommere, samt vurdere og iverksette disiplinære prosesser mot dommere (High Council of Justice u.å.).

politimenn langt oftere tiltalt. Ifølge TI var det en ganske hard tilnærming til problemet med korrupsjon i politiet.

Oppsummert, mente TI at korrupsjon på lavt nivå i offentlig sektor, for eksempel betaling av bestikkelser, blir etterforsket og at personer blir tiltalt. Samme grad av rettsforfølgelse for lovbrudd skjer ikke i like stor grad overfor korrupsjon på høyt nivå, enten i embetsverket eller i politiske miljøer.

Om Landinfos responser

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- BBC (2015, 7. november). Row in Georgia over TV channel Rustavi 2. *BBC*. Tilgjengelig fra <http://www.bbc.com/news/world-europe-34755049> [lastet ned 28. februar 2017]
- Global Security.org. (sist endret 31. oktober 2016). *Georgia – Corruption*. Virginia: Global Security.org. Tilgjengelig fra <http://www.globalsecurity.org/military/world/georgia/corruption.htm> [lastet ned 28. februar 2017]
- Greco, dvs. Groups of States against Corruption (2017, 17. januar). *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report Georgia*. Strasbourg: Council of Europe. Tilgjengelig fra <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116> [lastet ned 16. februar 2017]
- HCOJ, dvs. High Council of Justice (2012). *High Council of Justice in Georgia. About Us – Mission*. Tbilisi: HCOJ. Tilgjengelig fra <http://hcoj.gov.ge/en/about/mission> [lastet ned 28. februar 2017]
- Muiznieks, N. (2016, 12. januar). *Observations on the human rights situation in Georgia: an update on justice reforms, tolerance and non-discrimination*. Strasbourg: Council of Europe. Tilgjengelig fra <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2903587&SecMode=1&DocId=2367686&Usage=2> [lastet ned 28. februar 2017]
- TI, dvs. Transparency International (2017, 25. januar). *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlin: TI. Tilgjengelig fra http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table [lastet ned 14. februar 2017]

Respons Georgia: Korrupsjon i politi og rettsvesen

- TI Norge (2017). *Hva er korrupsjon?* Oslo: TI Norge. Tilgjengelig fra <http://transparency.no/hva-er-korrupsjon/> [lastet ned 3. mars 2017]
- TI (u.å.). *Global Corruption Barometer – Georgia*. Berlin: TI. Tilgjengelig fra <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia> [lastet ned 14. februar 2017]
- TI (2013, 9. juli). *Georgians perceive judiciary, media and Parliament as the most corrupt institutions*. Berlin: TI. Tilgjengelig fra <http://www.transparency.ge/en/node/3197> [lastet ned 13. februar 2017]

Muntlige kilder

- TI, dvs. Transparency International. Møte i Tbilisi, 9. november 2016.
- GYLA, dvs. Georgian Young Lawyers Association. Møte i Tbilisi, 10. november 2016.

© Landinfo 2017

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.