



LANDINFO

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Temanotat

Ukraina

Korrupsjonsbekjempelse og beskyttelse for varslere av korrupsjon

2. mars 2020



Inngangen til Det nasjonale anti-korrupsjonsbyrået (NABU) i Kyiv.

Foto: Vibeke Kolderup

© Landinfo 2020

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

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

Landinfo
Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Storgata 33 A
Postboks 2098 Vika
0125 Oslo
Tel: 23 30 94 70
E-post: landinfo@landinfo.no
www.landinfo.no

Om Landinfos temanotater

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 temanotater er basert på opplysninger fra nøye utvalgte kilder. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

Temanotatene bygger på både skriftlig og muntlig kildemateriale. En del av informasjonen som formidles, er innhentet gjennom samtaler med kilder på informasjonsinnhentesreiser. Landinfo tilstreber bredde i kildetilfanget, og så langt mulig er det innhentet informasjon fra kilder som arbeider uavhengig av hverandre. Alt benyttet kildemateriale er fortløpende referert i temanotatene. Hensyn til enkelte kilders ønske om anonymitet er ivarettatt.

Notatene gir ikke et uttømmende bilde av temaene som undersøkes, men belyser problemstillinger som er relevante for UDIs og UNEs behandling av utlendingssaker.

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 temanotater gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

About Landinfo's reports

The Norwegian Country of Origin Information Centre, Landinfo, is an independent body within the Norwegian Immigration Authorities. Landinfo provides country of origin information (COI) to the Norwegian Directorate of Immigration (Utlendingsdirektoratet – UDI), the Immigration Appeals Board (Utlendingsnemnda – UNE) and the Norwegian Ministry of Justice and Public Security.

Reports produced by Landinfo are based on information from carefully selected sources. The information is collected and analysed in accordance with [common methodology for processing COI](#) and [Landinfo's internal guidelines on source and information analysis](#).

To ensure balanced reports, efforts are made to obtain information from a wide range of sources. Many of our reports draw on findings and interviews conducted on fact-finding missions. All sources used are referenced. Sources hesitant to provide information to be cited in a public report have retained anonymity.

The reports do not provide exhaustive overviews of topics or themes but cover aspects relevant for the processing of asylum and residency cases.

Country of Origin Information presented in Landinfo's reports does not contain policy recommendations nor does it reflect official Norwegian views.

Summary

Corruption is widespread in Ukraine and has been an inherent problem for many years. Corruption was a key issue during the protests in Kyiv during fall/winter 2013/2014, which ended in a regime change in February 2014. In 2014 and 2015, as part of a national anti-corruption strategy, several new bodies were established to fight corruption at various levels in the government apparatus. In addition, reforms were initiated in the police and judiciary, both of which were strongly affected by corruption.

As of today, there are a number of bodies investigating and instituting prosecution in corruption cases, depending on the area of responsibility, but very few, if any, have been convicted. However, the new anti-corruption court started its work in September 2019, and there is optimism connected to its work.

Not many citizens want to report on corruption in the government apparatus. Up until recently there was no separate legislation to protect whistleblowers, and the judiciary, police, prosecutor and separate anti-corruption agencies were not considered to provide them with reliable support and protection. New legislation on protecting whistleblowers of corruption was amended and came into force in January 2020.

Sammendrag

Korrupsjon er utbredt i Ukraina og har i mange år vært et rotfestet problem. Korrupsjon var et sentralt tema for protestene i Kiev høsten/vinteren 2013/14, som endte opp med en regimeendring i februar 2014. Som en del av en nasjonal anti-korrupsjonsstrategi, ble det i 2014 og 2015 opprettet en rekke nye organer med ansvar for å bekjempe korrupsjon på ulike nivåer i myndighetsapparatet. I tillegg ble det satt i gang reformer av politiet og rettsvesenet, som begge var sterkt preget av korrupsjon.

Per i dag er det en rekke organer som etterforsker korrupsjon og tar ut tiltale i korrupsjonssaker, avhengig av ansvarsområde, men svært få, om noen, har blitt straffeforfulgt. Den nye anti-korrupsjonsdomstolen trådte i kraft i september 2019, og det knyttes optimisme til domstolens arbeid.

Blant befolkningen er det få som ønsker å varsle om korrupsjon i myndighetsapparatet. Det har frem til nå manglet et særskilt lovverk for å beskytte varslere, og verken rettssystemet, politiet, påtalemyndigheten eller særskilte anti-korrupsjonsorganer ble ansett å kunne gi pålitelig støtte og beskyttelse for varslere. Ny lovgivning om beskyttelse av varslere trådte imidlertid i kraft i januar 2020.

1

Innhold

1	Innhold.....	5
2	Innledning.....	6
2.1	Definisjon av varsler.....	8
2.2	Ulike typer korrupsjon i myndighetsapparatet	8
3	Tiltak for å bekjempe korrupsjon.....	9
3.1	Anti-korrupsjonsorganer.....	9
3.1.1	Det nasjonale anti-korrupsjonsbyrået (NABU)	9
3.1.2	Påtaleorganet for anti-korrupsjonssaker (SAP)	10
3.1.3	Det nasjonale byrået for forebygging av korrupsjon (NAPC).....	10
3.1.4	Det statlige etterforskningsbyrået (DBR)	11
3.2	Reform av politi og rettsvesen.....	11
3.2.1	Politiet.....	11
3.2.2	Rettsvesenet.....	12
3.2.3	Påtalemyndigheten.....	13
3.2.4	Anti-korrupsjonsdomstolen	15
3.3	Hvordan anmeldes korrupsjonssaker?	15
4	Korrupsjonsbekjempelse i praksis.....	16
4.1	Etterforskning og straffeforfølgelse av myndighetspersoner for korrupsjon.....	16
5	Beskyttelse for varslere av korrupsjon.....	17
5.1	Hvor vanlig er det å varsle om korrupsjon begått av myndighetspersoner?	17
5.2	Mekanismer for å beskytte de som varsler/rapporterer om korrupsjon.....	18
5.2.1	Beskyttelse av varslere før 1. januar 2020.....	18
5.2.2	Nytt lovtillegg.....	19
5.3	Reaksjoner mot personer som varsler/rapporterer om korrupsjon.....	20
5.3.1	Reaksjoner mot «klassiske» varslere	20
5.3.2	Reaksjoner mot anti-korrupsjonsaktivister	21
5.4	Hva er sannsynligheten for at en som varsler/rapporterer om korrupsjon kan få beskyttelse fra myndighetene?	22
6	Referanser	23

2 Innledning

Korrupsjon er utbredt i Ukraina og har i mange år vært et rotfestet problem i samfunnet. Korrupsjonen nådde nye høyder under tidligere president Viktor Janukovitsj, som kom til makten i 2010. Under Janukovitsj sitt styre ble den politiske makten rundt presidenten ytterligere konsentrert, og hans familie og nære krets beriket seg stort på statens penger (Åslund 2015, s. 91-92).

Korrupsjon var et sentralt tema for protestene i Kyiv høsten/vinteren 2013/14, som resulterte i en regimeendring i februar 2014.¹ Det var først etter 2014 at arbeidet med å bekjempe korrupsjon for alvor satte i gang. Anti-korrupsjonsarbeid var en viktig forutsetning for inngåelsen av tilknytningsavtalen mellom EU og Ukraina i september 2014. Internasjonale donorer, slik som Verdensbanken, har også krevd anti-korrupsjonsreformer for å kunne støtte Ukraina økonomisk (Marusov 2016, s. 1-2).

I oktober 2014 vedtok det ukrainske parlamentet en nasjonal anti-korrupsjonsstrategi som skulle vare frem til 2017 (Rybak 2016; Åslund 2015, s. 143). En rekke anti-korrupsjonslover, vedtatt som en del av strategien, skulle definere tydeligere hva korrupsjon er, øke gjennomsiktigheten og etablere institusjoner for bekjempelse av korrupsjon (Liemienov 2016, s. 5).

Den mest sentrale loven er anti-korrupsjonsloven (Law no. 1700-VII «On Preventing Corruption») av 14. oktober 2014. Denne loven definerer korrupsjon på følgende måte:

[...] the use by a person authorized to perform state or local self-government functions for obtaining improper benefit or the acceptance of such benefit or of a promise or proposal of such benefit for that person or for other persons, or, accordingly, making a promise or proposal or giving improper benefit to an authorized person or, upon such person's demand, to other natural persons or legal entities for the purpose of encouraging that person to abuse his or her official powers or related opportunities (som sitert i Liemienov 2016, s. 8; Anti-korrupsjonsloven 2014).

Mye tyder på at korrupsjonsnivået har gått noe ned etter at Janukovitsj' styre falt i 2014. Likevel, oppfatningen om at korrupsjon er utbredt var fremdeles tilstede i over halvparten av befolkningen i 2016. I en undersøkelse utført av Transparency International i 2016 (Global Corruption Barometer), mente 56 % av

¹ De politiske urolighetene startet høsten 2013 i forbindelse med at tidligere president Viktor Janukovitsj forkastet arbeidet med en assosieringsavtale med EU, og vendte seg mot Russland. Demonstrasjonene var også en reaksjon på korrupsjon og oligarkstyre. Etter flere måneder med demonstrasjoner, kom det til blodige sammenstøt mellom politi og demonstranter på Maidan-plassen i Kyiv i februar 2014. Over 100 personer døde, for det meste sivile demonstranter. Til slutt flyktet Janukovitsj og makteliten ble byttet ut (Open Society Foundations 2019).

respondentene at korrupsjon var en av Ukrainas hovedutfordringer. 72 % av respondentene var uenige i påstanden om at det var mindre korrupsjon i 2016 enn i 2013 (da den forrige undersøkelsen ble gjennomført). Offentlig sektor ble ansett som svært korrupt (Transparency International 2016). Undersøkelsen er noen år gammel, og det har ikke blitt foretatt noen ny tilsvarende undersøkelse. Men etter å ha vært på en informasjonsinnhentingsreise til Ukraina i september 2019, der korrupsjon var et av temaene som ble diskutert med flere ulike kilder, er det Landinfos inntrykk at det ikke har skjedd store endringer på området.

Andre og mer nylige mål på korrupsjonens utbredelse er Transparency Internationals korrupsjonsindeks for 2019. Her ligger Ukraina på 126. plass av 180 land,² der land som scorer 180 oppfattes å være mest korrupt. En annen undersøkelse utført av Transparency International – korrupsjonsskalaen fra 2019 – viser at landet skårer 30 av 100 (Transparency International 2020).³

Den relativt nyvalgte presidenten Volodomyr Zelenskij gjorde anti-korrupsjon til et av sine hovedsatsningsområder under presidentvalgkampen våren 2019 (Perry 2019).

Dette notatet tar først for seg hvilke tiltak landet har satt i gang for å bekjempe korrupsjon, og om korrupsjonsbekjempelsen har gitt resultater. Deretter belyser det hvorvidt korrupte embetsmenn blir tiltalt og straffeforfulgt, hvilke reaksjoner de som varsler om korrupsjon eventuelt har blitt utsatt for, og i hvilken grad varslere har fått beskyttelse fra myndighetene.

Som kildegrunnlag har Landinfo først og fremst brukt åpent tilgjengelig materiale fra internasjonale og ukrainske anti-korrupsjonsorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og media. I tillegg har vi intervjuet flere kilder om temaet på en reise til Ukraina september 2019. Kildene omfattet Transparency International og Anti-Corruption Action Center (ANTAC), forskeren Olga Nesterenko som har jobbet mye med temaet varsler, og det statlige anti-korrupsjonsbyrået, NABU.

Det må tas høyde for at det skjer svært mye på anti-korrupsjonsfeltet i Ukraina, og at det fortløpende vedtas lover. Notatet gir derfor ikke noen uttømmende redegjørelse av pågående utvikling og reformarbeid.

² Korrupsjonsindeksen rangerer 180 land etter respondenters (eksperter og forretningsfolk) oppfatning av nivået på korrupsjon i offentlig sektor. Landet nederst på listen (180) vurderes som mest korrupt (Transparency International 2020). Ukraina har vist forbedring på korrupsjonsindeksen de siste fem årene – og har gått fra 142. plass i 2014 til 126. plass i 2019 (Transparency International 2015; Transparency International 2020).

³ Korrupsjonsskalaen går fra 0 til 100, der 0 er svært korrupt, mens 100 er svært lite korrupt (very clean). Skalaen er basert på undersøkelser blant folk i det aktuelle landet om deres direkte erfaringer med korrupsjon i dagliglivet (Transparency International 2020).

2.1 Definisjon av varsler

Begrepet «varsler» («whistleblower» på engelsk) defineres slik av Encyclopedia Britannica (Kleinig u.å.):

Whistleblower, an individual who, without authorization, reveals private or classified information about an organization, usually related to wrongdoing or misconduct. Whistleblowers generally state that such actions are motivated by a commitment to the public interest. Although the term was first used to refer to public servants who made known governmental mismanagement, waste, or corruption, it now covers the activity of any employee or officer of a public or private organization who alerts a wider group to setbacks to their interests as a result of waste, corruption, fraud, or profit seeking.

Man kan skille mellom to typer varsling: intern og ekstern. Intern varsling er når en arbeidstaker varsler om forsømmelse eller bedrageri/korrupsjon internt i sin egen organisasjon eller virksomhet. Ekstern varsling er når en person varsler om ugjerninger i organisasjonen til én eller flere utenfor organisasjonen, slik som til media, påtalemyndigheter eller til politiet. I slike tilfeller vil ofte politi eller påtalemyndighet være involvert (The Economic Times u.å.; Berger Montague u.å.).

I dette notatet vil vi fokusere både på intern og ekstern varsling. Mer spesifikt ser vi på intern eller ekstern varsling av korrupsjon som foregår i myndighetsapparatet. Ekstern varsling vil være varsling til andre myndighetsorganer, slik som rettshåndhevende instanser. Mot slutten av notatet vil vi komme inn på situasjonen for kritiske journalister og aktivister som undersøker (graver i) korrupsjon og/eller annen myndighetsmisbruk. Dette faller utenfor den «klassiske» definisjonen av varsling.

2.2 Ulike typer korrupsjon i myndighetsapparatet

Korrupsjon er ikke bare et redskap for å berike den styrende eliten. Det fungerer også som et sentralt virkemiddel for å administrere et samfunn, ved at tjenestemenn på lav- og mellomnivå krever bestikkelser fra befolkningen for å utføre oppgavene sine (Lough & Dubrovskiy 2018, s. 5). Dette gjelder også i Ukraina, der korrupsjon finnes både på lavt nivå («petty corruption») i myndighetsapparatet, men også på høyt politisk nivå i samfunnet.

Korrupsjon på lavt nivå dominerer hverdagslivene til folk. Ukrainerne er vant til å betale ulike typer bestikkelser i kontakt med det offentlige. Selv om ukrainere er negative til korrupsjon, har mange akseptert at hverdagskorrupsjon bidrar til å få ting gjort og til å løse problemer (UNDP, møte 2019). Korrupsjonen anses å være det som holder et ineffektivt byråkrati i gang (Lough & Dubrovskiy 2018, s. 6).

De største mottagerne av bestillinger er politiet og rettsvesenet, helsevesenet og utdanningsinstitusjoner.

Politisk og annen såkalt høynivå-korrupsjon i Ukraina er ofte kjennetegnet ved at politikere og embetsmenn involverer seg i forretningsaktiviteter. Politikere og oligarker er gjensidig avhengige av hverandre. Dette er et typisk trekk ved korrupsjonssystemet i Ukraina. Oligarker sikret seg monopol på viktige sektorer som gass og banker i vakuemet etter Sovjetunionens fall, og får politisk innflytelse ved å sørge for at «deres» representanter blir valgt til Dumaen (Zochovski & Jaroszewicz 2017, s. 1-2; Lough & Dubrovskiy 2018, s. 7; Huss et al. 2019, s. 4). Et annet eksempel på politisk korrupsjon i Ukraina har vært at parlamentsmedlemmer betaler for å kunne sitte i parlamentet, blant annet ved å kjøpe seg plass på partilistene (Lough & Dubrovskiy 2018, s. 8).

3 Tiltak for å bekjempe korrupsjon

3.1 Anti-korrupsjonsorganer

En nasjonal anti-korrupsjonsstrategi ble iverksatt etter at Petro Porosjenko kom til makten som president i 2014. Det ble opprettet en rekke nye organer med ansvar for korrupsjonsbekjempelse i myndighetsapparatet. Opprettelsen av disse anti-korrupsjonsorganene møtte motstand fra landets politiske og økonomiske elite, uavhengig av politisk tilhørighet (Marusov 2016, s. 1,4).

Flere av anti-korrupsjonsorganene har ikke vært tilstrekkelig effektive og fungert som de skulle. I tillegg har reformer i politiet og rettsvesenet stoppet opp.

Som nevnt innledningsvis gikk nåværende president Zelenskij til valg på å rydde opp i korrupsjonen. Som følge av at hans parti har rent flertall i parlamentet, får han gjennom lover, og har allerede vedtatt noen sentrale lover på feltet. Han har også fremmet ønske om å gjøre endringer i anti-korrupsjonsorganene, ved å endre lederskapet og hvordan lederne velges (Transparency International, møte 2019).

Under følger en gjennomgang av de mest sentrale anti-korrupsjonsorganene, hvordan de har fungert og eventuelle nye endringer etter at Zelenskij kom til makten.

3.1.1 Det nasjonale anti-korrupsjonsbyrået (NABU)

NABU, det nasjonale anti-korrupsjonsbyrået, er et statlig uavhengig organ som skal forbygge, fange opp og etterforske korrupsjon på høyt nivå i stats- eller lokalforvaltningen. NABU ble opprettet i 2014 (og satt i drift i 2015), og er

forankret i loven om det ukrainske anti-korrupsjonsbyrået av 14. oktober 2014 (NABU u.å.b.). Byrået har i dag 260 etterforskere (møte med etterforskere i NABU, september 2019).

Det er to forhold som avgjør om NABU har ansvar for å etterforske en sak (NABU, møte 2019):

- Hvilket nivå i myndighetsapparatet den mistenkte befinner seg på.
- Størrelsen på skaden: NABU etterforsker korrupsjon der skadebeløpet er på 1 million hryvnia (ca. 390 000 NOK) eller mer.

NABU etterforsker personer på høyt nivå i myndighetsapparatet som er mistenkt for korrupsjon. Dette omfatter parlamentsmedlemmer, sentrale myndighetspersoner, ansatte i påtalemyndigheten (unntatt lokal påtalemyndighet), samt dommere på alle nivåer i hele landet. NABU har ikke mandat til å etterforske anti-korrupsjonsdommere i anti-korrupsjonsdomstolen (NABU, møte 2019).

3.1.2 Påtaleorganet for anti-korrupsjonssaker (SAP)

I 2014 ble det spesialiserte påtaleorganet for anti-korrupsjonssaker (SAP) opprettet. SAP er en separat del av påtalemyndigheten, som overvåker arbeidet til etterforskere i NABU og har rollen som anklager i korrupsjonssaker som NABU har etterforsket (Rybak 2016).

3.1.3 Det nasjonale byrået for forebygging av korrupsjon (NAPC)

I 2015 ble det nasjonale byrået for forebygging av korrupsjon (NAPC) etablert. Det har som hovedoppgave å utvikle og iverksette myndighetenes anti-korrupsjonspolitik (Lough & Dubrovskiy 2018, s. 29).

NAPC etablerte et system for elektronisk selvangivelse som ble innført i august 2016. Den ukrainske anti-korrupsjonsorganisasjonen Anti-Corruption Action Center (ANTAC) (møte, september 2019) mente at innføringen av elektroniske selvangivelser var et vendepunkt i anti-korrupsjonsarbeidet ettersom alle (også korrupte) offentlige ansatte nå må offentliggjøre informasjon om sin formue. Det å skjule informasjon er straffbart.

Det har også blitt innført et nettbasert system for offentlige anskaffelser, kalt ProZorro, for å redusere korrupsjon i anskaffelsesprosesser (Rybak 2016). ANTAC (møte 2019) beskrev Pro-Zorro som et positivt tiltak i anti-korrupsjonsarbeidet fordi det skaper gjennomsiktighet rundt anskaffelser, men la til at det ikke medfører sanksjoner og straffeansvar å unnlate å bruke det.

NAPC er det mest kontroversielle blant anti-korrupsjonsorganene, og har blant annet selv hatt en korrupsjonsskandale i ledelsen (ANTAC, møte 2019). Ledelsen

har ikke blitt vurdert som politisk uavhengig, og NAPC skal også ha unnlatt å verifisere selvangivelser til offentlige ansatte (Lough & Dubrovskiy 2018, s. 29).

Den 18. oktober 2019 ble det vedtatt en lov om å starte NAPC på nytt. Lederskapet ble endret fra et kollegium til én enkelt leder, og lederen skal velges av en uavhengig kommisjon som blant annet består av personer utpekt av internasjonale organisasjoner (112.international 2019). Den 16. desember 2019 ble det utpekt ny leder (Talant 2019).

3.1.4 Det statlige etterforskningsbyrået (DBR)

Det statlige etterforskningsbyrået (DBR) ble opprettet i november 2015. DBR etterforsker et bredt spekter av kriminelle handlinger begått av de mest høytstående embetsmenn, dommere, politimenn og de som har begått krigsforbrytelser (DBR u.å; Liemienov 2016, s. 14). DBR etterforsker også korrupsjonssaker, som ikke faller inn under NABUs jurisdiksjon, men med skadebeløp opp til 800 000 hryvnia⁴ (Liemienov 2018). DBR har tatt over etterforskningsoppgaver fra påtalemyndigheten, som hovedsakelig skal stå igjen med påtaleoppgaver i offentlige straffesaker (Liemienov 2018). Den 3. desember 2019 vedtok det ukrainske parlamentet å reorganisere DBR. DBRs leder ble samme dag oppsagt, angivelig som følge av en korrupsjonsskandale knyttet til en nær samarbeidspartner av lederen (RFE/RL 2019b).

3.2 Reform av politi og rettsvesen

3.2.1 Politiet

Reform av politiet var også en del av anti-korrupsjonsstrategien fra 2014, og noe av det første myndighetene satte i gang med etter regimeendringen. Arbeidet startet allerede i mars 2014, da en handlingsplan ble utarbeidet. Parlamentet vedtok en ny politilov som trådte i kraft i november 2015, og som la grunnlaget for å samle politiet til ett organ; det nasjonale politiet. Det gamle politiet, eller *militsiya*, var forbundet med utbredt korrupsjon, særlig innenfor gatepolitiet/trafikkpolitiet. Den nye politiloven hadde som mål å fjerne korrupsjon, bedre ressursutnyttelsen og effektivisere politiet (OFPRA & BFA 2017, s. 14 og 15).

Reformen fokuserte på at politiet skulle jobbe preventivt, med såkalt «community policing». For å fjerne bånd til det gamle gatepolitiet, ble det ble ansatt nye politifolk uten tidligere fartstid i politiet. Samtidig ble lønninger økt og biler og uniformer fornyet. Politireformen har blitt kritisert for at de nye politiansatte var

⁴ Rundt 300 000 NOK.

uerfarne, og for at de hadde langt kortere opplæringsstid enn tidligere politimenn (OFPRA & BFA 2017, s. 16-18; de Waal 2016).

Undersøkelser gjort noen år etter at reformen ble igangsatt viste at tilliten til politiet hadde økt (OFPRA & BFA 2017, s. 16-18). Men fordi reformarbeidet så langt kun har omfattet gatepolitiet, og ikke har blitt videreført til andrelinjetjenesten (politistasjoner/etterforskere), har tilliten avtatt (Lough & Dubrovskiy 2018, s. 27).

Korrupsjonen i gatepolitiet har avtatt betraktelig, hevdet en representant for ANTAC i møte med Landinfo (september 2019). Representanten kjente ikke til tilfeller der det nye gatepolitiet har krevd bestikkelser. Både ANTAC og Transparency International i Ukraina opplyste til Landinfo at det fremdeles er et stort problem med korrupsjon i øvrige deler av det ukrainske politiet. Dette skyldes at reformen ikke er tilstrekkelig gjennomført. Det er ifølge Transparency mange ansatte i politiet, særlig unge nyansatte, som er misfornøyd med at endringene har stoppet opp. ANTAC var av den oppfatning at så lenge innenriksminister Arsen Avakov sitter som øverste sjef for politiet, vil det trolig ikke bli gjennomført flere reformer i politiet. Kyiv Post (2019) forklarer Avakovs passivitet i reformarbeidet med at Avakovs sønn, Avakov selv og nære allierte anklages for å være involvert i korrupsjon. ANTAC hevdet dessuten at reformene i politiet startet i feil ende. De burde ha startet på toppen av systemet, og ikke omvendt.

3.2.2 Rettsvesenet

En annen stor reform som ble påbegynt i 2016-17, var reformen av rettsvesenet. Dette var et viktig arbeid fordi rettsvesenet har blitt ansett for å være ineffektivt, svært korrupt og for ikke å være uavhengig. Historisk har befolkningen hatt generelt lav tillit til rettsvesenet og påtalemyndigheten (Åslund 2015, s. 144-146; U.S. Department of State 2017, s. 11).

Flere sentrale lover ble vedtatt i september 2016, blant annet loven om rettsvesenet og dommeres status. Mens det tidligere var fire nivåer av domstoler, ble dette nå redusert til tre nivåer: førsteinstans, andreinstans og en ny Høyesterett. Videre ble det gjort tiltak for å styrke dommeres etiske holdninger og sikre mer uavhengig utnevning av dommere. Blant annet erstattet High Council of Justice, som består av dommere som skal nominere og avskjedige dommere, det gamle Supreme Judicial Council. Dommernes lønninger ble også hevet for å redusere insentiver til å ta bestikkelser og for å tiltrekke seg kompetanse ved ansettelser (Halushka 2016; OFPRA & BFA 2017, s. 10-11).

Det ble etablert et nytt system for re-kvalifisering av gamle dommere, og kvalifisering av nye dommere. Mange dommere som regnet med at de ikke ville bestå re-kvalifiseringen, eller ville slutte, gikk av. Som følge av at det nye

kvalifiseringssystemet var omstendelig og man ikke fikk betalt under selve prosessen, vegret mange seg for å søke, og det ble ikke ansatt tilstrekkelig med nye dommere (Lapin, møte 2019).

Reformen av rettsvesenet høstet kritikk, både internt i landet og internasjonalt. Reformene bidro bare delvis til å fjerne korrupte dommere (Zochovski & Jaroszewicz 2017, s. 4). Internasjonale organisasjoner som Transparency International og Verdensbanken, mente reformen ikke i tilstrekkelig grad fokuserte på å bekjempe korrupsjon (Transparency International 2017b). Den førte også til en akutt underbemanning av dommere i hele landet (Lapin; KHRG; møter september 2019). Kharkiv Human Rights Group mente underbemanningen er et rettssikkerhetsproblem; dommere er overarbeidet og har for liten tid til å behandle hver enkelt sak.

Den 4. november 2019 undertegnet president Zelenskij en ny lov om reform i rettsvesenet (Ukrinform 2019b). Hovedmålet med reformen er å gi sentrale juridiske styringsorganer en omstart, med hjelp fra internasjonale eksperter (Halushka & Chyzhyk 2019).

For det første skal reglene for hvem som sitter i High Qualification Commission of Judges (HQCJ), og hvordan disse utnevnes, endres. Fremtidige medlemmer skal vurderes av en gruppe bestående av internasjonale eksperter. Det øverste juridiske styringsorganet i landet, High Council of Judges (HCJ), som er ansvarlig for nominasjon, avskjedigelse og diskvalifisering av dommere, omfattes i hovedsak ikke av reformen. Det blir imidlertid opprettet en etikk-kommisjon, som delvis skal bestå av internasjonale eksperter, som kan fjerne uegnede medlemmer fra HQCJ, HCJ og Høyesterett (Halushka & Chyzhyk 2019).

Den nye loven forespeiler også å redusere antallet dommere i Høyesterett fra 200 til 100. Loven spesifiserer ikke prosedyrene for hvordan dette skal gjøres, noe som kritiseres av ukrainske og internasjonale eksperter. Spesifikke prosedyrer er viktig for å unngå manipulasjon og uheldige prosesser (Sukhov 2019; Halushka & Chyzhyk 2019).

Ekspert fra anti-korrupsjonsorganisasjonen ANTAC mener det er flere forhold som gjør at reformen ikke er ideell, men at den like fullt er etterlengtet og viktig (Halushka & Chyzhyk 2019).

3.2.3 Påtalemyndigheten

Under tidligere president Porosjenko ble det igangsatt reformer av påtalemyndigheten. Ønsket med reformene var blant annet å begrense påtalemyndighetens oppgaver og styrke dens uavhengighet. Antallet lokalkontorer ble redusert fra 650 til 175, hvilket medførte 3000 færre stillinger (Bantsjuk 2018). Rundt 10 000 stillinger ble lyst ut på nytt, i et forsøk på å erstatte ansatte

fra det gamle systemet. Mange gamle ansatte søkte riktignok stillinger på nytt, i det som beskrives som en objektiv prosess (OFPRA & BFA 2017, s. 11-13). Transparency International (Marusov 2016, s. 8) i Ukraina hevdet imidlertid at det var en stor svakhet at påtalemyndigheten kun klarte å rekruttere tre prosent fra utenfor det «gamle» systemet.

I 2016 ble det gjennomført en grunnlovsendring som skulle redusere den enorme makten påtalemyndigheten hadde. Dette omfattet å fjerne påtalemyndighetens adgang til å gjennomføre såkalt «general supervision», det vil si etterforskning av handlingene til alle statlige institusjoner, private institusjoner og organer og privatpersoner. Påtalemyndighetens oppgaver ble begrenset til å etterforske, føre kriminelle anklager og representere statens interesser i rettsaker i helt spesielle saker (Dryomina-Voloc 2018, s.1, 6).

Ovennevnte reformer bidro i realiteten bare til begrensede endringer i påtalemyndigheten (Lough & Dubrovskiy 2018, s. 28). Gjenstående problemer gjør at befolkningen ikke har fått nevneverdig større tillit til påtalemyndigheten (Makarenko 2019). Et vedvarende problem er manglende uavhengighet; for nære bånd mellom påtalemyndighet og dommere. Mange dommere har tidligere jobbet for påtalemyndigheten (Lapin, møte 2019). Jo lenger fra regionhovedstaden man befinner seg, desto tettere er båndene mellom dommere, påtalemyndighet og politiet (KHRG, møte 2019). I tillegg er påtalemyndigheten fortsatt et strengt og hierarkisk system, under påvirkning fra politisk hold. Påtalemyndigheten avviser nesten aldri anklager, da de kan få problemer med sine overordnede (Lapin, møte 2019).

I august 2019 ble Ruslan Rjaboshapka utnevnt til ny riksadvokat («prosecutor general») (Makarenko 2019). Flere kilder Landinfo møtte i Kyiv i september 2019 var optimistiske til utnevnelsen av den nye riksadvokaten, blant annet som følge av hans fortid fra anti-korrupsjonsarbeid.

I september 2019 vedtok det ukrainske parlamentet på nytt en lov som skal reformere den ukrainske påtalemyndigheten, ved blant annet å ytterligere redusere antall anklagere («prosecutors») fra 15 000 til ca. 10 000 (NABU, møte 2019; Makarenko 2019). I tillegg skal lønnen øke, nyansettelser baseres på åpen konkurranse og åpne prosesser, og nåværende anklagere må gjennomgå såkalte kompetansevurderinger. De som ikke ønsker å gjennomgå kompetansevurdering, blir sagt opp. Per november 2019 var kompetansevurderinger allerede i gang, og 94.6 % av alle anklagere hadde bedt om vurdering. Den militære påtalemyndigheten blir dessuten lagt ned, og disse oppgavene legges inn under State Bureau of Investigation (Makarenko 2019; Ukrinform 2019a).

3.2.4 Anti-korrupsjonsdomstolen

Anti-korrupsjonsdomstolen ble opprettet ved lov den 7. juni 2018, og startet sitt arbeid den 5. september 2019. Domstolen skal behandle og dømme i korrupsjonssaker som er etterforsket av NABU og prosedert av SAP (Ukraine Crisis 2019). Korrupsjonssaker der skadebeløpet er lavere enn 390 000 kroner (se kap. 3.1.1) skal behandles av vanlige domstoler (NABU, møte 2019). Initiativet til opprettelse av domstolen kom fra det internasjonale samfunnet, deriblant IMF (Ukraine Crisis 2019).

Domstolen har 38 dommere, som ble utnevnt av tidligere president Porosjenko i april 2019. Disse ble valgt av en gruppe internasjonale eksperter i High Qualification Commission (se s.13).

Domstolen har to instanser: en førsteinstans og en klageinstans. 27 av dommerne jobber i førsteinstans og 11 i andreinstans (Ukraine Crisis 2019). En del av dommerne har tidligere jobbet som advokater i det private, og mange kommer fra regionene. Etter behandling i domstolens klageinstans, vil saken eventuelt gå til høyesterett (NABU, møte september 2019).⁵

Kilder med ekspertise på anti-korrupsjon som Landinfo intervjuet i Ukraina i september 2019, var alle optimistiske med tanke på den nye anti-korrupsjonsdomstolen. Ettersom ingen høytstående offisielle personer har blitt dømt for korrupsjon, mente kildene det er høye forventninger til domstolen. Domfellelser fra domstolen vil signalisere overfor det ukrainske samfunnet at det ikke lenger er straffefrihet i slike saker. Kildene mente de første domfellelsene trolig vil komme tidlig i 2020 (NABU; ANTAC; Lapin; Transparency International, møter 2019). På en pressekonferanse 7. februar 2020 opplyste lederen for NABU og SAP at opprettelsen av anti-korrupsjonsdomstolen har ført til økt aktivitet for anti-korrupsjonsorganene. På tidspunktet for pressekonferansen var det enda ikke avsagt noen dommer i anti-korrupsjonsdomstolen (NABU 2020).

3.3 Hvordan anmeldes korrupsjonssaker?

Følgende organer etterforsker korrupsjon: NABU, politiet og det statlige etterforskningsorganet (DBR).

PÅ NABUs hjemmeside står det at korrupsjon begått av høytstående tjenestemenn kan rapporteres ved å ringe NABUs hotline, ved å sende inn skriftlige anklager,

⁵ Spørsmålet om det bør opprettes en egen instans i høyesterett for behandling av korrupsjonssaker har blitt tatt opp i parlamentet. Dette er fordi høyesterett ikke vurderes som helt «ren» og uavhengig (NABU, møte 2019).

personlig oppsøke NABUs kontor i Kyiv eller fylle ut et skjema på NABUs hjemmeside (u.å.b).

Enhver person kan også rapportere til DBR om kriminelle handlinger som faller inn under DBRs jurisdiksjon (se kap. 3.1.4) (Liemienov 2016, s. 14).

Likedan kan enhver person rapportere om såkalt vanlig korrupsjon begått av tjenestemenn på lavere nivå (som ikke er omfattet av NABUs jurisdiksjon), enten muntlig eller skriftlig, til politiet (Liemienov 2016, s. 16; Nesterenko, møte med den norske ambassaden i Kyiv, januar 2018).

4 Korrupsjonsbekjempelse i praksis

4.1 Etterforskning og straffeforfølgelse av myndighetspersoner for korrupsjon

Flere kilder Landinfo intervjuet på reisen til Ukraina i september 2019, hevdet at få korrupsjonssaker faktisk blir etterforsket av politiet. Den ukrainske anti-korrupsjonsorganisasjonen ANTAC mente politiet er ute av stand til å etterforske slike saker, fordi politiet selv er korrupte (ANTAC, møte 2019). Landinfo besøkte byen Kharkiv, og ble fortalt at i Kharkiv oblast (fylke) er det nesten ingen alvorlige økonomiske straffesaker som blir etterforsket ferdig og overført til domstolene. Politiet har ikke spesialetterforskere som jobber med økonomisk kriminalitet, og høye produksjonskrav gjør at politiet prioriterer saker som er enkle å oppklare (KHRG, møte 2019).

Myndighetspersoner har i liten grad blitt domfelt for korrupsjon. Dette hevdet kildene Landinfo intervjuet. Alle var enige om at ingen myndighetspersoner på høyt nivå så langt har blitt domfelt (KHRG; Lapin; Transparency International; ANTAC, møter september 2019). Lapin mente at det har vært noen domfellelser i såkalte små korrupsjonssaker, det vil si at myndighetspersonen ikke har jobbet på særlig høyt nivå i myndighetsapparatet. I slike tilfeller har straffereaksjonene hovedsakelig vært bøter.

En annen årsak til at korrupte myndighetspersoner ikke blir straffeforfulgt er at dommere i førsteinstansdomstoler ikke er tilstrekkelig objektive. Nepotisme er utbredt, særlig på mindre steder, og jo lenger fra regionhovedstaden man befinner seg, desto nærmere er forholdet mellom politiet, påtalemyndigheten og dommeren (KHRG, møte 2019).

Systemet med elektroniske selvangivelser (se kap. 3.1.3) hadde per september 2019 heller ikke ført til strafferettslig ansvarliggjøring. Mellom 2016 og 2019 startet NABU og SAP 65 etterforskninger som følge av ulovlig berikelse og falske

erklæringer om formue, men i februar 2019 omgjorde grunnlovsdomstolen en lov mot ulovlig berikelse («illicit enrichment») blant offentlig ansatte fordi de mente den var grunnlovsstridig (ANTAC, møte 2019; Transparency International 2019b). Det internasjonale samfunnet, inkludert Verdensbanken, skal ha ment at dette ble gjort for å hindre etterforskning (ANTAC, møte 2019). NABU måtte som følge av dette lukke over 60 straffesaker mot myndighetspersoner. I oktober 2019 vedtok det ukrainske parlamentet imidlertid en ny lov som setter fengselsstraffen for myndighetspersoner som beriker seg selv på ulovlig vis fra 5 til 10 år (RFE/RL 2019a).

En grunn til at høynivå korrupsjon i myndighetsapparatet ikke har blitt straffeforfulgt, er at omtrent ingen domstoler ønsket å behandle saker etterforsket av NABU. ANTAC (møte 2019) hevdet at domstolene har hatt ulike taktikker for å forsinke behandlingen av saker etterforsket av NABU. NABUs etterforskere forventer nå at anti-korrupsjonsdomstolen som ble opprettet i 2018, vil behandle sakene de etterforsker (møte 2019).

Blant årsakene til at domstolene ikke behandlet saker som var etterforsket av NABU, nevnte de den generelle underbemanningen av dommere (se kap. 3.2.2), domstolenes begrensede kapasitet samt at mange av sakene var svært omfattende og tidkrevende. Dernest var dommere redde for hvilke konsekvenser det ville få for dem dersom de dømte i disse sakene. NABUs inntrykk var at dommerne tenkte det var bedre å vente med sakene til anti-korrupsjonsdomstolen ble opprettet. Frem til september 2019 hadde det kun blitt tatt ca. 30 avgjørelser i sakene NABU hadde etterforsket. Disse avgjørelsene var resultat av tiltalepruting («plea bargains») der den mistenkte kom til enighet med påtalemyndigheten SAP om en lavere straff, forutsatt at vedkommende hadde innrømmet skyld (NABU, møte 2019).

5 Beskyttelse for varslere av korrupsjon

5.1 Hvor vanlig er det å varsle om korrupsjon begått av myndighetspersoner?

Det har ikke vært vanlig å varsle om korrupsjon, verken i myndighetsapparatet eller i organisasjoner/bedrifter. USAID påpekte i 2018 at varsling og beskyttelse av varslere var en relativt ny problemstilling i ukrainsk sammenheng (e-post januar 2018).

Kilder Landinfo har intervjuet mente at en av årsakene til at få varslere er at folk ikke har stolt på at anti-korrupsjonsorganene har kunnet gjøre noe. Det ble også nevnt at folk har hatt liten tillit til anti-korrupsjonsorganene, og vært redde for at

informasjon skulle bli videreformidlet til dem det ble varslet om (Transparency International; ANTAC; NABU, møter september 2019).

En annen grunn til at få har varslet, er dårlig kunnskap om hvor og hvordan man kan rapportere om korrupsjon. I 2017 utførte USAIDs New Justice Program en undersøkelse blant befolkningen, advokater og dommere om deres oppfatning av korrupsjon og vilje til å rapportere om korrupsjon. Resultatene viste at kun en tredjedel av respondentene visste hvordan og til hvem de kunne rapportere om korrupsjon (USAID, e-post januar 2018).

Det er heller ingen kultur for å varsle. Flere kilder viste til at holdninger fra sovjettiden om at man ikke varsler om andre, fortsatt gjør seg gjeldende, og at varsling for mange kan minne om informantvirksomhet (Transparency International; NABU; Nesterenko, møter september 2019). Dersom det er noen som gjør noe galt på en arbeidsplass, ordner de ansatte opp i det seg imellom, uten å rapportere det videre (Transparency International, møte 2019).

En konsekvens av at det er lav kunnskap om hvordan man kan varsle, er faren for å gjøre ting i feil rekkefølge. Et eksempel er saken som gjaldt Hanna Solomatina som jobbet i NAPC (se kap. 5.3.1). Hun hadde ikke noe bevis på at hun hadde varslet internt, før hun ble oppsagt. Dommeren i saken skal ha uttalt at Solomatina undertegnet et dokument om at hun frivillig sluttet, for deretter å varsle om korrupsjonen, og at det ikke forelå bevis om at hun faktisk varslet internt før hun ble sagt opp. Solomatina på sin side sier hun ble presset til å si opp. Hadde Solomatina kunnet dokumentere at hun hadde varslet internt, ville saken hennes ha stått sterkere (Nesterenko, møte 2019)

Under tidligere president Porosjenko ble det heller ikke aktivt oppfordret om å stå frem og varsle om korrupsjon i myndighetsapparatet. Nå er det annerledes, ettersom president Zelenskij har vært en aktiv støttespiller til det nye lovtillegget om varslere (se kap. 5.2) (Transparency International, møte 2019).

5.2 Mekanismer for å beskytte de som varsler/rapporterer om korrupsjon

5.2.1 Beskyttelse av varslere før 1. januar 2020

Før 2020 hadde ikke Ukraina et eget lovverk om beskyttelse av varslere. Relevante lovparagrafer var spredt i ulike lover (Interfax-Ukraine 2016; Initiative 11 u.å.). I tillegg har NAPC, som har hatt hovedansvaret for å beskytte varslere av korrupsjon, selv slitt med korrupsjon og håndtert en varslersak på en uheldig måte

i sin egen organisasjon (se kap. 5.3.1). Dette har bidratt til å svekke NAPCs troverdighet på feltet (Transparency International; ANTAC, møter 2019).

Det sivile samfunnet har vært ledende i arbeidet med å styrke rettsvernet for varslere. Flere ukrainske NGOer, deriblant Ukrainian League of Lawyers Against Corruption og Anti-Corruption Center (ANTAC), dannet en koalisjon ved navn Initiative 11, som jobbet med å utarbeide en egen lov for beskyttelse av varslere. Loven skulle sikre varslere anonymitet, rapporteringskanaler og beskyttelse fra arbeidsgiver. I juli 2016 ble lovutkastet lagt frem for parlamentet, men fikk aldri å tilstrekkelig med stemmer til å bli vedtatt (Initiative 11 u.å.a; Initiative 11 u.å.b).

Den ukrainske ekspertene på varsling og leder av Anti-Corruption Research and Education Centre (ACREC) ved Kyiv-Mohyla Academy, Oksana Nesterenko, oppsummerte hvordan situasjonen for varslere var per september 2019:

- Det finnes ingen pålitelige interne kanaler for varsling i offentlige etater.
- Varslere har ingen arbeidsrettslig beskyttelse.
- Varslere risikerer for søksmål om ærekrenkelse.
- Det er ingen kultur for å varsle.
- Varslere har manglende støtte (økonomisk) til rettslig bistand.
- Det er vanskelig å bevise at oppsigelse er som følge av varsling.

5.2.2 Nytt lovtillegg

Med tiltredelsen av Zelenskij som president våren 2019, ny regjering og ny riksadvokat sommeren 2019, var det politisk vilje til å få gjennom et lovverk om beskyttelse av varslere. I oktober 2019 vedtok det ukrainske parlamentet et tillegg i Law on Prevention of Corruption om beskyttelse av varslere av korrupsjon (Unian 2019). Det nye lovtillegget trådte i kraft 1. januar 2020 (Mallene 2020).

Det nye lovtillegget forespeiler (Unian 2019; Mallene 2020; Nesterenko, møte 2019):

- Bestemmelser i arbeidsloven om beskyttelse av varslere på arbeidsplassen. Det er arbeidsgiver, og ikke den tidligere ansatte, som må bevise at oppsigelse ikke skyldtes varsling.
- Varslere kan ikke bli saksøkt for ærekrenkelse.
- Flere bestemmelser om beskyttelse av varslers identitet.
- Mer myndighet til NAPC for å beskytte varslere.
- Statlige og lokale offentlige etater må opprette egne anti-korrupsjonsavdelinger som blant annet tar seg av varslingsproblematikk.

- Gratis juridisk bistand til varslere, som blant skal omfatte gratis forsvarer av varslere i rettsaker.
- 10 % av korrupsjonsbeløpet skal kompenseres til varslere i visse tilfeller.

Ekspertene på varslingsproblematikk, deriblant Initiative 11, var skuffet over at dette ikke ble en egen lov, men et lovtillegg. I tillegg har det blitt kritisert at lovtillegget kun omfatter varsling av korrupsjon, og ikke varsling av myndighetsmisbruk generelt. Varsler om mishandling og eventuell bruk av tortur utført av myndighetene vil for eksempel ikke være omfattet av lovtillegget (Nesterenko, møte 2019).

Et omdiskutert punkt i lovtillegget har vært at varslere i visse situasjoner har rett på 10 % av korrupsjonsbeløpet som kompensasjon, etter dom har falt. Dette gjelder kun der korrupsjonsbeløpet overstiger 5000 ganger eller mer eksistensminimum. Beløpet kan ikke overstige mer enn 3000 ganger minimumsinntekten, og informasjonen fra varsleren må ha bidratt til å oppklare saken. Målet med dette har vært å få flere til å stå frem og varsle (Law on Prevention of Corruption 2014, art. 53-7). Kritikere frykter imidlertid at folks skepsis til varslere kan bli større med et slikt tiltak, som følge av at man vil mistenke at hovedmotivasjonen for å varsle er å berike seg selv. Risikoen for korrupsjon knyttet til kompensasjonen er også betydelig. Det vil være vanlige domstoler som tar stilling til dette, og de er fremdeles preget av korrupsjon (Nesterenko, møte 2019).

5.3 Reaksjoner mot personer som varsler/rapporterer om korrupsjon

Når det gjelder reaksjoner mot personer som varsler om korrupsjon i myndighetsapparatet, bør det skilles mellom såkalte klassiske varslere og anti-korrupsjonsaktivister og gravejournalister. Leder ved Anti-Corruption Research and Education Centre Oksana Nesterenko hevdet (møte 2019) at de mest alvorlige reaksjonene har blitt rettet mot den siste gruppen.

5.3.1 Reaksjoner mot «klassiske» varslere

På spørsmål som hva som har vært de vanligste reaksjonene mot personer som har varslet om korrupsjon i myndighetsapparatet, svarte Nesterenko (møte 2019) at klassiske varslere for det meste har opplevd brudd på arbeidsrettslige bestemmelser, som å miste jobben eller å bli saksøkt for ærekrenkelse. Noen har også opplevd vold, hærverk eller telefontrusler.

To kjente varslingssaker i Ukraina er saken mot dommeren Larysa Golnyk i byen Poltava og Hanna Solomatina, som jobbet i NAPC. Larysa Golnyk ble i 2014 forsøkt bestukket av den korrupsjonstiltalte ordføreren og vara-ordføreren i Poltava til å dømme i ordførerens favør. Golnyk filmet et av

bestikkelsesforsøkene og offentliggjorde filmen. Hun fikk flere straffesaker mot seg. Disse ble imidlertid senere lukket. Golnyk ble også presset av lederen for domstolen hvor hun jobbet, og i november 2017 ble hun og hennes mann brutalt banket opp av maskerte overfallsmenn. Saken har ikke medført noen rettslige konsekvenser for ordføreren eller vara-ordføreren (Transparency International, e-post februar 2018; Sukhov 2018a).

En annen kjent sak er saken til Hanna Solomatina. Hanna Solomatina var ansatt i det nasjonale organet for forebygging av korrupsjon (NAPC), og rapporterte i juli 2017 om korrupsjon innad i NAPC. Solomatina hadde ansvar for registreringer av topp-politikeres og myndighetspersoners eiendom i Ukraina. Korrupsjonen dreide seg om falske selvangivelser. Solomatina og to andre varslere sendte bevis over til politiet, og NABU startet etterforskning. Solomatina ble sagt opp i NAPC, og administrasjonsdomstolen i Kyiv avsto i desember 2018 hennes krav om å få jobben tilbake (Transparency International, e-post februar 2018; Sukhov 2018b).

En tredje sak omfatter to leger som varslet politiet om korrupsjon ved et sykehus. Sykehusledelsen skal ha bedt de ansatte om å betale et beløp til sykehuset hver måned, som bestod av penger samle inn fra pasienter. Pengene endte opp i lommene til ledelsen. Etter at legene varslet om korrupsjonen, begynte sykehusledelsen å hindre dem i å utføre arbeidet, blant annet ved å frata dem utstyr. Senere ble de to legene sagt opp. Begge legene ble siden overfalt av ukjente på gaten. Overfallsmennene var per februar 2018 ikke funnet (Transparency International, e-post februar 2018). Landinfo har ikke oppdatert informasjon om saken.

5.3.2 Reaksjoner mot anti-korrupsjonsaktivister

Det har vært et økende antall angrep på aktivister, deriblant anti-korrupsjonsaktivister, de seneste årene (RFE/RL 2019; HRW 2018). Anti-korrupsjonsaktivister og gravejournalister synes å ha blitt utsatt for mer alvorlige reaksjoner sammenlignet med såkalte klassiske varslere, og særlig på lokalt/regionalt nivå. Dette bekreftet Oksana Nesterenko i møte med Landinfo. Hun deltok i et prosjekt med universitetet i Leiden for noen år siden om anti-korrupsjonsaktivister i ukrainske regioner der de intervjuet mer enn 300 aktivister. Tre av disse er nå drept, og mer enn 15 har blitt skadet.

Når det gjelder omfanget av overgrep, registrerte Transparency International 50 angrep på gravejournalister og sivilsamfunnsaktivister som jobbet med å avsløre korrupsjon, i 2018. ANTAC viste til en liste over 55 anti-korrupsjonsaktivister som har blitt overfalt, og noen drept, i løpet av 2017 og 2018. Denne listen går under navnet Gondsjuk-listen, oppkalt etter aktivisten Ekaterina Gondsjuk som ble drept med syre i 2018. Landinfo antar at Transparency og ANTACs tall i stor grad dreier seg om de samme aktivistene. Sivilsamfunnsaktivistene som befinner

seg på listen, har blitt overfalt; de fleste banket opp, men noen knivstukket eller skutt (KHRG 2018).

ANTAC (møte 2019) mente at det er lettere å grave i korrupsjon i Kyiv enn i regionene. Lokale organisasjoner som undersøker korrupsjon i regionene, er sårbare og har det vanskelig, mens kjente anti-korrupsjonsorganisasjoner og aktivister i Kyiv er mer beskyttet. Men selv en av ANTACs medarbeidere har fått en straffesak fabrikkert mot seg. Det fremgikk ikke hvem som anla straffesaken, men Landinfo forstod at dette var en reaksjon på arbeidet til ANTAC.

5.4 Hva er sannsynligheten for at en som varsler/rapporterer om korrupsjon kan få beskyttelse fra myndighetene?

Lovverket om varsling trådte som nevnt i kraft 1. januar 2020. Det betyr at det foreløpig ikke foreligger tilstrekkelig empiri til å si noe om virkningen av lovendringen.

Det generelle bildet er at politiet inntil nå har gjort lite eller ingenting når varslere eller anti-korrupsjonsaktivister har blitt utsatt for straffereaksjoner.

Når det gjelder varsleres situasjon i rettsapparatet, var det Nesterenkos inntrykk at det er svært få tilfeller der varslere har vunnet frem i domstolene. Hun viste til 3 av rundt 200 saker. Dommere har ofte ikke kompetanse på det aktuelle rettsområdet. I tillegg har det vært vanskelig å bevise at en oppsigelse har vært ulovlig, da det ofte dreier seg om at man gjør organisasjonsendringer og flytter på en person, fjerner en stilling eller avslutter en midlertidig kontrakt.

Det uttrykkes imidlertid en viss optimisme til det nye lovtillegget om varsling. Transparency International (møte, 2019) ordla seg slik (Landinfos oversettelse): «Dersom organene som skal iverksette den nye loven, slik som NAPC, fungerer slik de skal, er det mulighet for effektiv beskyttelse. Men dette gjenstår å se».

Det er svært få eksempler på at gjerningsmenn har blitt identifisert og straffet for overgrep mot anti-korrupsjonsaktivister (Amnesty International 2018; HRW 2018; ANTAC, møte 2019). Dersom de har blitt straffet, har straffene vært svært lave. Et eksempel på dette er drapet på aktivisten Ekaterina Gondsjuk, der gjerningsmennene ble dømt til 3-6 år i fengsel (ANTAC, møte 2019). ANTAC kjente ikke til tilfeller der de faktiske bakmennene, det vil si bestillerne av overgrep mot anti-korrupsjonsaktivister/sivilsamfunnsaktivister, har blitt straffet. Mange av sakene blir overført fra politiet til sikkerhetspolitiet (SBU) på grunn av interessekonflikt i politiet. Dette fordi aktivistene som blir angrepet, ofte har kritisert politiet.

6 Referanser

Skriftlige kilder

- 112.international (2019, 18. oktober). Law on restart of National Agency for Prevention of Corruption comes into force. *112.international*. Tilgjengelig fra <https://112.international/ukraine-top-news/law-on-restart-of-national-agency-for-prevention-of-corruption-comes-into-force-44654.html> [lastet ned 16. desember 2019]
- Amnesty International (2018, 5. november). Legacy of murdered activist must be an end of impunity for attackers. *London: Amnesty International*. Tilgjengelig fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/11/ukraine-legacy-of-murdered-activist-must-be-an-end-to-impunity-for-attackers/> [lastet ned 12. februar 2019]
- [Anti-korrupsjonsloven] (2014, 14. oktober). *Zakon ukrainy o predotvrasjtsjenii korruptsii [Den ukrainske loven om bekjempelse av korrupsjon]*. Tilgjengelig fra https://kodeksy.com.ua/ka/o_predotvrawenii_korruptsii.htm [lastet ned 5. desember 2019]
- Bantsjuk, O. (2018, 23. oktober). 4 years of changes in the Prosecutor’s Office of Ukraine: two steps forward, one back. *Kyiv: Centre of Policy and Legal Reform*. Tilgjengelig fra <https://pravo.org.ua/en/news/20873335-4-years-of-changes-in-the-prosecutors-office-of-ukraine-two-steps-forward-one-back> [lastet ned 13. januar 2020]
- Berger Montague (u.å). What is the difference between internal and external whistleblowing? *Berger Montague*. Tilgjengelig fra <https://bergermontague.com/internal-vs-external-whistleblower/> [lastet ned 5. desember 2019]
- DBR, dvs. Det statlige etterforskningsbyrået (u.å). *Derzjavne biuro rosliduvan [Det statlige etterforskningsbyrået]*. Kyiv: DBR. Tilgjengelig fra <https://dbr.gov.ua/> [lastet ned 26. februar 2020]
- Dryomina-Voloc, N. (2018, juli). *Reforming the functions of Ukraine’s Public Prosecutor’s Office: new constitutional provisions and their (pending) implementation*. Berlin: Democracy Reporting International. Tilgjengelig fra <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2018/07/DRI-BP-Functional-Reform-FINAL.pdf> [lastet ned 13. januar 2020]
- Dryomina-Voloc, N. (2019, januar). *Reforming the Public Prosecutor’s Office in Ukraine: Institutional aspect*. Berlin: Democracy Reporting International. Tilgjengelig fra <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2019/01/DRI-UA-BP-Prosecution-Institutional-Reform.pdf> [lastet ned 13. januar 2020]
- The Economic Times (u.å). Definition of “Whistleblower”. *The Economic Times*. Tilgjengelig fra <https://economictimes.indiatimes.com/definition/whistleblower> [lastet ned 5. desember 2019]
- Halushka, O. (2016, 27. juni). What’s next for judicial reform in Ukraine? *Kyiv Post*. Tilgjengelig fra <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/olena-halushka-whats-next-for-judicial-reform-in-ukraine-417295.html> [lastet ned 11. januar 2018]
- Halushka, O. & Chychyk, H. (2019, 24. oktober). *Is Ukraine’s new judicial reform a step forward?* Washington, D.C.:Atlantic Council. Tilgjengelig fra <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/is-ukraines-new-judicial-reform-a-step-forward/> [lastet ned 17. desember]
- HRW, dvs. Human Rights Watch (2018, 3. oktober). Ukraine: address attacks against activists and human rights defenders. *New York: HRW*. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2018/10/03/ukraine-address-attacks-against-activists-and-human-rights-defenders> [lastet ned 13. februar 2020]

- Huss, O., Bader, M., Meleshevych, A. & Nesterenko, O. (2019, juli). *Analysing contextual factors for anti-corruption activism in the regions of Ukraine*. Leiden: Leiden university & Kyiv-Mohyla Academy. Tilgjengelig fra <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/11.pdf> [lastet ned 12. februar 2020]
- Initiative 11 (u.å.a). About us. *Kyiv: Initiative 11*. Tilgjengelig fra <https://iniziativa11.org/> [lastet ned 16. januar 2018] [Får ikke åpnet lenke av sikkerhetshensyn]
- Initiative 11 (u.å.b). Importance of whistleblower protection for Ukraine. *Kyiv: Initiative 11*. Tilgjengelig fra <https://iniziativa11.org/importance-of-whistleblower-protection-for-ukraine/> [lastet ned 16. januar 2018] [Får ikke åpnet lenke av sikkerhetshensyn]
- Interfax-Ukraine (2016, 23. juni). Number of whistleblowers triples – Transparency International. *Kyiv Post*. Tilgjengelig fra <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/number-of-whistleblowers-triples-transparency-international-417032.html?cn-reloaded=1> [lastet ned 16. januar 2018] [Kyiv Post er en betalingstjeneste]
- KHRG, dvs. Kharkiv Human Rights Protection grup (2018, 28.september). 55 unsolved attacks on Ukrainian civic activists. Prosecutor general says it's their fault. *KHPG*. Tilgjengelig fra <http://khpg.org/en/index.php?id=1538092313> [lastet ned 28. februar 2020]
- Kleinig, J. (u.å). Whistleblower. *Encyclopedia Britannica*. Tilgjengelig fra <https://www.britannica.com/topic/whistleblower#ref310311> [lastet ned 5. desember 2019]
- Kyiv Post (2019, 2. august). Down with Avakov. *Kyiv Post*. Tilgjengelig fra <https://www.kyivpost.com/article/opinion/editorial/down-with-avakov.html?cn-reloaded=1> [lastet ned 26. februar 2020].
- Liemienov, O. (2016). *Guide on Anti-Corruption in Ukraine*. Kyiv: USAID RADA Program. Tilgjengelig fra http://radaprogram.org/en/sites/default/files/publications/anticorruption_eng_web.pdf [lastet ned 24. januar 2018]
- Liemienov, O. (2018, 29. oktober). Ukraine may lose key new investigative institution to obsessions with anti-corruption agenda. *Euromaidan Press*. Tilgjengelig fra <http://euromaidanpress.com/2018/10/29/ukraine-may-lose-state-investigative-bureau-to-obsession-with-anti-corruption-agenda/> [lastet ned 16. desember 2019]
- Lough, J. & Dubrovskiy, V. (2018, november). *Are Ukraine's anti-corruption reforms working?* London: Chatham House. Tilgjengelig fra https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/2019-03-05-Are_Ukraines_Anti-corruption_Reforms_Working_EN.pdf [lastet ned 11. desember 2019]
- Makarenko, O. (2019, 4. november). Ukraine launches large-scale reform for its post-Soviet prosecutor's offices system. *Euromaidan Press*. Tilgjengelig fra <http://euromaidanpress.com/2019/11/04/ukraine-launches-large-scale-reform-for-its-post-soviet-prosecutors-offices-system/> [lastet ned 9. januar 2020]
- Mallene, L. (2020, 2. januar). Ukraine's new whistleblower law enters into force. *OCCRP, dvs. Organised Crime and Corruption Reporting Project*. Tilgjengelig fra <https://www.occrp.org/en/daily/11376-ukraine-s-new-whistleblower-law-enters-into-force> [lastet ned 11. februar 2020]
- Marusov, A. (2016, desember). *Anti-corruption policy of Ukraine: first successes and growing resistance*. Kiev: International Renaissance Foundation. Tilgjengelig fra http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Renaissance_A4_4Anti-Corruption-Policy.pdf [lastet ned 17. januar 2018]
- NABU, dvs. Det nasjonale anti-korrupsjonsbyrået (u.å.a). National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. *Kyiv: NABU*. Tilgjengelig fra <https://nabu.gov.ua/en> [lastet ned 12. januar 2018]

- NABU (u.å.b). Frequently asked questions. *Kiev: NABU*. Tilgjengelig fra <https://nabu.gov.ua/en/faq> [lastet ned 24.01.2018]
- NABU (2020, 7. februar). For six months of 2019, more persons were exposed on corruption than during 2018 – presentation of a report on NABU and SAPO activities. *Kyiv: NABU*. Tilgjengelig fra <https://nabu.gov.ua/en/novyny/six-months-2019-more-persons-were-exposed-corruption-during-2018-presentation-report-nabu-and> [lastet ned 13. februar 2020]
- OFPPA & BFA, dvs. Office Francais de Protection des Refugies et Apatrides & Austrian Federal Office for Immigration and Asylum (2017, mai). *Fact-finding mission report Ukraine*. Fontenaysous-Bois/Wien: OFPPA & BFA. Tilgjengelig via UNHCR Refworld <http://www.refworld.org/docid/593a581b4.html> [lastet ned 10. januar 2018]
- Perry, M. (2019, 4. juli). Zelenskiy vows to eradicate corruption in Ukraine. *OCCRP*. Tilgjengelig fra <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/10123-zelenskiy-vows-to-eradicate-corruption-in-ukraine> [lastet ned 5. desember 2019]
- RFE/RL (2019a, 31. oktober). Ukrainian lawmakers approves bill criminalizing illicit enrichment. *RFE/RL*. Tilgjengelig fra <https://www.rferl.org/a/ukrainian-lawmakers-approves-bill-criminalizing-illicit-enrichment/30246835.html> [lastet ned 17. januar 2020]
- RFE/RL (2019b, 4. desember). Ukraine parliament votes to reboot graft-fighting agency amid bribe scandal. *RFE/RL*. Tilgjengelig fra <https://www.rferl.org/a/ukraine-parliament-votes-to-reboot-graft-fighting-agency-amid-150-000-bribe-scandal/30306463.html> [lastet ned 16. desember 2019]
- Rybak, V. (2016, 16. desember). Ukraines fight against corruption, explained. *Euromaidan Press*. Tilgjengelig fra <http://euromaidanpress.com/2016/12/16/ukraine-corruption-reform/#arvlbdata> [lastet ned 9. januar 2018]
- Sukhov, O. (2018a, 13. november). Why are Ukraine's honest judges being blocked from the Supreme Court and the Anti-Corruption Court? *Atlantic Council*. Tilgjengelig fra <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-are-ukraine-s-honest-judges-being-blocked-from-the-supreme-court-and-anticorruption-court/> [lastet ned 12. februar 2020]
- Sukhov, O. (2018b, 8. desember). Court refuses to reinstate whistleblower at anti-graft agency. *Kyiv Post*. Tilgjengelig fra <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/court-refuses-to-reinstate-whistleblower-at-anti-graft-agency.html> [lastet ned 12. februar 2020]
- Sukhov, O. (2019, 16. oktober). Parliament passes judicial reform in final reading. *Kyiv Post*. Tilgjengelig fra <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/parliament-passes-judicial-reform-bill-in-final-reading.html> [lastet ned 17. desember 2019]
- Talant, B. (2019, 16. desember). Commission selects new head of corruption prevention agency. *Kyiv Post*. Tilgjengelig fra <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/commission-selects-new-head-of-corruption-prevention-agency.html> [lastet ned 17. desember 2019]
- Transparency International (2015). *Corruption Perceptions Index 2014*. Berlin: Transparency International. Tilgjengelig fra http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2014_cpibrochure_en?e=2496456/10375881 [lastet ned 9. januar 2018]
- Transparency International (2020). *Corruption Perceptions Index 2019*. Berlin: Transparency International. Tilgjengelig fra <https://www.transparency.org/cpi2019> [lastet ned 19. februar 2020]

- Transparency International (2019, 27. februar). The unconstitutional nature of “illicit enrichment” means amnesty for all officials. *Berlin: Transparency International*. Tilgjengelig fra <https://ti-ukraine.org/en/news/the-unconstitutional-nature-of-illegal-enrichment-means-amnesty-for-all-officials/> [lastet ned 16. januar 2020]
- Ukraine Crisis (2019, 6. september). High anti-corruption court starts work in Ukraine: how will it operate? *Ukraine Crisis*. Tilgjengelig fra <http://uacrisis.org/73207-high-anti-corruption-court> [lastet ned 18. desember]
- Ukrinform (2019a, 23. september). Ukrainian president signs law on reform of prosecutor’s office. *Ukrinform*. Tilgjengelig fra <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2785875-ukrainian-president-signs-law-on-reform-of-prosecutors-office.html> [lastet ned 10. januar 2020]
- Ukrinform (2019b, 4. november). Zelensky signs law on judicial reform. *Ukrinform*. Tilgjengelig fra <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2811583-zelensky-signs-law-on-judicial-reform.html> [lastet ned 17. desember 2019]
- Unian (2019, 17. oktober). Ukraine passes whistleblower law. *Unian*. Tilgjengelig fra <https://www.unian.info/politics/10722291-ukraine-passes-whistleblower-law.html> [lastet ned 11. februar 2020]
- Zochovski, P. & Jaroszewicz, M. (2017, 12. juli). *Combating corruption in Ukraine – awaiting the results*. OSW Commentary, 244. Tilgjengelig fra https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_244.pdf [lastet ned 9. januar 2018]
- Åslund, A. (2015, april). *Ukraine: what went wrong and how to fix it*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Muntlige kilder

- ANTAC, dvs. Anti-Corruption Action Center. Møte i Kyiv, 19. september 2019.
- KHRG, dvs. Kharkiv Human Rights Group. Møte i Kharkiv, 16. september 2019.
- Lapin, Oleksandr. Advokat i R2P. Møte i Kyiv, 18. september 2019.
- NABU, dvs. Det nasjonale anti-korrupsjonsbyrået. Møte med etterforskere i Kyiv, 20. september 2019.
- Nesterenko, Oksana. Leder av Anti-Corruption Research and Education Centre (ACREC) ved Kyiv-Mohyla Academy- Møte i Kyiv, 19. september 2020.
- Transparency International. Møte i Kyiv 19. september 2019, e-post 7. februar 2018. E-post formidlet via den norske ambassaden i Kiev.
- UNDP, dvs. United Nations Development Program. Møte i Kyiv, 18. september 2019.
- USAID, e-post januar 2018.