

Responsibility for the contents and presentation of findings and recommendations rests with the study team. The views and opinions expressed in the report do not necessarily correspond with those of Norad.

NORAD REPORT 5/2015



Rapport fra forundersøkelse for framtidig norsk innsats til støtte for justissektorreform i Ukraina

Tonje Meinich, Heidi Sødergren, Justisdepartementet

Walter Wangberg, Tor Damkås, Siri Fjørtoft, justissektoren

Petter Bauck, Norad

Andrew Chernousov, lokal konsulent



Norad
Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse: Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway
Tel: +47 23 98 00 00 / Fax: +47 23 98 00 99
www.norad.no / postmottak@norad.no

Forsidefoto: Majdan-plassen i Kyiv.
Foto: Petter Bauck
ISBN: 978-827548-770-2
ISSN: 1502-2528

**RAPPORT
FRA
FORUNDERSØKELSE

FOR
FRAMTIDIG NORSK INNSATS TIL STØTTE
FOR
JUSTISSEKTORREFORM
I
UKRAINA**

8. september 2015

Contents

SAMMENDRAG	4
FORKORTELSER	5
KART OVER UKRAINA.....	6
BAKGRUNN	7
JUSTISSEKTOREN I UKRAINA.....	9
PÅGÅENDE REFORMPROSESSER	11
POLITIREFORMEN	12
Patrol Police.....	12
Ny politilov.....	12
Politiet i Kharkiv-provinsen	13
REFORM AV PÅTALEMYNDIGHETEN	13
Kharkiv-provinsen.....	14
FRI RETTSHJELP.....	15
Kharkiv-provinsen.....	16
REFORM AV DOMSTOLENE	16
REFORM AV FENGSEL OG FRIOMSORG	18
VURDERING	19
BEHOVENE FOR, KRAVET OM OG GJENNOMFØRINGEN AV REFORM	19
VILJEN TIL REFORM.....	20
KJØNNSPERSPEKTIVET I REFORMPROSESSENE	21
KOORDINERING AV ULIKE INITIATIV.....	21
KORRUPSJON.....	21
Offentlige organer	22
Et «nytt» politi	22
Korrupsjon og norsk engasjement	22
SIKKERHET OG RISIKO.....	23
Sikkerheten for personell	23
Risiko knyttet til prosjektimplementering.....	23
ALTERNATIVE TILNÆRMINGER FOR NORGE.....	25
BILATERALT ELLER MULTILATERALT	25
STØTTE TIL BESTEMTE JUSTISOMRÅDER.....	28
Politiet	28
Påtalemyndigheten	28
Domstolene	29
Fengselsvesenet og friomsorgen.....	29

NORSK FOKUS PÅ KYIV ELLER EN PROVINS	29
NORSKE FORTRINN OG KAPASITET TIL Å GJENNOMFØRE ET ENGASJEMENT I UKRAINA.....	31
Norske fortrinn i forhold til støtte til justisreform	31
Kapasitet til å gjennomføre	31
KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	33
VEDLEGG 1 – OPPDRAGSBESKRIVELSE	37
VEDLEGG 2 – OVERSIKT OVER SAMTALEPARTNERE.....	40
VEDLEGG 3 – JUSTISSEKTOREN I UKRAINA.....	44
POLITIET.....	44
PÅTALEMYNDIGHETEN.....	44
FORSVARSADVOKATENE	44
DOMSTOLENE.....	45
Kharkiv-provinsen.....	46
FENGSELSVESENET	47
Kharkiv-provinsen.....	48
FRIOMSORGEN	48
VEDLEGG 4 - GIVERSAMFUNNET OG JUSTISREFORM	49
COUNCIL OF EUROPE/EUROPARÅDET.....	49
EU og EU ADVISORY MISSION (EUAM).....	49
ORGANISASJONEN FOR SIKKERHET OG SAMARBEID I EUROPA (OSSE)	49
UNDP	50
USA OG US AID	50
CANADA.....	51
VEDLEGG 5 - DET SIVILE SAMFUNNET	52
SENTRALE AKTØRER OG SATSNINGSOMRÅDER.....	52
Ukrainias Helsinki Human Rights Union	52
Ukrainias Bar Association	52
Ukrainas National Bar Association	52
Reanimation Package of Reforms	52
Razumkov Centre	52
Centre for Political and Legal Reform.....	53
Centre for Civil Liberties	53
Kharkiv Human Rights Protection Group	53

SAMMENDRAG

Norske myndigheter har besluttet å gi støtte til den pågående justisreformen i Ukraina. Justisdepartementet, i enighet med Utenriksdepartementet, har etablert et team¹ med deltakere fra Justisdepartementet, ulike deler av rettskjedene og Norad for å kartlegge hvordan dette kan organiseres på best mulig måte, i lys av behovene i Ukraina og hvilke ressurser Norge har til rådighet (Se oppdragsbeskrivelsen – Vedlegg 1). Teamet har gjennomført to besøk til Ukraina, til Kyiv og Kharkiv, i mai og juni 2015. I tråd med mandatet ble det gjennomført en rekke møter med relevante aktører fra justissektoren, internasjonale organisasjoner og det sivile samfunn. Rapporten baseres på disse møtene, i tillegg til noe skriftlig dokumentasjon. Norad har hatt et hovedansvar for å skrive rapporten.

Situasjonen i Ukraina preges av interne spenninger i kjølvannet av demonstrasjonene på Majdan for halvannet år siden og forventningene om omfattende reformer i landet og et rettsoppgjør. Det er et stort press for reformer i samfunnet, og sivilt samfunn spiller en viktig rolle. Et omfattende reformarbeid er på gang i alle deler av justissektoren, fra politi til påtalemyndighet, domstoler, fengsel og friomsorg. Reform av politiet er viktig, og et nytt «Patrol Police» skal lanseres i de fem største byene i løpet av perioden fra juli 2015. Påtalemyndigheten får redusert sitt ansvarsområde. Dommerne skal vurderes i forhold til kunnskaper og korrupsjon på basis av tester og tidligere meritter. Fengselsvesenet skal endres med større fokus på rehabilitering, og friomsorgen skal bygges opp, også for i større grad å innføre alternative reaksjonsformer til fengsel.

I statsapparatet er holdningene varierende, fra full støtte til motstand mot reformer. Arven fra Sovjet-tiden er fortsatt framtrædende, og reformer, ikke minst i justissektoren, vil ta lang tid. Konflikten i de østlige delene av landet virker inn på reformarbeidet, og bidrar til forverringen i økonomien. Korrupsjonen blir vurdert som systemisk også i ulike deler av rettskjedene.

Det internasjonale samfunnet med Europarådet, UNDP, OSSE og EU, i tillegg til bilaterale aktører som USA og Canada, konsentrerer sitt arbeid om Kyiv og de sentrale myndighetsorganene. Det synes å være mindre fokus på gjennomføringen av reformene ute i provinsene og på lokalt nivå, hvor befolkningen vil merke endringene først og fremst, noe som vurderes som en svakhet i det internasjonale engasjementet så langt. Norge og et norsk justisteam, inklusive politi vil, med bakgrunn i de norske erfaringene med støtte til justisreform i Georgia og Moldova, og et fokus i Ukraina på provinsnivå, kunne bidra mer direkte til gjennomføring av reformene.

¹ Teamet har bestått av avdelingsdirektør Tonje Meinich, Justisdepartementet, seniorrådgiver Heidi Sødergren, Justisdepartementet, lagrettsdommer Walter Wangberg, lensmann Tor Damkås, fengselsleder Siri Fjørtoft og seniorrådgiver Petter Bauck, Norad. Hele teamet deltok på besøket til Kyiv 18. til 22. mai 2015. Wangberg, Sødergren, Damkås og Bauck deltok på besøket til Kyiv og Kharkiv 8. til 12. juni 2012.

Med Ukrainas størrrelse vurderes det derfor som mest fornuftig å etablere et norsk justisteam, supplert med politi, som bidrag til gjennomføringen av reform i en provins, men med tett kontakt med miljøet i Kyiv.

Det anbefales at Justisdepartementet høsten 2015 etablerer et forprosjekt. Forprosjektet skal blant annet bidra til videre vurdering om teamet skal sendes ut i en bilateral eller multilateral ramme, forhandle de nødvendige avtaler med ukrainske myndigheter, samt utvikle et mer detaljert program for det norske engasjementet. Målet bør være at et rettskjedeteam inklusive politiet kan være på plass i løpet av 2016. Varigheten på et norsk engasjement bør i første omgang være 5 år, med en sannsynlig forlengelse med nye 5 år, men med en årlig vurdering av framdrift, måloppnåelse, hensiktsmessighet og sikkerhet.

FORKORTELSER

CPT – European Committee for the Prevention of Torture

EUAM – European Union Advisory Mission for Civilian Sector Security Reform

HCI – Higher Council of Judges

IMF – International Monetary Fund

INL - Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs

ISSAT - International Security Sector Advisory Team

JD – Justis- og Beredskapsdepartementet

MoU – Memorandum of Understanding

NORDEM - Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights

NORLAG - The Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Georgia

NORLAM - The Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Moldova

NPM – National Preventive Mechanism

OHCHR – United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights

OSSE – Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa

TI – Transparency International

UD - Utenriksdepartementet

UAH – Den ukrainske valutaen Hryvnja

UNDP – United Nation Development Program

UNICEF - Children's Rights & Emergency Relief Organization

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

UNPOC – United Nations Police Officers Course

Verkovna Rada – Parlamentet i Ukraina (450 medlemmer, hvorav 27 plasser fra okkuperte områder for tiden ubesatte)

Oblast – Provins i Ukraina (24 provinser + Den autonome republikken Krim og 2 byer med spesiell status (Kyiv og Sevastopol))

“Revolution of Dignity” – Også omtalt som «Euro-Majdan» - Demonstrasjonene på Majdan-plassen i Kyiv fra november 2013 til februar 2014.

“Oransjerevolusjonen” – Demonstrasjonene etter presidentvalget høsten 2004, hvor beskyldninger om valgfusk førte til omvalg som systemkandidaten Janukovytsj tapte.

KART OVER UKRAINA



Hovedstad: Kyiv (2,8 millioner innbyggere)

Andre store byer: Kharkiv (1,5 millioner innbyggere), Dnipropetrovsk (1 million), Odesa (1 million), Donetsk (1 million), Zaporizjzja (800.000), Lviv (750.000)

Innbyggere: 45,5 millioner (rangert som nummer 27 i verden)

Areal: 603 700 km² (rangert som nummer 45 i verden)

Uavhengighet fra Sovjetunionen: 24. august 1991

BAKGRUNN

På bakgrunn av den skjerpede politiske situasjonen i og i tilknytning til Ukraina, med Russlands anneksjon av Krim og konfliktsituasjonen i de østlige provinsene av landet rundt Donetsk og Luhansk, har Norge, sammen med en rekke andre land, trappet opp sitt politiske engasjement, sitt sikkerhetspolitiske engasjement og sin bistand. Den norske statsministeren besøkte landet i november 2014 og meddelte at Norge var rede til bl.a. å støtte landets justisreform. Samtalene ble fulgt opp i utenriksministerens besøk i mai 2015.

Under statsministerens besøk ble det undertegnet en avtale om 100 millioner kroner i budsjettstøtte til Ukraina i 2014², for å styrke den økonomiske stabiliteten i landet som befinner seg i en dyp økonomisk krise som følge av konflikten med Russland. Regjeringen tar også sikte på å bistå Ukraina med tilsvarende budsjettstøtte i 2015 og 2016, og vil samarbeide tett med Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) for å sikre at midlene går til reformarbeidet. Støttepakken til Ukraina inneholder i tillegg tiltak innenfor justissektorreform, energi og atomsikkerhet, handelstilpasning og europeisk integrasjon. Dette er områder der ukrainske myndigheter selv har bedt om støtte og samarbeid.

Reform har vært på dagsorden i Ukraina i over 20 år, siden landet fikk selvstendighet etter Sovjetunionens oppløsning i 1991. Den politiske utviklingen har vært stekt preget av motsetningene mellom krefter som ønsker en sterkere tilknytning til resten av Europa og krefter som primært ønsker å videreutvikle båndene til Russland, noe som i dag utgjør en viktig identitetskonflikt i landet.

Med oppløsningen av Sovjetunionen gikk landets økonomi en vanskelig tid i møte. Sterke økonomiske aktører kombinert med en omfattende korrupsjonskultur, har preget det politiske bildet. De østlige provinsene har utgjort et industrielt tyngdepunkt, som nå er preget av konflikt og separatisme, samt tap av tilgang på billig russisk energi og begrenset tilgang til det russiske markedet. På tross av flere internasjonale forsøk på å bidra til å stabilisere økonomien, er utsiktene for 2015 fortsatt kraftig tilbakegang, med mulighet for forsiktig vekst i 2016.

Forsøk fra det tidligere regimet på å undertrykke den voksende folkelige opposisjonen mot vanstyret, nådde sitt klimaks gjennom «Revolution of Dignity» på Majdan-plassen i Kyiv mellom 21. november 2013 og 22. februar 2014, da president Viktor Janukovytsj rømte til Russland og deretter ble avsatt av parlamentet. Etter Majdan har forventningene i befolkningen vært store til at:

- Janukovytsj og hans regime blir etterforsket for sine forbrytelser,
- At man får bukt med korrupsjonen i samfunnet, og
- At folks livssituasjon bedres, gjennom økte lønninger, pensjoner osv.

² Det ble ikke utbetalt budsjettstøtte i 2014 fordi kravene IMF har stilt ikke ble oppfylt innen årets utgang. NOK 200 millioner i budsjettstøtte ble utbetalt 1. september 2015.

I mai 2014 ble det avholdt nyvalg på president og Petro Porosjenko ble valgt. Landet er i dag preget av sterke rivninger om hvordan samfunnet skal utvikles, og hvordan et oppgjør med fortidens overgrep skal gjennomføres. Det er gjennomgående en oppfatning at viljen til å rettsforfølge det tidligere regimet er begrenset og tiltak for å få bukt med korrupsjonen treneres. Den økonomiske situasjonen har for så å si alle blitt klart verre, ikke bedre.

Krimhalvøya ble i mars 2014 annektert av Russland etter en avstemning i befolkningen, som ikke blir anerkjent internasjonalt. Denne ensidige handlingen fra Russlands side kombinert med økende støtte til separatister i de østlige delene av Ukraina, har resultert i omfattende økonomiske og politiske sanksjoner fra flere vestlige land mot Russland.

JUSTISSEKTOREN I UKRAINA³

Justissektoren i Ukraina er ikke enkel å få oversikt over. De ulike elementene i justiskjeden sorterer under ulike politiske og administrative myndigheter. Spesielt påtalemyndigheten synes å ha en meget selvstendig stilling. Innenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for politiet. Justisdepartementet har ansvaret for fengselsvesen, friomsorg og fri rettshjelp. Domstolene og påtalemyndigheten synes å sortere under Presidentadministrasjonen, noe som blir sagt å være et resultat av presidentens ambisjon om kontroll med justissektoren, i konkurranse med statsministeren. Som i mange andre land er kommunikasjonen mellom de ulike aktørene begrenset. De ulike oppfatter i liten grad sin rolle som del av en sammenhengende kjede, hvor samspillet og det felles resultatet er hva som gir justiskjeden legitimitet i befolkningen⁴. I stedet virker det som makten hvert enkelt ledd kan påberope seg er det som betyr noe. Justisdepartementet skal, med liten kapasitet og begrenset innflytelse, ha et overordnet ansvar for reformene i justissektoren, noe som kan skape utfordringer for den videre framdriften.

Administrasjonen preges fortsatt sterkt av arven fra tiden som del av Sovjetunionen. Et viktig karaktertrekk, som refereres av flere, er at de enkelte fagministrene har liten grad av selvstendighet, men i hovedsak handler basert på direktiver fra statsministeren. Samtidig oppfattes rollen som statsansatt primært å være å tjene statens interesser, ikke befolkningens. Det er gjennomgående en betydelig andel kvinner ansatt i justissektoren.

Reformambisjonene innenfor justissektoren er omfattende. Det fokuseres på klargjøring av roller mellom de ulike aktørene, større åpenhet i deres arbeid og en desentralisering av funksjonene, også ut på provinsnivå. Det er vedtatt en rekke lover den siste tiden, og nye lover er under utarbeidelse og til behandling i nasjonalforsamlingen. Samtidig er det en gjennomgående opplevelse, både fra offentlige organer og sivilt samfunn, at viljen til å implementere de ulike reformene er varierende, særlig på bakgrunn av de vedvarende politiske motsetningene om veien videre.

Justissektoren blir sett på som meget sentral i forhold til maktkampene internt i samfunnet og en arena som enkelte eksisterende makthavere ønsker å beholde kontroll over. Ulike deler av justissektoren har spilt en viktig rolle i å dekke over og være en del av den korrupsjonen som preger både offentlig og privat sektor. Som en konsekvens av dette er også justissektoren, særlig domstolene og politiet, av de sektorene i landet som innbyggerne har minst tillit til. Det er liten forståelse for at reformer i justissektoren vil ta tid.

I ulike deler av ukrainsk administrasjon, også på justisfeltet, er det et tydelig innslag av georgiere, med tidlige sentrale roller i reformarbeidet i Georgia. Dette blir tolket som et forsøk på å styrke reformarbeidet i Ukraina og trekke på erfaringene fra Georgia. En felles

³ En mer utfyllende beskrivelse av justissektoren på nasjonalt nivå og i Kharkiv-provinsen finnes i vedlegg 3.

⁴ Stikkord her kan være upartisk etterforskning, reelt forsvar, upartiske dommere, evne til å effektivt domme mm.

erfaring fra Sovjet-tiden og hva som faktisk er oppnådd i Georgia, bl.a. i forhold til å redusere korrupsjonen, taler for en slik vurdering. De modeller, som eventuelt vil bli gjennomført i Ukraina, vil sannsynligvis likne mer på det man har sett i Georgia enn på hva man ser i Vest-Europa. Erfaringene fra The Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Georgia (NORLAG), inkludert de utfordringer man møtte, vil derfor bli viktige å trekke på i arbeidet.

PÅGÅENDE REFORMPROSESSER

Reformprosessen i Ukraina er komplisert og er påvirket av konflikten i de østlige delene av landet. Reform innenfor ulike myndighetsområder synes svært ofte å kreve grunnlovsendringer, noe som gjør prosessen tidkrevende, i og med at slike endringer må skje over to sesjoner i parlamentet. Grunnloven synes å være svært detaljert i hva den omfatter. I tillegg synes lovreguleringen av ulike institusjoner og forhold å være svært omfattende, hvor man i andre land ville hatt forskrifter eller enklere regelverk.

Det ble nedsatt en grunnlovskommisjon i november 2014, som har ansvaret for dette arbeidet, hvor presidentadministrasjonen har sekretariatsfunksjonen. Arbeidet fokuserer på tre områder, gjennom tre ulike arbeidsgrupper:

- Desentralisering av statsadministrasjonen
- Justissektoren
- Menneskerettigheter

Håpet er at en reform av grunnloven vil skje i løpet av høsten 2015, eventuelt vinteren 2016. Det foreligger ulike hoveddokumenter for de overordnede reformene. Den mest omfattende strategien er president Porosjenkos «Strategy for Reform - 2020»⁵, hvor justisreform omtales som en prioritet. De samme målsettingene for reform er nedfelt i koalisjonsregjeringens dokument «Coalition for Reform», undertegnet i november 2014.⁶

En strategi for en helhetlig justissektorreform⁷ ble godkjent av presidenten 20. mai 2015. Den tilhørende handlingsplanen er fortsatt under bearbeidelse og skal godkjennes av regjeringen. Strategien omfatter straffesakskjeden med vekt på påtale, domstolsapparatet, systemet for forsvarsadvokater og fri rettshjelp. På et givermøte i Kyiv i mai ble det uttrykt forventning til at denne strategien og særlig handlingsplanen vil tjene som en viktig plattform for koordinering av de ulike reforminitiativene. I tillegg til denne overordnede strategien er det initiert en rekke reforminitiativ og nye lover innen ulike justisområder.

Ukraina har startet prosessen med å tiltre Romastatuttene for å åpne etterforskning mot sentrale statlige aktører under og etter Majdan-opprøret. Man antar at dette vil resultere i motstand fra enkelte kretser i samfunnet. Spørsmålet er planlagt behandlet i parlamentet i juni 2015.

⁵ Poroshenko's "Strategy of Reforms - 2020" inneholder 60 separate reformpakker. Prioriteringer er anti-korrupsjon, justisreform, forsvarsreform, desentralisering av makt og uavhengig energi.

<http://www.president.gov.ua/en/news/31305.html>

⁶ «Coalition for Reform» -

http://samopomich.ua/wpcontent/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.

⁷ Justice Sector Reform Strategy 2015-2020

POLITIREFORMEN

Flere representanter fra det internasjonale samfunnet påpeker viktigheten av å prioritere gjennomføring av en politireform. En strategi for politireform ble besluttet i 2014⁸.

Patrol Police

Et sentralt satsingsområde er utvikling av «Patrol Police», etter modell fra Georgia. Konseptet skal implementeres i landets 5 største byer og startet i Kyiv i juli 2015. Dette er et nytt konsept i Ukraina, som innebærer at man etablerer de første politienhetene, til forskjell fra dagens milits. Det er en sammenslåing av trafikkpolitiet og fotpatroljerende politi, etablert for særlig å bekjempe den småskala-korrupsjonen som gjennomsyrrer militsen. Dette er en satsing myndighetene har stor tro på, særlig som et første skritt for å vise at bekjempelse av den daglige korrupsjonen tas på alvor og at myndighetene leverer. Implementeringen er avhengig av at den nye Politiloven blir vedtatt.

Etableringen av «Patrol Police» kan bidra til konflikt i forhold til den eksisterende militsen. Det blir pekt på at det nye politiet får 9 ukers opplæring mot 3-5 år for militsen. De nye får en lønn på 6-8.000 UAH i måneden mot militsens 2.000 UAH. Det er satt en øvre aldersgrense for å søke til den nye styrken på 35 år, noe som betyr at en betydelig del av militsen ikke har anledning til å søke. Det er ikke kjent at det er etablert noen overgangsordninger for de som på denne måten blir overflødige, selv om det finnes planer om å opprette en form for «nærpoliti» som kan tenkes å absorbere noen av disse. I et videre norsk engasjement for å støtte opp om reformen av politiet, blir det viktig å være oppmerksom på disse potensielle spenningene.

Styrken er rekruttert etter omfattende annonsering i presse, radio og fjernsyn samt sosiale medier. Under en seremoni 12. juni 2015 på National University for Ministry of Internal Affairs i Kharkiv, presenterte innenriksminister Arsen Avakov og første viseminister Eka Zguladze øverste nasjonale leder av «Patrol Police», Oleg Savtsjin og leder av Kiev «Patrol Police», Aleksander Fatsevitsj. Avakov sa bl.a.: "It is a great honor to be the first new police officers in our country, but it is also a great responsibility. It depends on you how the police reform will run in Ukraine and whether Ukrainian people will believe in this reform".

I Kyiv skal styrken være operativ 4. juli. Både nasjonal leder og leder for Kyiv-avdelingen, som ble presentert 12. juni på Polituniversitetet i Kharkiv, har vært sentrale i utviklingen av konseptet.

Ny politilov

I prosessen fram mot en ny politilov, ble det lagt fram to forslag, et fra Centre for Political and Legal Reform (CPLR), og et fra Innenriksministeriet. CPLR utarbeidet en oversikt over europeisk lovgiving vedrørende politi som underlag for sitt forslag, hvor de refererte spesielt til politiet i Frankrike, Tyskland og Polen. Innenriksministeriets forslag ivaretar, etter CPLR sin oppfatning, ønsket om fortsatt direkte kontroll over operativt politi/milits i tillegg til

⁸ Law on enforcement agencies development strategy

brannvesen og sivil kriseberedskap, og ønsket om å beholde en rekke administrative oppgaver som kjøretøyregistrering, utstedelse av diverse tillatelser osv. Etter CPLR sin mening tilsesetter ministeriets lovforslag 4 sentrale grunnlovsrettigheter:

- Retten til privatliv. Loven gir politiet for stor og ukontrollert tilgang til databaser.
- Privat eiendomsrett hevdes å være svekket ved utvidet bruk av beslag.
- Politipersonells rettsikkerhet er svekket i forhold til andre statsansatte.
- Disiplinære prosedyrer er uklare og synes å ville opprettholde den «gamle orden» hvor åpenhet og upartiskhet synes å være minimalisert.

Det er etter CPLR sin mening fare for at den nye politiloven vil sentralisere og dermed svekke lokalpolitiet. Politiloven lå ved siste delegasjonsbesøk i parlamentet. Første lesning ble gjennomført 21. mai. Lovforslaget var fra det tidspunktet åpent for endringsforslag i to uker. Motstanden mot reform av politiet skal finnes spesielt i mellomledersjiktet.

Politiet i Kharkiv-provinsen

Til «Patrol Police» -styrken, som skal tjenestegjøre i Kharkiv, på 800 ansatte, mottok man 4500 søknader, hvorav 3800 oppfylte de formelle kravene i utlysningen. De formelle kravene er:

- Alder mellom 21-35 år,
- Videregående skole
- Tilfredsstillende helseattest, fysisk og psykisk skikkethet
- Gyldig førerkort klasse B
- Rent rulleblad.

Kandidatene blir testet via internett i evne til logisk tenking, og deretter kalt inn til intervjuer, og fysiske og psykiske tester, før endelig seleksjon. Så får de 2 ½ måneders trening. Ca. 25 % av søkerne er kvinner, og kun 6-8 % har tidligere politibakgrunn. Utvelgelse og trening for styrken til Kharkiv skal være sluttført i september/oktober 2015.

REFORM AV PÅTALEMYNDIGHETEN

Ny lov om Påtalemyndigheten (Public Prosecutor's Office) ble vedtatt 14. oktober 2014 og trådte i kraft 25. april i år. På bakgrunn av den nye loven er det ved Riksadvokatens (General Prosecutor's) kontor utarbeidet en "Reforms Agenda for the Public Prosecutor's Office of Ukraine" datert 29. mars 2015. I den overordnede strategien for justisreform er påtalemyndigheten en av reform-pilarene.

Den nye loven gir anvisning om en vesentlig reduksjon av antallet påtalejurister (prosecutors) fra 15 000 til ca. 10 000, og en omstrukturering av lokalt nivå fra dagens 639 distrikter til 208 nye lokale kontorer. Dette vil gi en halvering av antall ansatte i distriktene. De økonomiske midlene som frigjøres skal bl.a. bidra til økte lønninger for de gjenværende ansatte med sikte på å forebygge korrupsjon. For å få ansettelse i de nye distriktene, må alle re-kvalifiseres gjennom to eksamener, hvoretter de best kvalifiserte vil få en stilling.

På leder og overordnet nivå vil det bli gjennomført en tilsvarende prosess med en noe utvidet testing. Fra mars 2016 er planen at alle ansettelse skal være på plass. Som et ledd i reformprosessen fratras påtalemyndigheten tidligere kontrolloppgaver og partsrepresentasjon innenfor sivil sektor og diverse tilsynsfunksjoner. Det skal også iverksettes kontrollmekanismer som skal sikre den enkelte påtalejurists uavhengighet og selvstendighet i forhold til overordnet. Et nytt Reformkontor ved Riksadvokatens kontor skal sikre kvalitet i saksbehandlingen, utarbeide prioriteringsdirektiv og utarbeide retningslinjer og prosedyrer for saksbehandlingen. Et overordnet siktemål er å sikre ensartet praksis.

Videre skal det etableres et kontor for generalinspektøren (Inspector General's Office) samme sted som skal etterforske straffbare forhold forøvet av påtalemyndigheten, hvorunder etterforskning av korrupsjon vil bli et prioritert område.

For ytterligere å effektivisere påtalemyndighetens arbeid, er det foreslått innført alternative behandlingsmåter for straffesakene som «plea bargaining»⁹ og diversion (alternativ straffesakshåndtering som konfliktrådsbehandling). Flere av dagens forbrytelser vil bli kategorisert som forseelser. Dette er et område hvor Styrkebrønnen har høstet viktige erfaringer i Georgia og Moldova.

Det planlegges også et servicesenter for håndtering av fornærmede og vitner. Siktemålet er dels informasjon til og håndtering av de to kategoriene samt forberedelser til sakens behandling i retten.

Kharkiv-provinsen¹⁰

Kharkiv-provinsen omfatter 35 distriktskontorer, hvorav 9 i Kharkiv by og de resterende i landdistriktet. Ved det enkelte distriktskontor er det 10 - 45 påtalejurister ansatt. Totalt i provinsen er det 1080 ansatte, hvorav 785 påtalejurister. Ved det regionale kontoret er det 340 ansatte, hvorav 245 påtalejurister. Som ledd i reformen skal antall distriktskontorer reduseres til 11; 6 i Kharkiv by og 5 utenfor. Videre skal etterforskningsfunksjonen flyttes fra påtalemyndigheten til egne etterforskningsorganer.

Provinsnivået har en overordnet administrativ funksjon i forhold til distriktskontorene. Riksadvokaten utnevner i alle stillinger med påtalekompetanse etter innstilling fra provinskontoret. For alle andre ansatte foretas ansettelse av provinslederen. Provinsens statsadvokatkontor (prosecutors office) innhenter budsjettforslag fra alle distriktskontorene, hvoretter det sendes et samlet budsjettforslag for hele provinsen til Riksadvokatens kontor.

⁹ Betegnelse på forhandling mellom tiltaltes forsvarer og påtalemyndigheten om størrelsen på straffen eller om de straffebud som tiltalen skal omfatte dersom tiltalte erklærer seg skyldig i saken (Store norske leksikon),

¹⁰ Under oppholdet i Kharkivprovinsen ble det gjennomført et møte med leder for provinskontoret (nivå nr. 2) for påtalemyndigheten. Vedkommende hadde lang erfaring fra påtalemyndigheten - ca. 20 år frem til 2005, herunder som første nestleder hos Riksadvokaten i Kyiv. Han tiltrådte sin nåværende stilling i august 2014.

I møte med Kharkivs Statsadvokatkontor ble det spesielt fokusert på reformen av påtalemyndigheten som skal iverksettes fra juli inneværende år. Påtalemyndigheten arbeider for å få utsatt iverksettelsen. Det ble fremholdt som en alminnelig oppfatning av folk flest at det er "påtalemyndigheten som er det største ondet". Under Janukovytsj' styre ble påtalemyndigheten brukt til å legge press på forretningslivet". Regimet "misbrukte påtalemyndigheten til korrupsjon og undertrykkelse av andre aktører". Det ble uttrykt stor skepsis til den pågående reformen, spesielt at tempoet er for høyt og at reformen skal skje innenfor for stramme tidsrammer. Spesielt ble det framhevet som negativt at påtalemyndigheten fratras sine sivile gjøremål. Under den gamle ordningen var 55 kontrollinstanser underlagt påtalemyndighetens kontroll og tilsyn.

Det fremkom ikke klart om motstanden på dette punktet er et uttrykk for generell motstand mot reformen eller om den er begrenset til misnøye med selve prosessen.

Fra sentralt hold er det framhevet at reformen vil bidra til en bedring av kvaliteten i påtalearbeidet. Fra provinsleder ble det uttrykt at dette er en påstand som etaten er uenig i. Reduksjonen av antall distriktskontor vil medføre at mange distrikter ikke vil ha tilgang på etatens tjenester, hvilket vil medføre lange reiser for publikum for å ivareta sine interesser. For mange påtalejurister vil gjennomføringen av etterforskningsledelse også medføre ekstrabelastning med stor geografisk avstand og lange reiser.

Det samarbeides godt mellom strafferettsetatene i provinsen. Hvert halvår gjennomføres det samarbeidsmøter hvor bl.a. domstolene og andre etater og sivilt samfunn deltar. I forhold til distriktskontorene er det dannet et eget kollegium og det avholdes møter med alle kontorene. I regi av provinskontoret gjennomføres det seminarer for opplæring av påtalemyndigheten. Opplæringen forestås av provinsnivå og med deltagelse fra professorer ved universitetet. Det tilbys også in-service opplæring ved provinskontoret. Samarbeidet med domstolene opplyses å være godt.

Det ble imidlertid framhevet at reformtiltakene i betydelig grad oppfattes som initiert fra utenlandske aktører. Dette kan henge sammen med den viktige rollen aktører som OSSE, Europarådet og EU har spilt i forhold til å fremme europeiske standarder som retningsgivende for reformene.

Påtalemyndigheten får i dag ikke direkte internasjonal bistand, men vil stille seg positiv til bistand fra Norge.

FRI RETTSHJELP

Tidligere ble ordningen drevet av påtalemyndigheten. Som ledd i reformene, er ansvaret overført til justisdepartementet og en egen administrasjon. Politiet skal umiddelbart melde alle saker, hvor det startes etterforskning og foretas arrestasjoner, til kontoret for fri rettshjelp, slik at disse kan sikre advokatbistand. Utvelgelsen av advokater til å delta i

ordningen skal ifølge departementet sikre at korrupte advokater ekskluderes, eventuelt at de utelukkes om korrupsjon oppdages.

Ordningen med fri rettshjelp er fokusert på de minst bemidlede, og skal framover også inkludere innsatte, vitner og internt fordrevne. Det er en positiv endring. Men tall bl.a. fra IMF tyder på at et stort antall, som burde ha krav på rettshjelp, ikke får det.

Kharkiv-provinsen

Inntrykket fra møtet med en gruppe forsvarsadvokater knyttet til fri rettshjelp i Kharkiv, er at ordningen også bidrar til å skape møteplasser for forsvarsadvokater, noe som kan bidra til å styrke dere stilling i rettskjeden.

REFORM AV DOMSTOLENE

Et hovedproblem for domstolene på alle nivåer er mangelen på uavhengighet og gjennomgående for dårlig kompetanse. Domstols-lederne utøver betydelig påvirkning overfor den enkelte dommer i forhold til avgjørelsen av enkeltsaker. Av landets ca. 9000 dommere er de fleste eldre dommere som ble utnevnt under tidligere regimer og som er lite interessert i reformer. Det angis at ca. 90 prosent av befolkningen ikke har tillit til domstolene. Et hovedproblem er at domstolene er under betydelig påvirkning av politikerne, både fra den utøvende og lovgivende del av maktapparatet. Påtalemyndigheten, som selv er under sterk politisk innflytelse, har også betydelig innflytelse på arbeidet ved domstolene, spesielt i straffesaker. Korrupsjon inngår som et sentralt element i disse mekanismene. Representanter fra forretningslivet er også sentrale i forhold til korrupsjon i domstolene. I forbindelse med rettsoppjøret etter Majdan er det uttrykt stor misnøye med avgjørelsen i enkeltsaker, og det er reist krav om at flere av dommerne må stilles til strafferettslig ansvar for sin behandling av sakene.

Dommerne på sin side etterspør større rettssikkerhet for egen del og uttrykker misnøye med påtalemyndighetens og etterforskerens behandling av straffbare forhold rettet mot dommere og domstolenes eiendom. Manglende samhandling og mangel på forståelse og respekt for hverandre synes å være et grunnleggende problem i forholdet mellom strafferettsetatene.

Manglende fullbyrdelse av sivile rettskraftige dommer er framholdt som et betydelig rettssikkerhetsproblem.

Ny lov om domstolene ble vedtatt i 2010 med senere endringer i 2013. Vurderinger, som er foretatt av internasjonale eksperter, tilkjenner at lovgivningen er tilfredsstillende etter europeisk standard og ivaretar internasjonale menneskerettigheter og grunnleggende krav til rettssikkerhet. Manglende implementering er imidlertid hovedproblemet.

Fra ukrainsk side påpekes at den nye lovgivningen ikke kan implementeres før de nødvendige endringene i Grunnloven er gjennomført, noe som etter planen vil skje i inneværende år.

I januar 2015 ble det vedtatt en lov om rettferdig rettergang (fair trial). Lovens innhold er ikke nærmere kjent, men burde være et sentralt tema i opplæringen av dommere.

Dommere tilsettes først for en prøveperiode på 5 år før det er aktuelt med fast utnevning. Parlamentet utnevner dommere fast og den utnevnte må avlegge ed for Presidenten før tiltredelse. Nedre aldersgrense for dommere er i dag 25 år og øvre 65 år. Dette er foreslått endret til henholdsvis 30 og 70 år. Det er også foreslått at Parlamentet ikke lenger skal utnevne. Det er utviklet et nytt system for utvelgelse og testing av dommere basert på internasjonal erfaring.

Higher Council of Judges (HCJ) skal nå gjennomgå kvalifikasjonene til samtlige ansatte dommere. Formålet er å unngå full utskiftning, men beholde de dommerne som vurderes som ikke-korruperte, faglig vel kvalifiserte og "fair" (rettferdige) i sin yrkesutøvelse. Antallet dommere skal reduseres. 300 dommere venter på pensjonering, men er avhengige av samtykke fra HCJ, som ikke har fungert.

Domstolsadministrasjonen (The State Judicial Administration) har opplæringsansvar for dommerne. Selve opplæringen gjennomføres av National School of Judges. Årlig skal den enkelte dommer gjennomføre 30 timers opplæring.

Det arbeides med ulike reformtiltak i domstolene og det er nedsatt en egen reformkomite hvor bl.a. leder for Domstolsadministrasjonen er medlem. Det ble i 2014 avsagt 4 millioner rettslige avgjørelser (ikke klarlagt hvilke avgjørelser som innbefattes). Det er et mål å redusere saksmengden. Det er under utarbeidelse kriterier for måling av den enkelte dommers arbeidsbelastning. Høyesterett ønsker å endre dagens organisasjon fra 4 til 3 nivåer slik at dagens ordning med 2 kassasjonsinstanser opphører og Høyesterett kan få større betydning som rettskilde. I reformprosessen er det ikke fokus på spesialisering av domstolene, men av dommerne. Lønn for dommerne er et sentralt tema, ikke minst i forhold til korrupsjon. Minimumslønn i dag er 8 000 UAH (ca. NOK 3 000) pr. mnd.

EU-prosjektet «Support to Justice Sector Reforms in Ukraine», i samarbeid med det ukrainske HCJ, har utviklet en strategi "Ukraine Judiciary Development Strategy 2015-2020".¹¹ Strategien ble godkjent av HCJ i desember 2014.

Domstolene mottar i dag ingen direkte finansiell støtte fra internasjonale organisasjoner, men noe mindre støtte fra EU og USAID. Det er et stort behov for utbygging av datasystemet som i dag bare dekker 50 - 60 % av behovet.

¹¹ http://www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2015/02/Karen_en.pdf

Den ukrainske domstolsadministrasjonen vurderer det som en god ide for Norge å tilby bistand på provinsnivå, da det vil gi et bedre innblikk i og forståelse av domstolenes arbeidssituasjon og utfordringer i Ukraina.

REFORM AV FENGSEL OG FRIOMSORG

Fengsel og friomsorg sorterer under Justisdepartementet i Kyiv, men synes å ha en betydelig autonomi rundt i landet. Det er arbeid i gang med å reformere disse institusjonene også, men dette har så langt vært lavt prioritert, også fra giversamfunnet. En strategi for gjennomføring av reformer innen fengsel og friomsorg ble godkjent av presidenten i november 2012¹². En lov om friomsorg¹³ ble godkjent 5. februar 2015.

Myndighetene ønsker å bygge opp friomsorgen med alternativ straffegjennomføring, og oppfølging av sårbare grupper, bl.a. barn og kvinner. De ønsker å vurdere om friomsorgen kan bli en del av løslatelsesprosessen.

Målet er å omdanne Department of Criminal Executive Inspection of the State Penitentiary Service of Ukraine, til en statlig drevet friomsorg. I første omgang ønsker man å etablere et modellkontor for friomsorg. Fengselsmyndighetene har tidligere bedt Kriminalomsorgs-direktoratet (KDI) om et fengselssamarbeid i likhet med samarbeidet Norge har med Russland.

I Kharkiv har institusjonen 37 Criminal Inspection Units, 15 District Inspection Units og 2 City Inspection Units.

¹² Conception of the state policy in the sphere of reforming the State Criminal-Execution of Ukraine (adopted under Decree of the President of Ukraine No 631 on 08.11.2012).

¹³ Law of Ukraine on Probation, godkjent i februar 2015 med ikrafttreden ultimo august 2015. Det er seks måneders "vacatio legis".

VURDERING

BEHOVENE FOR, KRAVET OM OG GJENNOMFØRINGEN AV REFORM

Ukrainas reformprosess er ikke av ny dato. Allerede rett i etterkant av Sovjetunionens oppløsning i 1991, og Ukrainas selvstendighet, begynte diskusjonen. Kravene om reform, bl.a. av justissektoren, var omfattende, spesielt fra 2005 og Oransje-revolusjonen. Men det var først med Majdan-demonstrasjonene fra november 2013 til februar 2014, eller hva som omtales som «Revolution of Dignity», at kravene om reform ble satt på spissen, og befolkningen tvang fram avgangen til Janukovytsj-regimet, og nyvalg. Ukraina preges sterkt av en identitetskonflikt, hvor det ikke er enighet om at Vest-Europa er modellen man skal velge, noe som vanskeliggjør arbeidet med reformer.

Kravene fra Majdan var et reelt demokrati og en rettsstat. De krever slutt på et styre sterkt dominert av et fåtall oligarker, omfattende undertrykking fra politiet, påtalemyndighet og domstolene, og en utbredt korrupsjon.¹⁴

I ulike deler av ukrainsk administrasjon, også på justisfeltet, er det et tydelig innslag av georgiere, med tidligere sentrale roller i reformarbeidet i Georgia. Etter at den tidligere georgiske presidenten Mikheil Saakasjvili ble utnevnt til guvernør i den ukrainske provinsen Odesa i begynnelsen av juni 2015, har russiske myndigheter uttrykt sin misnøye.

Ukraina var del av Sovjetunionen, og deler på denne måten historie med land som Moldova og Georgia, hvor man fra norsk side over år har jobbet aktivt med bilateral innsats på justissektoren. Det blir imidlertid fra flere hold påpekt at Ukraina er det nest største landet i Europa ut fra flateinnhold og med over 45 millioner innbyggere, altså av en helt annen størrelsesorden enn Moldova og Georgia. Ut fra et slikt resonnement blir Polen trukket fram som en mer relevant sammenlikning, men det blir understreket at reformer i Ukraina må tuftes på den ukrainske virkeligheten. Reformprosesser i andre land kan ikke kopieres, men kun tjene som inspirasjon.

Ukraina er svært sentralistisk, også på justissektoren. Reformprosessene drives fram og gjennomføres i Kyiv. Kunnskapen om reformene ble sagt å være til dels svært lav ellers i landet. I grunnlovsprosessen er desentralisering av statsmakten et av de prioriterte områdene for reform, en reform flere trodde var mer realistisk å få gjennomført enn reform av justissektoren. På bakgrunn av at implementeringen av de reformene som blir gjennomført ikke minst må finne sted lokalt, i provinser og distrikter, og at det er der befolkningen vil høste erfaring med om reformene er reelle, vil de lokale institusjonene, eksempelvis innen justissektoren, måtte spille en sentral rolle.

¹⁴ Se bl.a. ulike essays i Wilson, Andrew (ed.), *What Does Ukraine Think*, European Council On Foreign Relations,

http://www.ecfr.eu/page/-/WHAT_DOES_UKRAINE_THINK_pdf.pdf

VILJEN TIL REFORM

Reformambisjonene blant sentrale myndigheter innenfor justis er omfattende. Det fokuseres på klargjøring av roller mellom de ulike aktørene, større åpenhet i deres arbeid og en desentralisering av funksjonene, også ut på provinsnivå. Det er vedtatt en rekke reformprogrammer og lover den siste tiden, og nye lover er under utarbeidelse og behandling i nasjonalforsamlingen. Dette indikerer at det er vilje blant sentrale beslutningstakere til gjennomføring av reform. Samtidig er det en gjennomgående opplevelse, både fra offentlige organer og sivilt samfunn, at i tillegg til sentrale støttespillere for reform, finnes det også motkrefter.

Situasjonen i Ukraina er i dag preget av en koalisjonsregjering og balanse mellom ulike fløyer i regjeringen. Presidenten blir sagt å promotere reform, men fra flere hold modereres dette til å hevde at presidenten ønsker så mye reform som det sivile samfunnet og det internasjonale samfunnet presser ham til og krever av ham. Enkelte hevder statsministeren på den andre siden i hovedsak motarbeider forsøkene på reform, på tross av at han har stilt seg i spissen for og tatt støytten for upopulære, men avgjørende reformer som økning av energiprisene.

Ukraina har lokalvalg høsten 2015, og disse kan, ifølge enkelte kilder, medføre en risiko for at den eksisterende koalisjonen på nasjonalt nivå sprekker, i lys av at presidentens oppslutning har styrket seg og statsministerens støtte er svært liten.

Etter «Revolution of Dignity» var det store forventninger i befolkningen til at den nyvalgte regjeringen skulle gjennomføre reformene, i tillegg til å iverksette rettsforfølgelse av regimet til Janukovytsj. Ett år etter Majdan er det imidlertid en gjennomgående oppfatning at særlig evnen til å sette de nye lovene ut i praksis er begrenset. Befolkningen har i liten grad merket at reformagendaen har resultert i reelle, positive endringer i hverdagen. De fleste ansvarlige for overgrepene på Majdan sitter fortsatt i sine stillinger i ulike myndighetsorganer. De få sakene, som er etterforsket og fremmet for rettsbehandling, synes å være bygd opp på en måte som sikrer at de ikke vinner fram og resulterer i noen fellende dom.

Det blir pekt på at de gamle autokratiske maktsentra med et antall oligarker fortsatt sitter med stor innflytelse over regjering og parlament. Videre er det foreløpig ikke gjort noen omfattende utskiftning av byråkrater, der det finnes en god del som ikke ser seg tjent med reformene.¹⁵ Blant disse er en betydelig gruppe dommere og et mellomnivå i politiet. I tillegg, og utenfor byråkratiet, kommer en eldre garde forsvarsadvokater som finner seg godt til rette med det eksisterende systemet. Gamle nettverk, som sikret beskyttelse, inntekt og innflytelse, er fortsatt virksomme. Det foreligger for øvrig planer for utskiftninger og nyansettelser.

¹⁵ Se bl.a. Leshchenko, Serhiy, *Sunset and/or Sunrise of the Ukrainian oligarchs after the Majdan?* i Wilson, Andrew (ed.), *What Does Ukraine Think*, European Council On Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/page/-/WHAT_DOES_UKRAINE_THINK_pdf.pdf

Fra flere hold blir det understreket at Ukraina har kort tid til å vise at reformviljen er reell, og at befolkningen opplever reelle endringer i hverdagen. Det blir også pekt på at den idealismen, som preger mange av de unge engasjert i reformarbeidet etter Majdan, ikke kan forventes å holde så mye lengre enn ut inneværende år.

KJØNNSPERSPEKTIVET I REFORMPROSESSENE

Innenriksministeriet uttalte at det ikke er problemer i forhold til kvinner i politiet, uten at det ble opplyst noe om prosentvis kvinneandel. Etter sigende har Ukraina full likestilling mellom kjønnene i politiet og samfunnslivet ellers. Fra den regionale ledelsen for militsen i Kharkiv ble det opplyst at kvinneandelen der var 30 %, men at det ikke fantes kvinner i noen høyere stilling i Kharkiv-militsen.

Kjønnsdimensjonen synes ikke å være et framtrædende element i reformplanene. Dette kan skyldes at man har ansett at kvinnene har de samme mulighetene som menn. I tråd med erfaringene fra andre land, bør man se nærmere på karrieremuligheter for kvinner i de ulike delene av rettkjeden, og se på hvordan politiet og rettsvesenet følger opp tilfeller av vold og seksuell trakassering av kvinner, i det offentlige rom så vel som i familien.

KOORDINERING AV ULIKE INITIATIV

Blant de internasjonale giverne fremstår EU med EUAM og prosjektet Justice Reform, Europarådet, OSSE og det nylig etablerte UNDP programmet som de fremste bidragsyterne til justisreform. Verdensbanken/IMF har også etablert et program for støtte til justisreform. USA og Canada har enkelte bilaterale justisprogrammene (se vedlegg for nærmere beskrivelse). Sverige og Nederland er, og Tyskland skal være i prosess med å vurdere bidrag til justissektorreform.

Koordineringen av giverne, som spesielt er konsentrert i Kyiv, er fragmentert og i stor grad organisert fra giverne selv. Det blir blant giverne uttrykt at man bør ha ambisjon om koordinering på operativt nivå, for å sikre seg mot overlappende initiativ, som ikke er samordnet, men at en koordinering på strategisk nivå må eies av ukrainske myndigheter.

Myndighetene i Ukraina har så langt i begrenset grad evnet å sikre en tilstrekkelig koordinering av de ulike reformtiltakene i landet. Dette skyldes dels at enhetene ansvarlig for reform i de ulike institusjonene ikke har tilstrekkelig kapasitet, og dels at det er svak koordinering mellom de ulike statlige aktørene på ukrainsk side. Imidlertid har Judicial Reform Council, som er plassert under Presidentens Administrasjonen, tatt noen grep for å samordne ulike reformprosessene og initiativ fra det internasjonale samfunn.

KORRUPSJON

Basert på en rekke undersøkelser, rapporter og surveys kan man med sikkerhet slå fast at korrupsjonen er etablert og strukturell i Ukraina, både i offentlig forvaltning og i statlig

næringsliv. Justissektoren oppfattes å være gjennomsyret av korrupsjon, noe som bl.a. bidrar til at etterforskning i korrupsjonssaker ofte blir henlagt.

I befolkningen er det en svært utbredt oppfatning at korrupsjonen er omfattende og vedvarende. En opinionsundersøkelse i mars 2015 blant 2700 direktører i private selskaper viste at nærmere to tredjedeler mente at korrupsjonen var på samme nivå som før Majdan. Nærmere en tredjedel mente at korrupsjonen var blitt verre. Kun 15 % mente at det var blitt bedre.¹⁶

Offentlige organer

Det er etablert et nasjonalt anti-korrupsjons organ (National Anticorruption Bureau), som skal etterforske korrupsjon i eliten i Ukraina. Videre er man i ferd med å etablere et nasjonalt direktorat for å forebygge korrupsjon (National Corruption Prevention Agency), som vil få ansvaret for å utvikle en antikorrupsjons-politikk, å identifisere og håndtere situasjoner der det er interessekonflikter og å etablere en åpen database for informasjon om formue for offentlig ansatte, parlamentsmedlemmer og andre.

Et «nytt» politi

Arbeidet med å etablere et nytt politi – «Patrol Police» - i de fem største byene i løpet av året, blir sett på som et forsøk fra myndighetene å sette ut i livet synlige tiltak, bl.a. for å bekjempe den utstrakte småskala-korrupsjonen. Fra enkelte hold blir reformen omtalt som uvesentlig, fordi den i liten grad vil endre de sentrale maktstrukturene i samfunnet, og dermed heller ikke motvirke den systemiske korrupsjonen. Faren er at politireformen blir et symboltiltak, som ikke følges opp med langt mer dyptgripende reformer rettet ikke minst mot storskala-korrupsjonen, innen justiskjeden og offentlig forvaltning, i den statsdominerte delen av forretningsliv og finans, og som sikrer etterforskning og domfellelse i korrupsjonssaker, åpenhet i offentlig forvaltning om ansettelse, innkjøp og økonomiske transaksjoner og et systematisk arbeid med holdningsendringer.

Korrupsjon og norsk engasjement

I lys av at rettskjedens aktører er blant de som sterkest beskyldes for korrupsjon og maktmisbruk, må en norsk innsats på området justisreform i landet inkludere en bevisst holdning til korrupsjon. Tiltak må ta utgangspunkt i kunnskap om hvor korrupsjonen finner sted og hvilke insentiver som bidrar til å opprettholde den. Tiltakene må samtidig bidra til å motvirke mulighetene for korrupsjon, bl.a. ved å foreslå strukturer som motvirker korrupsjon (åpenhet, tilfeldig saksforberedelse osv.), og bidra til holdningsendringer, bl.a. gjennom opplæring, som på sikt kan være en motkraft til den eksisterende korrupsjonskulturen.

Innretning på et norsk engasjement bør derfor vurderes også i forhold til faren for korrupsjon og klargjøre hvilke tiltak som tas både for å bekjempe og forhindre dette. En aktiv

¹⁶ Undersøkelse gjennomført i mars 2015 i et samarbeid mellom TI Ukraine, Privat Bank, PwC Ukraine og det sosiologiske instituttet GfK.

holdning til korrupsjon er også en forutsetning for å medvirke til at norske midler til reform av justissektoren i Ukraina blir brukt som forutsatt. Spørsmålet om korrupsjon og aktuelle tiltak for å motvirke dette må inkluderes i det planlagte forprosjektet.

SIKKERHET OG RISIKO

Ukraina er i en turbulent situasjon, med betydelige indre spenninger, som har utviklet seg siden uavhengigheten, og nådde sitt foreløpige klimaks rundt årsskiftet 2013/2014 og Majdan, med Revolution of Dignity. Parallelt har det det siste året utviklet seg alvorlige spenninger og konflikter i de to østlige provinsene Donetsk og Luhansk, med områder som har erklært seg som uavhengige republikker. Russlands president har nylig omtalt disse som «ikke anerkjente». Samtidig er det udiskutabelt at i første rekke Russland holder liv i konflikten gjennom å støtte opp under separatistgruppene i øst. Det er lite som taler for at denne politikken vil endres fra russisk side og det må derfor legges til grunn at konflikten vil bli langvarig.

I dagens situasjon synes det imidlertid som om konflikten er avgrenset til fylkene helt i øst og at det ikke er vesentlige sikkerhetsproblemer ellers i landet. Situasjonen i hovedstaden Kyiv er rolig og sikkerheten god. Det er lite som tyder på at det vil endre seg.

Sikkerheten for personell

Situasjonen i landets nest største by Kharkiv, som ligger ca. 15 mil fra frontlinjene i Donetsk, er også rolig. Inntil sen vinteren 2015 var det noen tilfeller av bombeeksplosjoner i byen og distriktet omkring, men et omfattende politiarbeid har gjort slutt på dette. Representanten for OHCHR, som har bodd i Kharkiv siden april 2014, opplyste at de ikke har noen reiserestriksjoner fra FN innenfor Kharkiv-provinsen. Personlig opplevde hun Kharkiv som en trygg by å bo i og å leve i, med restauranter, kafeer og kulturarrangementer. Utenriksdepartementets reiseråd for Ukraina fraråder alle reiser til Donetsk og Luhansk oblast (provins), samt Krim-halvøya. Norske borgere bør for øvrig holde seg borte fra demonstrasjoner, store folkemengder og områder hvor det eventuelt er rapportert om voldelige aksjoner i resten av Ukraina.¹⁷

Personnellets sikkerhet må uansett vurderes løpende og det må utarbeides beredskapsplaner. Sikkerhet vil også inngå som en del av forprosjektet.

Risiko knyttet til prosjektilplementering

Situasjonen i deler av Ukraina er labil og uavklart. Den politiske situasjonen er ustabil, noe som forårsakes av flere ulike faktorer, som konfliktsituasjonen i øst, forventningene om dyptgripende reformer og en forverret økonomisk situasjon.

Et norsk finansiert prosjekt for å bidra til å styrke justissektoren vil utvilsomt kunne ha en positiv, om enn avgrenset effekt på det forventningspresset om reformer som finnes i befolkningen. Dette vil være viktig i myndighetenes arbeid med å styrke egen legitimitet. Derfor kan det argumenteres med

¹⁷ http://www.norway.com.ua/Norsk/Land--og-reiseinformasjon/reise/sikkerhet/#.VY0u0E0w_-c

at innsatsen blir viktig på tross av den usikkerheten som vil vedvare når det gjelder mulighetene for å gjennomføre over tid.

Den labile situasjonen vil kreve at utviklingen i den politiske og økonomiske situasjonen i landet følges tett fra sendelaget og ansvarlig myndighet i Norge. I en tett dialog med ambassaden og Utenriksdepartementet, må man løpende vurdere behovet for tiltak for å sikre prosjektets framdrift og forankring på ukrainsk side.

Tett samarbeid med relevante ukrainske myndigheter og institusjoner på sentralt og lokalt nivå i Kharkiv vil være helt avgjørende for å motvirke negative virkninger av den lokale, nasjonale eller regionale situasjonen.

I forbindelse med utarbeidelse av strategier og årlige planer for samarbeidet og i hvert enkelt prosjektdokument må det forutsettes at spørsmål knyttet til risiko knyttet til prosjektgjennomføring inkluderes og jevnlig oppdateres gjennom utarbeidelse av en egen risiko-matrix, hvor både sannsynlighet, alvorlighetsgrad og aktuelle tiltak for å motvirke en risiko synliggjøres. Analysen bør omfatte både organisasjonsinterne og eksterne risiko.

ALTERNATIVE TILNÆRMINGER FOR NORGE

Det er besluttet at Norge skal bidra til reform av justissektoren i Ukraina og dette er formidlet til Ukraina, først gjennom statsminister Solbergs besøk i november 2014 og senere gjennom andre politiske besøk. Formålet med forundersøkelsen er å gi et bedre grunnlag for hvordan slik bistand skal gis, inkludert å vurdere hvordan man kan bruke justiseksperter fra styrkebrønnen og/eller politi, og hvordan et slikt bidrag best kan organiseres.

I følge oppdragsbeskrivelsen (Vedlegg 1) for forundersøkelsen, skulle følgende vurderes:

- a) whether a contribution should be done bilaterally or by contributing to an international organization
- b) in which area(s) within the justice sector such a contribution should be made
- c) in which geographical area a possible deployment should take place

Det er imidlertid vanskelig å gi en klar tilrådning før mer informasjon er innhentet, bl.a. om ukrainske myndigheter vilje til å inngå avtaler med Norge. Det anbefales derfor at det nedsettes et forprosjekt med et klart mandat om å etablere et rettskjedeteam i Ukraina, fortrinnsvis i Kharkiv. Et forprosjekt vil bli finansiert av UD.

BILATERALT ELLER MULTILATERALT

Justisdepartementet har hatt justissamarbeid med Georgia (NORLAG, 2004-2012) og Moldova (NORLAM, 2007-). Gjennom dette arbeidet har man opparbeidet faglig kompetanse og erfaring. Samarbeidet har foregått ved at Norge har etablert et tverrfaglig team med påtalejurister (politijurister og statsadvokater), dommere, forsvarsadvokater og personell fra kriminalomsorgen (fengsel og friomsorg), som har vært utplassert i utvalgte land over en lengre periode. Personellet har gitt råd til myndighetene, drevet opplæring og gjennomført diverse prosjekter.

Det har vært gjort to evalueringer av The Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Moldova (NORLAM) (Scanteam i 2009, ISSAT i 2014). Begge konkluderer med at NORLAMs arbeid har gitt gode resultater. En styrke som fremheves er at sendelaget har dekket hele straffesakskjeden med erfarne fagfolk med egen praktisk erfaring og ikke internasjonale rådgivere med teoretisk kunnskap, som oppholder seg i landet over tid. De er tilgjengelige, og bidrar med faglige råd på kort varsel. Evalueringene har blant annet vist at NORLAM har bidratt direkte til redusert og mer kontrollert bruk av varetekt. Dette har igjen bidratt til en redusert fangebefolkning og straffenivå. Innenfor kriminalomsorgen har NORLAM hatt et særlig fokus på ansattes kompetanse, og har bidratt til moderne fangebehandling, inkludert individuell oppfølging, opplæring og tilbakeføring til samfunnet.

Til forskjell fra de fleste andre givere har arbeidet mot hele rettskjeden (med unntak av politiet), bidratt til forståelse for betydningen av rolleavklaring og samspill mellom de ulike aktørene. Det er videre en fordel at de utsendte er fagfolk med egen praktisk erfaring, i tillegg til internasjonal erfaring. Fagfolk snakker best med fagfolk. På denne måten har de

utsendte opparbeidet seg en tett kontakt med og stor tillit hos svært mange nasjonale og også internasjonale aktører innenfor justisfeltet.

Det positive i disse erfaringene og relevansen for situasjonen i Ukraina blir framhevet både av multilaterale og bilaterale aktører, fra ulike ukrainske myndighetsorganer og fra sivilt samfunn. Det blir også pekt på at, om Norge velger å jobbe i to ulike provinser, gjerne i øst og vest, vil man kunne bidra til å styrke utvekslingen mellom de ulike delene av landet, noe som er sårt tiltrengt.

Erfaringene fra arbeidet i Georgia og Moldova vil tas med inn i forprosjektet og bli retningsgivende. Arbeid innenfor denne sektoren er naturlig nok langsiktig, og det vil være nødvendig å justere innretningen underveis. Med utgangspunkt i at det er svært få aktører som fokuserer på implementering av reformer i provinsene i Ukraina, og med den kompetansen og erfaringen Justisdepartementet har, vil et bilateralt prosjekt svare godt på de prioriteringene som ligger i Norges tiltakspakke for Ukraina.

En bilateral tilnærming med fokus på provinsnivå, vil kreve en solid forankring i Kyiv, både for å sikre samspillet med sentrale myndighetsorganer, men også sikre en god koordinering og erfaringsutveksling med andre givere. Det forutsettes at forprosjektet vil legge fram en mer detaljert plan for hvordan dette kan ivaretas best mulig.

Skisse til oppsett for et sendelag i en provins kan se slik ut:

- Sendelagsleder/liaison med Kyiv
- Politi
- Statsadvokat/påtalejurist
- Dommer
- Fængsels-leder
- Friomsorg
- Lokalt ansatte

Et bilateralt engasjement i Ukraina vil kreve en avtale med ukrainske myndigheter. Avtalen må inneholde både rammer for det faglige arbeidet og bestemmelser som gir sendelaget beskyttelse som framgår av Wien-konvensjonen og FNs konvensjon om spesialmisjoner. Dette gjelder blant annet inn- og utreise, bevegelsesfrihet, utstedelse av nødvendige tillatelser i tilknytning til sendelagets virksomhet, immunitet knyttet til straffeforfølgelse, kontorlokale og boliger, bistand til repatriering mv.

Ukrainske myndigheter har gitt uttrykk for at de ønsker et bilateralt samarbeid med Norge. En utfordring kan være at ansvaret for justissektoren er fordelt på flere institusjoner (Presidentembetet, Justisdepartementet og Innenriksdepartementet). I tillegg er det Økonomidepartementet som har ansvar for inngåelse av status-avtaler. Dette i motsetning til i Georgia og Moldova hvor man kun forholdt seg til Justisdepartementene. Vi vurderer

likevel mulighetene for å få en avtale med Ukraina som relativt gode. UD er i ferd med å utarbeide en avtale med Ukraina for teknisk samarbeid på et generelt nivå og det må vurderes om denne type bidrag kan kobles på den denne avtalen.

Et alternativ til et bilateralt sendelag er utplassering av et team knyttet til en multilateral organisasjon. Om man skal velge en multilateral tilknytning for den totale norske innsatsen på justissektoren, vil Europarådet, OSSE, EU eller UNDP kunne være aktuelle organisasjoner. Alle fire har prosjekter knyttet til justisreform i Ukraina, i hovedsak i Kyiv med de sentrale statsorganene. De er engasjert innenfor ulike elementer av rettskjeden. Det er ingen som jobber med et fokus på hele rettskjeden. Enkelte har et avgrenset engasjement i noen provinser.

Man kan også tenke seg et formalisert samarbeid med en internasjonal organisasjon, hvor Norge beholder ansvar og styringsrett for sendelaget, men hvor man samarbeider med en internasjonal organisasjon om visse funksjoner eller oppgaver. Også dette vil kreve en avtale med den internasjonale organisasjonen.

Fra de multilaterale aktørene blir det pekt på det positive ved en norsk innsats etter modellen fra Moldova og Georgia, hvor man både fokuserer på rolleforståelsen i rettskjeden og på betydningen av samarbeid mellom de ulike leddene, noe den multilaterale innsatsen i dag i liten grad dekker. Om Norge samtidig fokuserer primært på provinsnivå, blir dette framhevet som et viktig supplement til det multilaterale og bilaterale engasjementet fokusert på Kyiv, som kan få stor betydning i implementeringen av reformene som vedtas. Dette vil kunne bidra på en veldig konkret måte til å synliggjøre framdriften i reformarbeidet i befolkningen.

Fra UNDP i Kyiv er reaksjonen svært positiv på et norsk fokus på provinsnivå, med vekt på å bidra til gjennomføring av reformene. Det blir også oppfattet som meget konstruktivt å arbeide med hele justiskjeden, hvor rolleforståelsen og samhandlingen blir sentralt. Det ble indikert en interesse for at tettere samarbeid med Norge. Et alternativ som løst ble drøftet var at et norsk sendelag i en provins kunne arbeide under en UNDP-paraply. Dette ville på en god måte føye seg inn i hvordan UNDP ønsker å arbeide med støtte til justisreform og menneskerettigheter i Ukraina. UNDP kan eventuelt ta ansvar for kontorfasiliteter og lokalt ansatte, mens Norge ved Justisdepartementet rekrutterer til og administrerer sendelaget av norske eksperter. Dette kan kombineres med at en norsk justisekspert knyttes til UNDPs kontor i Kyiv.

Også Europarådet var interessert i et samarbeid med Norge uten at man gikk nærmere inn på hvordan et slikt samarbeid kunne formaliseres.

Både en multilateral tilknytning og et formalisert samarbeid om visse funksjoner eller oppgaver, vil kreve en avtale med de aktuelle organisasjoner. Tidligere erfaringer med EU og

FN-systemet tilsier at de har et rigid rammeverk og lange beslutningsprosesser. Man har imidlertid lykkes med utplassering av team på politisiden gjennom United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Justisdepartementet har ingen tidligere erfaring med Europarådet når det gjelder rettsstatsutvikling.

STØTTE TIL BESTEMTE JUSTISOMRÅDER

Politiet

Den politiske ledelsen i Innenriksministeriet ønsker en sterkere integrering mot Vest Europa, med fokus på bl.a. respekt for menneskerettighetene og gode prosedyrer rundt rekruttering uten korrupsjon. Samtidig ønsker man ikke en for sterk tilknytning til USA. Rektor ved Politiuniversitetet i Kharkiv, samt leder av internasjonal seksjon ved samme institusjon, ivret for etablering av et formalisert samarbeide mellom deres institusjon og Politihøgskolen i Norge. Etter konsultasjoner med delegasjonsleder i mai og ambassadør Fredriksen har Politihøgskolen i Norge formelt invitert inntil 3 ukrainske politioffiserer som deltakere til et 14 dagers United Nations Police Officers kurs i Norge i september 2015. Dette er en obligatorisk utdanning for alt norsk politipersonell som skal tjenestegjøre i «Peace Support Operations».

Både viseinnenriksminister Avakyan og ledelsen for Politiuniversitetet i Kharkiv var tydelige på at Ukraina trenger en bedre lederutdanning for sitt politi og etablering av et forfremmelsessystem fritt for mistanker om korrupsjon og nepotisme.

Uten at det spesifikt er blitt nevnt, fremstår det for delegasjonen at det vil være et vedvarende stort behov for etterutdanning av de nyetablerte enhetene med «Patrol Police», som kun har fått 9 ukers grunnutdanning.

På bakgrunn av den konkrete anmodningen fra myndighetene i Ukraina til Norge om støtte til arbeidet med politireform, er inntrykket at en politikomponent som del av et sendelag som dekker hele justiskjeden, vil være et adekvat svar, hvor også politiet vil kunne bli eksponert for betydningen av et konstruktivt samarbeid med andre ledd i rettskjeden.

Påtalemyndigheten

Ettersom påtalemyndigheten er i starten av en større reformprosess, skulle det ligge vel til rette for norsk bistand både sentralt og på provinsnivå. Riksadvokatens kontor ønsker å stimulere de lokale enhetene til egeninnsats i reformarbeidet og vil "premiere" de enhetene som oppnår best resultater. En slik tilnærming skulle ligge vel til rette for provins-innsats fra norsk side. Rolleforståelse generelt og etikk vil være sentrale elementer i et opplæringsprogram for alle nivåer i påtalemyndigheten for å oppnå integritet, uavhengighet og objektivitet og ivaretagelse av de overordnede rettssikkerhetsgarantier.

Et norsk engasjement overfor påtalemyndigheten vil også kunne oppnå synergier i innledningsfasen ved at EUAMs strategiske rådgiver for denne etaten er en nordmann

sekundert fra Justisdepartementet. Opprettelsen av det omtalte senter for fornærmede og vitner vil også kreve opplæring og veiledning for å unngå at det bygges for tette relasjoner til påtalemyndigheten, som kan gi grunnlag for påvirkning av de fornærmede og vitnene, som igjen kan få negativ innvirkning på sakenes behandling i retten.

Domstolene

Med den situasjonen som er beskrevet foran i forhold til domstolene er det åpenbart et større behov for bistand fra internasjonalt hold, spesielt innenfor opplæring og utveksling av strukturer som kan bidra til å forhindre korrupsjon. Styrkebrønnen har som kjent mange dommermedlemmer og skulle ha de beste forutsetninger for å bidra på dette området.

Fengselsvesenet og friomsorgen

Erfaringen fra Georgia og Moldova er at en må møte myndighetene der de er, skape gode relasjoner og påbegynne en ønsket endringsprosess i samråd med dem. Da kan man åpne opp for en ytterligere utvikling - selv om den ikke var på myndighetenes agenda.

Et utgangspunkt for støtte til fengselssektoren og friomsorgen må ha som overordnet mål å forebygge/bekjempe de pågående overgrep og tortur som finner sted i dette systemet.

Eksempler på mulige områder for et norsk engasjement:

- Utvikling av friomsorgen for unge lovbrøyttere, for å medvirke til økt bruk av alternative straffereaksjoner og fokus på forebygging og ettervern.
- Pilotprosjekt i et visst antall fengsler, eksempelvis et kvinnefengsel og et mannsfengsel – gjerne lavsikkerhet, med mål å utvikle forståelse for soningsprogresjon og rehabilitering.
- Arbeidet med Fri Rettshjelp, for å utvikle «code of imprisonment», klageadgang, interne rutiner og yrkesrettede retningslinjer for de ansatte.
- Pilot i ledelse knyttet til de valgte pilot-fengslene. Dette må skje i samråd med myndighetene og basert på lokal kunnskap med mål å skape modell(er) som kan benyttes som utgangspunkt for de øvrige anstaltene.
- Livstidsfangers situasjon. Kan belyses i tilknytning til et pilotfengsel, og danne utgangspunkt for eventuelle behov for lovendringer, som i tilfelle må løftes opp på nasjonalt nivå. Om sendelag har kapasitet, vil det være behov for et nasjonalt fokus i forhold til denne vanskeligstilte gruppen.

NORSK FOKUS PÅ KYIV ELLER EN PROVINNS

Giversamfunnet har i dag i all hovedsak konsentrert sin innsats mot de sentrale myndighetene i Kyiv. Bl.a. kanadierne og amerikanerne har også engasjert seg i noen avgrensede pilotprosjekter i noen provinser, og både EUAM og Europarådet har planer om regionale programmer. Fra flere hold ble det framhevet som svært positivt om Norge kunne engasjere seg på provinsnivå, i en eller aller helst to provinser, gjerne en i øst og en i vest, både for å bidra til gjennomføring av reformene og samtidig bidra til utveksling av erfaringer og synspunkter mellom ulike deler av landet.

Den norske tilnærmingen, med fokus på hele rettkjeden, hvor spisskompetanse fra praktikere stilles til disposisjon, vil både kunne bidra til kvaliteten på implementeringen, og samtidig kunne anskueliggjøre betydningen av rolleavklaring mellom de ulike leddene i justiskjeden og betydningen av samarbeid mellom dem. Svak rolleforståelse og lite utviklet samarbeid blir sett på som sentrale områder for endring om reformene skal lykkes.

Om Norge skulle velge å ha en lokal forankring i en eller to provinser som hovedfokus for innsatsen, vil man uansett være avhengig av god kontakt med sentrale myndigheter og andre givere i Kyiv, for å sikre god samordning med sentralt besluttede reformprosesser, og koordinering og utveksling med andre aktører på feltet. Modalitetene for en slik organisering vil være et av spørsmålene forprosjektet skal søke å avklare.

Et norsk engasjement ensidig fokusert på Kyiv vil sannsynligvis være mindre ressurskrevende og enklere å organisere. Man vil da bli en del av et større giverengasjement, som vil kreve en vurdering av om en multilateral tilnærming er mer rasjonelt enn den bilaterale skissert over. Gjennom tett koordinering med ukrainske myndigheter og andre givere, kan man identifisere «hull» som Norge kan fylle. Det er imidlertid mer uklart om man i en storby som Kyiv vil kunne være like instrumentell i å støtte gjennomføringen av reformene, og bidra til at innbyggerne opplever reelle endringer i hverdagen. Det er også et spørsmål om man på samme måte kan nyttiggjøre seg erfaringene fra Moldova og Georgia om å presentere en hel justiskjede, hvor rolleforståelsen og betydningen av samarbeid vil være sentrale budskap.

NORSKE FORTRINN OG KAPASITET TIL Å GJENNOMFØRE ET ENGASJEMENT I UKRAINA

Norske fortrinn i forhold til støtte til justisreform

Med bakgrunn i Scanteam sin gjennomgang av Styrkebrønnen i Georgia og Moldova i 2009 og ISSATs gjennomgang av Styrkebrønnen i Moldova i 2014, er det grunnlag for å si at et fortrinn i den norske tilnærmingen er breddetilnærming – at man bistår utvalgte land i å styrke hele straffesakskjeden, både med hensyn til effektivitet og oppfyllelse av MR-forpliktelser. Dette henger sammen med at straffesakskjeden er en helhet hvor det svakeste leddet avgjør hele kjedens styrke. Med denne tilnærmingen skiller Norge seg fra andre bidragsytere til justisreform. Dette blir framhevet som en styrke i evalueringer, gjennomganger og andre tilbakemeldinger. Dette henger også sammen med at Norge, i motsetning til de fleste andre land, sender ut praktikere fra justissektoren som utøver justisfaget i sin yrkesutøvelse, og ikke minst har oppdatert kunnskap.

En helhetlig tilnærming til justiskjeden, inklusive politiet, utelukker ikke muligheten og hensiktsmessigheten av fokusere mer på enkelte deler av straffesakskjeden, og kanskje særlig innledningsvis for å blant annet å kunne bidra til resultater så raskt som mulig. Så langt peker bidrag til politireformen og kriminalomsorgen seg ut. En nærmere vurdering av dette vil inngå i forprosjektet.

Kapasitet til å gjennomføre

Utsendelse av et team av eksperter medfører at det må avgis personell til tjenestegjøring i Ukraina fra justissektoren i Norge.

JD er i ferd med å avslutte et nytt opptak til Styrkebrønnen som ferdigstilles senhøstes 2015. Parallelt må eksisterende medlemmer søke om regodkjenning for å sikre at listen er oppdatert. I dag er det omtrent 100 eksperter på listen. Det anslås at antall tilgjengelige eksperter vil være omtrent det samme når rekruttering og regodkjenning er ferdigstilt. Generelt opplever JD det uproblematisk å rekruttere til de bilaterale sendelagene i Europa. Gitt det pågående opptaket av eksperter, anslås det å være tilstrekkelig ressursgrunnlag for å rekruttere eksperter til to sendelag, samt til internasjonale organisasjoner. Dette er også erfaringen fra 2007-2013.

Politidirektoratets avdeling for internasjonale operasjoner (IntOps) er ansvarlig for utlysning og rekruttering av norsk politipersonell til Internasjonale Oppdrag. Dette gjøres ved årlige utlysninger, og egnet personell blir selektert etter intervjuer. Politipersonell, som tidligere ikke har vært i utenlandstjeneste, må gjennomføre et to-ukers grunnkurs, UNPOC (United Nations Police Officer's Course), som i 2015 skal gjennomføres i Stavern i tiden 14 – 25. september, hvor Ukraina vil delta med inntil 3 offiserer.

Administrasjon av et team i Ukraina krever også ressurser i JD, hovedsakelig i Internasjonalt Sekretariat (INT), men også noe i Personal og Administrasjonsavdelingen. Oppgaver knyttet til ren personaladministrasjon (rekruttering, utbetaling av lønn, utregning av feriedager, oppfølging etter hjemkomst, sykefravær osv.) vil være relativt likt enten man velger en bilateral- eller en multilateral løsning. JD har imidlertid erfart at rekruttering til bilaterale sendelag er mindre arbeidskrevende, da man i internasjonale organisasjoner i tillegg til vanlig ansettelsesprosess, må forholde seg til deres ofte omfattende ansettelsesprosesser. Dersom politipersonell skal integreres i et sendelag, må det foretas en rolleavklaring mellom Politidirektoratet og Justisdepartementet.

Et bilateralt sendelag krever noe mer faglig oppfølging underveis, med økonomistyring, rekruttering, oppfølging av de utsendte, rapportering, utarbeidelse av årlige forventningsbrev, mål- og resultatstyring mv.

Dersom det skal opprettes et bilateralt sendelag, vil imidlertid mye av grunnlagsarbeidet være gjort gjennom det anbefalte forprosjektet, slik at videre oppfølging vil bli enklere. INT har fra høsten av to medarbeidere som i hovedsak vil arbeide med styrkebrønnen og rettsstatsutvikling generelt. Dette anses tilstrekkelig for å administrere nåværende engasjementer i tillegg til et bilateralt team i Ukraina.

KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Basert på de samtalene som er gjennomført i Kyiv og Kharkiv over til sammen 2 uker i mai og juni 2015, med nasjonale ukrainske institusjoner, sivilt samfunn, multilaterale og bilaterale aktører, tegner det seg følgende bilde:

Generelt:

- Det er et omfattende reformarbeid på gang i Ukraina og mye riktig og viktig arbeid innen justisfeltet er igangsatt. Kravet i befolkningen om reform av rettsvesenet har økt i styrke etter demonstrasjonene på Majdan for snart halvannet år siden. Tålmodigheten i forhold til å se resultater av alt snakk om reform er begrenset.
- Det virker å være en generelt liten forståelse for at reformer tar tid, og at det er svært viktig for ukrainske myndigheter å vise vilje og evne til gjennomføring av reformene.
- Den økonomiske situasjonen i landet er i stadig forverring. Det er vedvarende konflikt i de østlige provinsene, hvor nabolandet Russland spiller en avgjørende rolle. I forhold til spørsmålet om veien videre for Ukraina, kan man registrere en politisk polarisering i samfunnet, mens konflikten i den østlige delen av landet synes å virke samlende. Situasjonen i landet ser ut til å bidra til en forsterkning av holdninger som neglisjerer viktige menneskerettighetsforpliktelser.
- Det er viktig at det internasjonale samfunnet støtter opp om de reformvillige kreftene og bidrar til at reformer kan gjennomføres

Norsk engasjement innen justissektoren:

- Et norsk engasjement i forhold til støtte til den pågående justisreformen i Ukraina blir oppfattet som udelt positivt hos ukrainske myndigheter og hos internasjonale aktører i Kyiv.
- Det blir uttrykt interesse om samarbeid fra alle aktørene i rettskjedene, inkludert og kanskje særlig fra politiet. Det blir pekt på at faglig støtte til å gjennomføre vedtatte reformer, slik at disse blir en opplevd realitet for befolkningen rundt i landet, framstår som det absolutt viktigste.
- Den norske tilnærmingen, med fokus på hele rettskjedene med teknisk rådgivning fra praktiserende fagpersoner, hvor rolleforståelse og betydning av samarbeid mellom de ulike aktørene står sentralt, framstår som en egnet modell.
- En provins-tilnærming synes å være viktigere enn å få ytterligere en internasjonal aktør i Kyiv. Det blir imidlertid pekt på at en innsats i en provins må knyttes tett opp til de sentrale institusjonene og myndighetene i Kyiv. Dette vil sikre at gjennomføringen av reformene i provinsen er i tråd med sentralt besluttede reformer, og samtidig bidra til at erfaringene fra implementeringen lokalt tilflyter de sentrale organene.
- Noen peker på at Norge bør vurdere å jobbe i to ulike provinser. På den måten kan man i tillegg sikre utveksling av erfaringer mellom provinser, som i det daglige har begrenset samarbeid. Dette kan bidra til å styrke at reformene trekker i en retning.

- Det er flere internasjonale aktører som framstår som mulige samarbeidspartnere for Norge. EUs Justice Reform Project arbeider bredt med reform av justissektoren med hovedfokus på Kyiv, og virker å være en sentral samarbeidspartner for ukrainske myndigheter. UNDP framstår som en interessant og dynamisk aktør, som synes å ha et sterkere fokus på lokale aktører. Fra UNDP blir det uttrykt stor interesse for et nærmere samarbeid med Norge om innsatsen i forhold til reform av justissektoren. UNDP er i startfasen i sitt justisengasjement. Europarådet har lang erfaring fra Ukraina og virker også å være en aktør som nyter respekt blant ukrainske justisaktører.

Valg av provins for norsk engasjement:

- Det er flere internasjonale aktører som bidrar med humanitær bistand i øst, men få som bidrar til justisreform.
- En provins-tilnærming kan virke positivt på sentrale reformprosesser og beslutningstakere.
- Inntrykket fra besøket i Kharkiv, landets nest største by og landets «juridiske hovedstad» er at det innenfor justissektoren er stor interesse for reformene, men en betydelig uenighet om hvordan disse skal gjennomføres. Det er allerede etablert et samarbeid mellom ulike aktører i straffesakskjeden. Man trekker aktivt på ressurser innenfor byens akademiske juridiske miljø, bl.a. knyttet til landets fremste juridiske utdanningsinstitusjon.
- Da flere justisaktører (eksempelvis domstoler og fri rettshjelp) har måttet forlate konfliktområdene og har etablert seg i Kharkiv, vil et norsk engasjement i denne provinsen gi en positiv effekt på et presset justisvesen.
- Foruten landets fremste juridiske utdanning, har Kharkiv et stort universitetsmiljø med studenter fra hele verden. Det er opplyst at byen har 300.000 studenter. Et av landets politiakademi ligger også i byen. Der skal bl.a. det nye «Patrol Police» utdannes.
- Kharkiv by har rundt halvannen million innbyggere. I fylket bor det totalt i overkant av tre millioner mennesker. I tillegg har en betydelig gruppe mennesker flyktet fra konfliktområdene lengre øst.¹⁸

Sikkerhet:

- Det er avgjørende for et vellykket norsk engasjement at sikkerheten er tilfredsstillende og at personellet kan arbeide uten særskilte sikringstiltak.
- Våren 2014 og fram til sen vinteren 2015 var det en del episoder med eksplosjoner i Kharkiv. Etter et omfattende arbeid fra politi og sikkerhetsstyrker, er situasjonen endret i positiv retning.

¹⁸ Byen har en godt utbygd infrastruktur og har to daglige avganger med ekspressstog til og fra Kyiv, som tar 4,5 timer. Byen har et godt restauranttilbud og kulturelle institusjoner.

- FNs kontor for Høykommissæren for Menneskerettigheter, som ligger i Kharkiv, har i dag ingen reiserestriksjoner innenfor Kharkiv fylke. Lederen for kontoret, som har bodd i Kharkiv siden april 2014, betegner situasjonen som trygg.
- UDs reiseråd fraråder reiser til de østlige provinsene Donetsk og Luhansk og Krimhalvøya, men påpeker ingen forholdsregler i Kharkiv
- En eventuell etablering av et norsk sendelag i Kharkiv må skje ut fra den klare forståelsen at sikkerhetssituasjonen må følges, og at den kan endre seg.
- UDs offisielle reiseråd for provinsen vil til enhver tid være førende. Det må utvikles gode rutiner for beredskap for å sikre at personellets sikkerhet ivaretas på best mulig måte.

Den regionale dimensjonen:

- Norge er i dag aktivt inne med et sendelag i Moldova, som sommeren 2015 er forlenget fram til og med 2019.¹⁹
- Norge bidrar aktivt til ulike sider ved justisreform i Romania gjennom EØS-midler.
- Et engasjement i forhold til justisreform i Ukraina bør sees i sammenheng med de to eksisterende engasjementene, vel vitende at reformprosessene finner sted under svært ulike forhold. Det vil være mulig å trekke på faglige ressurser på tvers av landegrensene der det faller naturlig.

Anbefaling:

- Det arbeides videre med å etablere et sendelag med norske justiseksperter, inkludert en politikomponent for stasjonering i den østlige provinsen Kharkiv.
- Det etableres et forprosjekt tidlig høst 2015. Justisdepartementet rekrutterer to - tre personer. Forprosjektet finansieres av UD.
- Mandatet til forprosjektet vil inneholde
 - Vurdere om teamet skal sendes ut i en bilateral eller multilateral ramme og om det er hensiktsmessig med et formelt samarbeid med en internasjonal organisasjon om visse funksjoner eller oppgaver.
 - Forhandle de nødvendige avtaler med ukrainske myndigheter evt. med en internasjonal organisasjon.
 - Utvikle en strategi for engasjementet og et konkret program for teamets arbeid, herunder å identifisere hva man skal bidra med og hva man ønsker å oppnå og hvilke endringer man skal bidra til. Utviklingen av et slikt rammeverk vil avhenge av hvilken modell man faller ned på, jf. første kulepunkt. I vurderingen bør inngå en første vurdering i forhold til utfordringene med korrupsjon og hvordan dette best kan motvirkes.
 - Forprosjektet skal også avklare hvordan dialogen med sentrale myndighetsorganer og andre givere i Kyiv best kan organiseres.

¹⁹ En forlengelse til 2019 forutsetter at Norge får på plass en avtale med Moldova, som regulerer sendelagets tilstedeværelse i landet. Arbeidet med en slik avtale er i gang.

- Innretning på et norsk engasjement må vurderes også i forhold til faren for korrupsjon og klargjøre hvilke tiltak som tas både for å bekjempe og forhindre dette.
- Kontinuerlig vurdering av sikkerhetssituasjonen og utvikling av gode rutiner for beredskap for å sikre at sikkerhet ivaretas på best mulig måte.
- Bidra til gjennomføring av konkrete forespørsler om bistand fra ukrainske myndigheter (som kan gjennomføres før et sendelag er på plass).
- Bistå i rekrutteringen til et sendelag.
- Justisdepartementet tar sikte på å ha et fullt operativt team på plass i Kharkiv i løpet av 2016.
- I første omgang arbeider man ut fra en tidshorisont på 5 år, med mulighet for forlengelse. Det forutsettes at sendelaget i et samarbeid med Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Norges ambassade i Kyiv gjennomfører en årlig vurdering av framdriften i prosjektet, behov for justeringer av mål og sikkerheten knyttet til gjennomføringen.
- Ultimo 2016 kan det vurderes, ut fra utviklingen i Ukraina og regionen, ut fra en vurdering av kapasitet og politisk hensiktsmessighet og ut fra erfaringene med teamet i Kharkiv, om man skal sikte mot ytterligere et provinsteam etablert i løpet av 2017.

VEDLEGG 1 – OPPDRAGSBESKRIVELSE

Background / Context

To assist Ukraine in the important reform efforts the Norwegian Ministry of Foreign Affairs (MFA) has prepared a package of measures for Ukraine. Justice sector reform is one of the priorities.

As part of an effort to prepare the government's stimulus package implemented in the area of Rule of Law, the Norwegian MFA and the MoJ paid a joint visit to Kiev on 17.– 18. of October 2014. The delegation had discussions with the Ukrainian Ministry of Justice, the Ministry of Interior, the OSCE delegation, the Council of Europe delegation and the EU Delegation to Ukraine, and the EU supported project for assistance to the justice sector reform in Ukraine, the EU Advisory Mission and the US Embassy.

Ukraine is in the process of adopting a strategy and an action plan for reform of the Judiciary. In addition, some legal reforms have already been adopted; inter alia a law on anti-corruption establishing a national anti-corruption council. Ukrainian authorities show a significant willingness to reform. Justice sector reform is, however, highly politicized, which makes it difficult to find political compromises and to implement reforms. Conditions should be favorable to contribute to the rule of law development in Ukraine.

Before a decision is made, it should be carried out a fact-finding mission where one considers a possible Norwegian contribution further. It is important to adapt the activities of the Strategy and Action Plan for Ukraine and coordinate a Norwegian contribution with other donors.

Other donors active in the justice sector

EU is a major player in this field. The EU Advisory Mission (EUAM) mandate is for two years, and the operation will mainly be a Kiev-based regional team to follow up work at the central level. EUAM has opened for secondment of personnel from third countries and at one Norwegian lawyer will be seconded to the mission. The EU has also another project; "Justice Sector Reform", that consists of experts who assist the Ukrainian authorities in developing the reform strategy and action plan. The Council of Europe primarily focuses on legal reform, and has a wide cooperation with relevant authorities.

OSCE is dealing with constitutional and human rights, focusing on training of court administrations, judges, prosecutors and lawyers.

There are also a number of bilateral projects in this field. The United States focuses much on the situation in Eastern Ukraine (border police, crime-fighting, anti-terror operations), but also has projects in education, human rights and support to civil society. Canada has a project on juvenile justice and Sweden is in the process of considering support in the field of security sector reform.

Ukraine receives much expert support in the design of laws, strategies and plans. The implementation of all these initiatives, however are complicated and it is a painful process. Therefore, it is essential that the authorities manage to create results that are noticeable to the population. Implementation becomes important. There is a clear desire from the Ukrainian authorities that aid should be given as a concrete contribution to the implementation of reforms. Also, most donors are based in Kiev and work in this area.

Purpose and objectives of the fact finding mission

The main purpose of the fact finding mission is to give guidance to what rule of law contribution Norway should provide to Ukraine in the light of the Norwegian Action plan to Ukraine and best practices in the field of Justice Reform, as outlined in the Policy Paper²⁰ approved by the Minister for Foreign Affairs in June 2014, and previous experiences in the field.

Objectives

The fact finding mission shall assess if Norway shall deploy rule of law personnel to Ukraine in order to assist Ukraine in its justice sector reform with focus on:

- d) whether a contribution should be done bilaterally or by contributing to an international organization
- e) in which area(s) within the justice sector such a contribution should be made
- f) in which geographical area a possible deployment should take place

Any contribution must be in line with Ukrainian defined needs and established or planned engagements by other multilateral and bilateral donors.

Scope of work

The mission should build on the platform established through the meetings in October 2014.

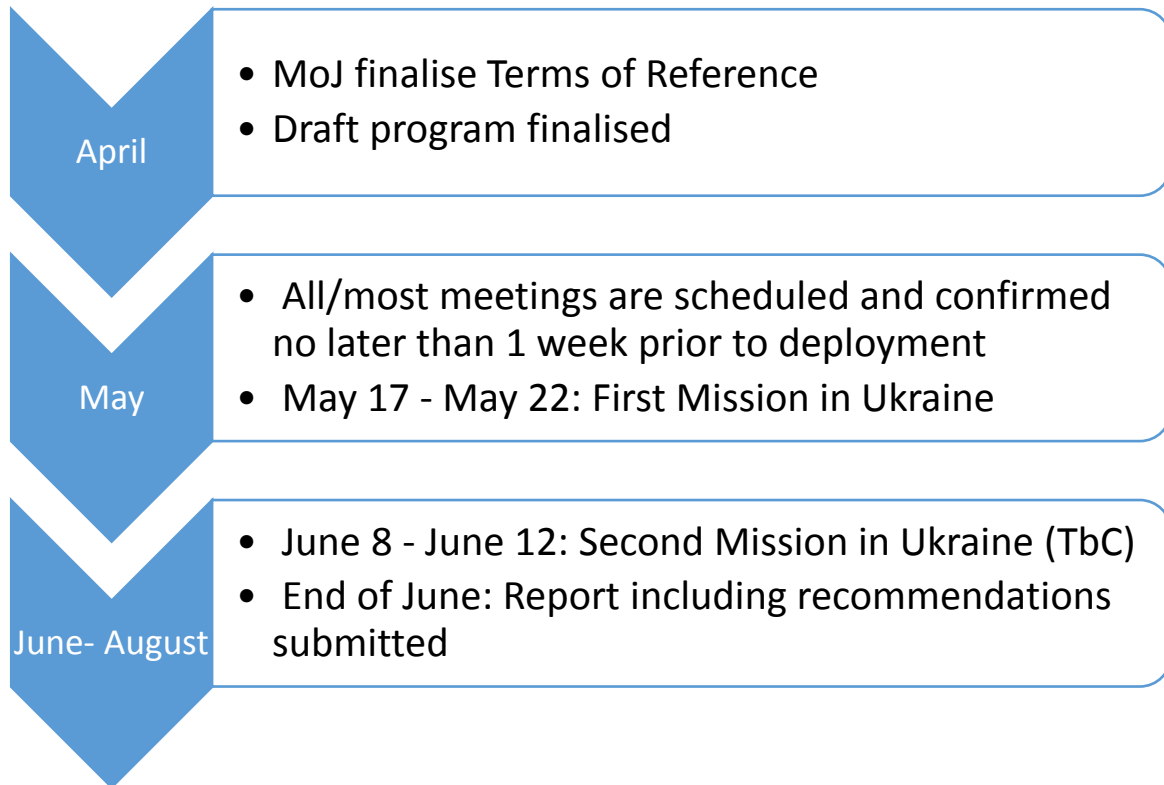
The mission shall write a report with an assessment of the following elements:

1. What are the needs and priorities of the Government, national institutions and people of Ukraine? The following areas shall be assessed:
 - i. Police
 - ii. Prosecution
 - iii. Judiciary
 - iv. Defense lawyers
 - v. Penitentiary, including prisons and probation
2. The various contributions of other international organizations and states within the justice sector with emphasis on which sector they are working within, their working methods (i.e. projects, transfer of knowledge, counselling, advising, seminars, and courses) and their timeframes for the engagement.
3. The coordination of donor's contributions in the field of justice sector reform.
4. The impact of a possible Norwegian contribution.
5. The conditions for sustainability (technical and financial, local ownership).
6. Whether the Norwegian contribution better should aim at a Ukrainian district, rather than the national level, and in case which. Related to this model for an engagement, it should be clarified how the Norwegian engagement should link up to the national level.
7. How a possible contribution can be organized, including the possibilities to achieve the necessary formalities (agreement with an international organization, agreement with Ukrainian authorities etc.)
8. Indicate possible goals for a Norwegian contribution, in general and in sectors/regions, including the possibilities to draw a relevant baseline and relevant data to follow up on development changes.

The conclusions of the report should indicate if and what sort of contribution Norway should give.

²⁰ Sikkerhetssektorreform- Rammer og retningslinjer for norsk innsats

Draft timeline of mandate:



□

Norad, shall in co- operation with the MoJ write the first draft of the report and submit it to the other members of the mission for comments. The MFA shall have the possibility to comment on the report before it is final.

Modalities of working

The mission shall consist of the following persons:

Dep. Director General Tonje Meinich, MoJ, head of delegation

Senior Advisor Heidi Sødergren, MoJ

Judge Walter Wangberg

Senior Advisor Petter Bauck (NORAD)

Prison Advisor (NORLAM)

One representative from the Norwegian Police Directorate

One representative from the Norwegian MFA

One local advisor/interpreter

The Norwegian Embassy to Ukraine will assist the team in identifying and arranging meetings required for fulfilling the mandate.

In line with good practice in supporting justice reform, the mandate is to be carried out taking into consideration the overall national ownership, the need to achieve a balance of effectiveness and accountability for the justice providers and the political, technical and holistic nature of a future contribution. The team should pay particular attention to ensuring the engagement of relevant stakeholders, including justice providers, oversight actors including political actors and civil society, and development partners.

VEDLEGG 2 – OVERSIKT OVER SAMTALEPARTNERE

Ministry of Justice (22.5.2015)

- Anton Yanchuk, Deputy Minister
- Andriy Iaichuk, Deputy Director, Directorate for Anti-Corruption Policy
- Vladyslav Klysha, Head of Department for International Activity and Interaction with Mass Media, State Penitentiary Service
- Oleg Yanchuk, Head of Department for Criminal-Executive Inspection, State Penitentiary Service
- Olga Stefanishyna, Deputy Director, Department for European Interaction
- Vachislav Panasiuk, Deputy Director, Department for Justice and Security

Ministry of Justice, Coordination Centre for Legal Aid Provision (21.5.2015)

- Andriy Vyshnevsky, Director, Coordination Centre for Legal Aid Provision
- Vitaliy Baev, Deputy Director, Coordination Centre for Legal Aid Provision
- Yulia Soroka, Deputy Head of Communication and International Cooperation Unit, Coordination Centre for Legal Aid Provision

Ministry of Justice, Main Territorial Department of Kharkiv Region (11.6.2015)

- Tatiana Baranovskaya, First Deputy Chief, Representative to European Court of Human Rights
- Andrey Sidorenko, Deputy Chief
- Tatiana Zutskaya, Chief of legal Education and Free Legal Aid
- Nataliya Kolotilova, Coordinator
- Alexandra Deineko, Public Relation Manager

Ministry of Justice, Kharkiv Region, Free Legal Aid Bureau (9.6.2015)

- Victoria Gayvoronska, Head
- A number of defense lawyers member of the pool for Free Legal Aid

State Penitentiary Service of Ukraine, Kharkiv Branch (10.6.2015)

- Alexander Krikushenko, Head of State Penitentiary Service of Ukraine, Kharkiv Region
- Yuri Mosiychuk, Deputy Head
- Andrew Movchan, Head of Department of Criminal Executive Inspection

Ministry of Internal Affairs (21.5.2015)

- Tygran Avakyan, Deputy Minister

Kharkiv Regional Department of the Ministry of Internal Affairs (10.6.2015)

- Vitaliy Guz, Deputy Chief
- Igor Ivanchishin, Chief of Staff

Kharkiv National University of Internal Affairs, Ministry of Internal Affairs (11.6.2015)

- Serhiy Gusarov, Rector of the Kharkiv National University of Internal Affairs
- Olexander Bandurka, former Rector and now Advisor of the Rector
- Vasili Kikentchuk, Vice Rector
- Stanislav A. Osyatinskiy, Head of International Department

Presidential Administration (20.5.2015)

- Kostyantyn Krasovsky, Director General, Department of Legal Policy, Secretary Judicial Reform Council

Governor's Office, Kharkiv (10.6.2015)

- Vyaceslav Abbakumov, Deputy Governor
- Denys Dudnyk, Chief of Legal Department
- Oleksandr Lukashov, responsible for development planning

Prosecutor General's Office (21.5. and 22.5.2015)

- Volodymyr Huzyr, First Deputy Prosecutor General of Ukraine
- Volodymyr Komashko, Head of Department for Supervision over Law Observance during Execution of Judgements in Criminal Proceedings and other enforcement measures
- Yurii Sevruck, Head of Main Department for Supervision in Criminal Proceedings
- Myroslava Krasnoborova, Deputy Head of Department, Head of Division for International Cooperation
- Vira Kovalenko, Interpreter

Kharkiv Branch of General Prosecution Office (11.6.2015)

- Yuriy Danilchenko, Regional Prosecutor of Kharkiv Region
- Vita Dubovik, Press Officer

Kharkiv Court of Appeal (9.6.2015)

- Antonina Koltunova, Chair
- Helena Ignatchenko, Press Officer

Kyivskiv District Court of Kharkiv city (9.6.2015)

- Svitlana Sharenko, Chair

The State Court Administration of Ukraine (8.6.2015)

- Izatulina Luydmyla Vasylivna - Deputy Chief
- Olexiy Eugenovich Slonitskiy - Chief of Department of Information of courts and judicial statistics
- Pokotylo Yaroslav Bohdanovych - Chief of Planning and Finance Unit
- Shevchenko Svitlana Volodymyrivna - Chief of Administrative and Logistics unit
- Melnikova Maria Olexandrivna - Chief of the Unit for Management Maintenance
- Eugen Viktorovich Prystroma - Chief of Legal Department
- Drobynskiy Oleh Vitaliyuovych - Chief of Staff

Council of Judges of Ukraine (19.5.2015)

- Anatolii Martsynkevych, Secretary

The Office of Ombudsman (20.5.2015)

- Oleksandr Savenko, Deputy Ombudsman

The Ombudsman Representative in the Kharkiv Region (10.6.2015)

- Yuriy Chumak, Regional Coordinator of public relations of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights

Royal Norwegian Embassy (22.5. and 12.6.2015)

- Jon Elvedalen Fredriksen, Ambassador
- Richard Nygaard Scarborough, Counsellor
- Sigbjørn Litland, First Secretary

Council of Europe (18.5.2015)

- Olga Shevchenko, Project Officer
- Olena Lytvynenko, Deputy Head
- Andrii Kavakin, Project Manager
- Ketevan Tskhomelidze, Project Manager
- Victoria Galperina, Project Officer

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (21.5.2015)

- Jeff Erlich, Senior Project Officer

European Union (20.5.2015)

- Robert Boer, Head of Administration of Justice Advisory Unit (EUAM)

- Irina Zharonkina, National Expert, Law Enforcement Reform
- Denys Pashchenko, National Expert, Law Enforcement Reform

European Union – EUAM Penitentiary Project (22.5.2015)

- Vadym Chogan; penitentiary senior assistant (EUAM)

European Union – EUAM Police Reform (12.6.2015)

- Peter Appleby, Head of Operations
- Gheorghe Anghel, Coordination and Cooperation Officer
- Keith Murray, Acting Head Police Advisor to Ministry of Internal Affairs
- Udo Moeller, Head of Regional Outreach Component
- Olga Gryshan, Operations Department Senior Assistant

United Nations Development Program (UNDP) (8.6.2015)

- Yuliya Shcherbinina, Senior Program Manager, Democratic Governance

Office of the High Commissioner for Human Rights mission to Ukraine, Kharkiv Branch (10.6.2015)

- Branka Sesto, Head, Human Rights Officer
- Aliona Luneva, Human Rights Officer
- Denys Kobzin, Human Rights Officer

UNICEF (21.5.2015)

- Ruslan Sirman, working with children in conflict with the law

The World Bank (12.6.2015)

- Lalita Moorty, Program Leader, Belarus, Moldova and Ukraine
- Adrian Fozzard, Governance and Justice, on phone from Washington
- Amitabha Mukherjee, Justice Reform, on phone from Washington

Ukrainian Helsinki Human Rights Union (20.5.2015)

- Arkadiy Bushchenko, Executive Director

Center for Civil Liberties (21.5.2015)

- Olexandra Matviichuk, Head of the Board

Centre for Political and Legal Reforms (19.5.2015)

- Ihor Koliushko, Head of the Board
- Oleksandr Banchuk, Expert
- Roman Kyjbida, Expert

Razumkov Centre (19.5.2015)

- Yuriy V. Yakymenko, Deputy Director General
- Victor L. Musiyaka, Research Fellow

Reanimation Package of Reforms (19.5.2015)

- Olena Halushka, Manager of Foreign Affairs

Ukrainian National Bar Association (8.6.2015)

- Lidiya Izovitova, Head of the Ukrainian National Bar Association and Head of Ukrainian Council of Attorneys
- Vadym Krasnyk, Head of the Secretariat

Ukrainian Bar Association (19.5.2015)

- Denys Bugay, President
- Oleksandra Egert, Executive Director

Kharkiv Human Rights Protection Group (11.6.2015)

- Lyudmila Klochko

USAid (20.5.2015)

- Kira Mickie

- David M. Vaughn, Chief of Party, FAIR Justice Project

Canadian Embassy (18.5.2015)

- Stephen Potter, Director, Head of Development Cooperation
- Peter Janura, First Secretary
- Valeriy Oliynyk, Senior Project Officer
- Tawnia Sanford Ammar, Country Director, Agriteam Canada
- Igor Osyka, Project Manager, Judicial Education for Economic Growth (JEEG) Project, National Judicial Institute

Norwegian Helsinki Committee (12.6.2015)

- Olga Shamshur Flydal, Advisor
- Mina Wikshåland Skouen, Project Manager

VEDLEGG 3 – JUSTISSEKTOREN I UKRAINA

POLITIET

Ukrainas «politistyrker» består av en landsdekkende milits og flere spesialiserte politienheter (transport-politi, veterinær-politi, skatt- og avgifts-politi m.fl.), og organiseres under Innenriksministeriet. I flg. viseminister Tygran Avakyan talte politiet i Ukraina på slutten av 2013 171 000 mannskaper. Våren 2015 er styrken redusert til 140 000, og målet er ytterligere reduksjon ned til totalt 120 000. Innenriksministeriet, som har ansvaret for politiet, uttrykker et stekt ønske om en holdningsendring i politiet. Samtidig karakteriseres dagens situasjon mer som man har en milits enn et politi, noe som er blitt forsterket av den aktuelle krigssituasjonen i de østlige delene av landet. Innenriksministeriet investerer mye prestisje og ressurser i å omdanne dagens milits til et vestlig inspirert politi.

Kritikken i det ukrainske samfunnet mot justissektoren retter seg ikke minst mot politiet og Innenriksministeriet, som holdes ansvarlig for brottsparten av overgrepene og drapene som skjedde på Majdan. De fleste av de ansvarlige i politiet, som knyttes til hendelsene på Majdan for over et år siden, sitter fortsatt i sine posisjoner. Det var et gjennomgående tema under delegasjonens mange møter med representanter for det sivile samfunnet at det var en stigende frustrasjon i befolkningen, som man fryktet kunne gi seg utslag i nye uroligheter, dersom befolkningen ikke snart fikk en opplevelse av positive reformer.

PÅTALEMYNDIGHETEN

Påtalemyndigheten er en uavhengig etat som ikke er underlagt noe departement, men under det nåværende regimet nært knyttet til presidentens administrasjon. Etaten er under administrativ ledelse av Riksadvokaten og er delt i 3 nivåer: Riksadvokatens kontor, statsadvokater på provinsnivå og lokale statsadvokater. Siden Ukraina ble uavhengig stat i 1991 og fram til i dag, er det opplyst at etaten ikke har vært gjenstand for endringer av betydning. Påtalemyndigheten anføres å være det sterkeste og dominerende ledd i straffesakskjeden. Etaten utøver stor innflytelse på etterforskningen og har stor påvirkningskraft i forhold til domstolene. Til dels handler påtalemyndigheten etter instruks og/eller i forståelse med politiske myndigheter, slik at domstolenes avgjørelser i stor grad blir politisert. Illustrerende er det at mindre enn en prosent av straffesakene ender med frifinnelse. Korrupsjon er et omfattende problem. En nylig undersøkelse viste at bare 7 prosent av befolkningen har tillit til påtalemyndigheten.

Av landene i Europa har Ukraina den høyeste dekningen av påtalemyndighet i forhold til befolkningens størrelse, med 27 pr 100 000 innbyggere.

FORSVARSADVOKATENE

Det er anslagsvis 22 000 forsvarsadvokater i Ukraina. I forhold til forsvarerfunksjonen er det etter advokatforeningens mening begrenset behov for endringer, ut over noen endringer i lovverket. Men det er en utfordring å sikre en større grad av likeverd i retten. Påtalemyndigheten har en mye sterkere stilling enn forsvarerne. Påtalemyndigheten og

dommerne er del av et korrupsjonsnettverk. Korrupsjon er også et problem blant forsvarsadvokater, men i mindre omfang.

Dessverre er mange forsvarsadvokater ikke motivert for etterutdanning, fordi de er etablert i et system hvor det å kjenne dommeren er viktigere enn kunnskap om jussen.

DOMSTOLENE

Domstolene er organisatorisk uavhengige og ikke underlagt noe departement. I tillegg til de ordinære domstolene er det i Ukraina også en konstitusjonell domstol som behandler saker hvor forholdet til grunnloven er et hovedtema. De ordinære domstolene er inndelt i 4 nivåer: Lokale domstoler, Appell-domstoler, Høyere spesialdomstoler og Ukrainas Høyesterett. Innenfor den enkelte domstol er det en spesialisering i forhold til sivile saker, straffesaker og administrative saker (forseelser) samt en egen avdeling for økonomiske cases. De høyere spesialdomstolene er kassasjonsdomstoler og det er et betydelig problem at denne instans selv avgjør om en anke skal fremmes for Høyesterett. Høyesterett har således selv ikke innflytelse over hvilke saker som blir behandlet i siste instans og får således begrenset betydning som prejudikat domstol. Dette er spesielt påpekt som en svakhet ved systemet av internasjonale eksperter.

I dag ivaretas sentrale administrative og organisatoriske funksjoner av High Council of Judges (HCJ) og Council of Judges (CJ), som til dels har overlappende funksjoner.

- CJ har 40 dommermedlemmer og det sentrale ansvarsområdet er ivaretagelse av dommernes uavhengighet.
- HCJ er innstillingsmyndighet ved utnevnelser og disiplinærmyndighet. Av rådets 18 medlemmer er bare 6 dommere og den politiske innflytelsen er dominerende. Den har ikke fungert siden april 2015, hvilket blant annet har medført at 500 dommere ikke har blitt utnevnt i faste embeter og derfor ikke kan utføre dommergjerningen.

Domstolsadministrasjonen er en del av domstols-systemet, men er fullt uavhengig og er bare ansvarlig overfor HCJ. Totalt antall domstoler i Ukraina er 763 med i dag fradrag for de 86 domstolene som er lokalisert på Krim. 50 domstoler ligger i Luhansk/ Donetsk provinsene og har opphørt å fungere. 9 av disse er reetablert i Kharkiv-provinsen. Disse domstolene starter på "bar bakke" idet alt inventar og utstyr er etterlatt i konfliktsonen og overføringene synes hovedsakelig å være av symbolsk karakter. De øvrige domstolene i disse områdene er ikke overført og er p.t. helt ute av funksjon. Det pågår en overføring av personell, 262 dommere og 760 kontoransatte, til andre domstoler i Ukraina. 85 % av dommerne er overført og de resterende 15 % vurderer om de skal overføres. Det totale antall dommere er ca. 9.000 og ca. 33.000 kontoransatte.

Domstolsadministrasjonen har budsjettstyringsansvar for alle domstolene, dog slik at Grunnlovsdomstolen (The Constitutional Court) ligger utenfor deres ansvarsområde. Den enkelte domstol på distriktsnivå fremsetter budsjettforslag til provinsnivå som samlet videresender forslagene til domstolsadministrasjonen. Derfra sendes budsjettforslag for samtlige nivåer til Finansdepartementet som igjen sender det endelige forslag til vedtak i

Parlamentet. Den endelige tildeling spesifiseres for den enkelte domstol. Bevilgningene utgjør normalt bare en tredjedel av de foreslåtte midler og det er spesielt mangel på datautstyr i domstolene.

Budsjettet finansieres hovedsakelig av nasjonalbudsjettet, men også delvis av midler som domstolene innkrever gjennom rettsgebyrer i sivile og administrative saker. Det foreligger forslag om å doble rettsgebyrene, initiert av IMF og basert på internasjonale forpliktelser. Videre er det forslag om å oppheve alle særordninger for fritak for å betale rettsgebyrer (offentlige myndigheter m.m.) Det tas sikte på at endringene skal tre i kraft fra 1. september inneværende år. Domstolene generelt opplever budsjettknapphet, men allikevel slik at alle elementære behov dekkes. Det vurderes sammenslåing av noen av de minste domstolene.

Kharkiv-provinsen

I hele Kharkiv-provinsen er det 37 distriktsdomstoler, hvorav 9 i Kharkiv by. I alt arbeider det 309 dommere og 1260 andre ansatte i disse domstolene. 90 prosent av dommene fra distriktsnivå ankes ikke. Av dommene som ankes endres 6 prosent av straffedommene og 3 prosent av dommene i sivile saker.

Ankedomstolen i Kharkiv behandler alle anker i sivile, straffe- og administrative saker. Domstolen har 95 dommere og 370 andre ansatte. Av dommerne er bare 79 i aktivt virke pga. et ikke fungerende High Council of Judges. Av dommerne er 57 prosent kvinner og 43 prosent menn. 20 prosent av dommerne er i alderen 63 - 65 år. De fleste dommerne rekrutteres fra distriktsdomstolene og utgangspunktet er at søkere må ha 5 års praksis derfra. Domstolsleder tilkjennega at dommeryrket er prestisjefyllt og at det er et stort antall søkere til ledige embeter. Gjennom de siste 5 årene har få klager vært rettet mot dommerne, 60 prosent av klagen er rettet mot domstolens øvrige ansatte. Det finnes korrupte dommere, men majoriteten gjør en skikkelig og uhildet jobb, ifølge domstols-lederen.

Det gjennomføres halvårlige samarbeidsmøter mellom appelldomstolene og øvrige strafferettsaktører. Fire ganger årlig gjennomføres det seminarer for domstolene i provinsen. Opplæringen utføres av dommere og ansatte ved Universitetet.

Den kvinnelige lederen av en av distriktsdomstolene i Kharkiv by hadde 20 års erfaring som dommer og hadde vært leder av domstolen siden 2004. Dommerne ved den enkelte domstol velger sin leder, som utfører hovedsakelig administrative funksjoner. Domstolen har 20 dommere og 60 andre ansatte. Av dommerne er 12 kvinner og 8 menn. Yngste dommer er 30 år og eldste 60, gjennomsnitts alder er ca. 45 år. Domstolen har fått tilført to dommere fra Donetsk etter at virksomheten i deres hjemdistrikt har opphørt pga. konflikten. Distriktsdomstolen betjener en befolkning på 90 000 i Kharkiv by.

Denne distriktsdomstolen er hovedansvarlig for all etterforskningen i Kharkiv by, fordi omtrent alle de ulike etterforskningsenhetene, knyttet til politiet og ulike deler av sikkerhetsapparatet, er lokalisert i dette distriktet. De sender derfor sine begjæringer om å

igangsette etterforskning til denne domstolen, også i saker som ligger utenfor denne domstolens distrikt. De 8 andre distriktsdomstolene i Kharkiv by har en lokal avgrensning.

I distriktsdomstolen i Kharkiv, som delegasjonen besøkte, arbeider 5 av dommerne som såkalte etterforskningsdommere. De velges for 1 år av gangen og jobber direkte med etterforskerne og har en 24 timers vaktjeneste alle dager i uken som roterer. En siktet kan ikke holdes i varetekt utover 72 timer med mindre fengslingsspørsmålet er behandlet av retten. 40 prosent av begjæringene fra etterforskerne/ påtalemyndigheten tas ikke tilfølge. Domstolen pådømmer også saker som er hjemmehørende i primærdistriktet, herunder administrative saker og sivile saker. Videre behandler domstolen alle klager mot etterforskere og påtalemyndighet.

Det gjennomføres også på dette nivået jevnlig samarbeidsmøter med de andre strafferettsetatene i distriktet. Ikrafttredelsen av ny Criminal Procedure Code har ført til hyppige møter. Stor "turn over" på etterforskersiden skaper store problemer. Loven stiller krav om etterutdanning for dommerne. Behovet varierer naturligvis i forhold til den enkelte dommers erfaring. Nye dommere kurses en uke årlig, mens erfarne dommere kurses hvert 3. år.

FENGSELSVESENET

Fengselsvesenet ligger under Justisdepartementet. Fengselsadministrasjonen har etter sigende en svært autonom stilling. I Kharkiv er fengselsadministrasjonen direkte underlagt myndighetene i Kyiv, ikke den lokale avdelingen av Justisdepartementet.

Forholdene i fengslene og varetekts-institusjonene står overfor store utfordringer. Det er store enheter, få ansatte og manglende ledelse, interne retningslinjer, struktur, klagemuligheter og kontrollsystemer. Det sivile samfunnet er i liten grad engasjert. Fengslene representerer et system sterkt preget av frykt og redsel slik at rapportering og anmeldelse i forhold til overgrep og tortur uteblir.

Pr. 1.2.2015 var 72 602 straffedømte fordelt på 150 anstalter. Ifølge informasjon delegasjonen har fått tilgang til, er disse styrt av et inhumant, korrupt, og militarisert regime underlagt svært lite ekstern kontroll. Overgrep og tortur forekommer hyppig og kan tyde på at utøvelsen er legitimert av ledelsen ved de enkelte anstalter. Overgrep skjer fra de ansatte så vel som del av en etablert subkultur blant de domfelte. Det foreligger få eller ingen muligheter til progresjon under soningen. Mulighetene for å ivareta private nettverket eller tilhørighet til sosiale nettverk gjennom arbeid eller skole, er små. Kontakten med det sivile samfunnet er begrenset, da enhetene fremstår som lukket og begrenser de frivilliges tilgang til anstaltene. Det er liten eller ingen kontroll fra det sivile samfunnet med situasjonen i fengslene. Rettsikkerheten til den domfeltes forblir opp til ledelsen og de ansatte å forvalte.

Ombudsmannskontorets rapport om tortur (CPT) datert 29.4.2015 og samtaler med representanter for sivilt samfunn i Kyiv bekrefter påstandene. Ombudsmannen viste til informasjon innhentet gjennom National Protection Mechanism (NPM). Kontoret mottok 700 klager i 2014 på overgrep. Ombudsmannen formidlet at overgrepene i fengslene – særskilt i varetekts-perioden, blir stadig mer brutale. CPT-rapporten fra 2014 dokumenterte overgrep særskilt i to anstalter; no. 25 og 100. De etterlyste fungerende tilsynsordninger fra myndighetene og det sivile samfunnet. Videre påpekte de vilkårene som de langtidsdømte/livstidsfangene er underlagt, som er i strid med de europeiske fengslingsreglene. Det sivile samfunnet formidlet at selvmordsraten er stor både i anstaltene, men også etter løslatelse. Tilbakefallsprosenten ligger på 45 – 50 % innen et år etter løslatelse. Det foreligger ingen statlige støtteordninger, slik at flere av de løslatte har store utfordringer med å overleve etter endt soning. Det er sterkt begrensede muligheter for å ta utdanning (kun grunnskole) under soning. Sosialfaglige ansatte er fraværende eller fåtallige. Det samme gjelder fagpersoner med psykologisk utdanning.

Ansvarlige myndigheter synes ikke å ta innover seg de overgrep som finner sted i anstaltene. De tar heller ikke inn over seg de sannsynlige samfunnskONSEKVENSENSENE ved løslatelse som følge av manglende rehabilitering.

Kharkiv-provinsen

I Kharkiv-provinsen er det flere typer fengselsinstitusjoner. Av institusjoner med lavt sikkerhetsnivå finnes det to typer, et fengsel som sysselsetter de innsatte i jordbruket, med 170 innsatte og et fengsel for småkriminelle med 250 innsatte. Det finnes fem institusjoner med middels sikkerhetsnivå, to for førstegangskriminelle og tre for gjengangere. Så finnes det en høysikkerhetsinstitusjon med 77 mannlige livstidsfanger. Videre er det et fengsel, spesielt for fanger med tuberkulose, som dekker behovet for 17 provinser i Ukraina. Det er også et kvinnefengsel med en seksjon med høy sikkerhet for 20 livstidsfanger og en seksjon med 450 innsatte. Endelig finnes det en forbedringsanstalt for ungdom mellom 14 og 18 år, hvor det sitter 75. Her kan ungdommen sjøl anmode om å bli værende til han er 22. Totalt er det 7 300 innsatte i Kharkiv-provinsen. Det er totalt 230 ansatte, hvorav 180 i uniform.

FRIOMSORGEN

Oppfølgingen av innsatte etter endt soning, og straffedømte som er underlagt annen straff enn fengsel, ligger under Department of Criminal Executive Inspection of the State Penitentiary Service of Ukraine. Eksempler på straffereformer kontoret følger opp er samfunnsarbeid, dom om å avstå fra visse virksomheter, prøveløslatelser og kvinner med barn under 3 år, som får utsatt fengsling.

Gjennomgående synes bruken av alternative straffereaksjoner til fengsel å være begrenset, men økende. Synet på fengslene som en oppbevaringsanstalt for de som er straffedømt, har også resultert i svak prioritering av oppfølging av de innsatte etter endt soning.

VEDLEGG 4 - GIVERSAMFUNNET OG JUSTISREFORM

COUNCIL OF EUROPE/EUROPARÅDET

Jobber med støtte til grunnlovsreform, justisreform og menneskerettigheter først og fremst, bl.a. gjennom Venezia-kommisjonen.

Europarådet deltar i arbeidet med reform av straffeloven med eksperter og seminarer. Dette finansieres av Danmark. De driver bl.a. med Training of Trainers, hvor 54 fra påtalemyndigheten har blitt trent. De beste vil få anledning til å besøke Strasbourg. Dette er viktig for framtidig utvelgelse av påtalejurister.

Europarådet er aktive på fengselsreform og jobber tett med fengselsmyndighetene. De fokuserer på tortur og de innsattes rettigheter og helse. Dette er finansiert fra EU.

I forhold til politireformen, fokuserer de på menneskerettighetsstandarder.

Svenskene finansierer et program for å styrke ansvarlighet i justissektoren (accountability of justice sector).

Et prosjekt for å konsolidere justissektoren og reformene finansieres av EU.

Europarådet koordinerer de pågående intervensjonene i justissektoren i Ukraina.

Giverkoordineringen drives fram av giverne, ikke av regjeringen. Den er komplisert og tungdreven. Det er 24 ulike tematiske grupper, ofte bare fokusert på små komponenter. Det blir veldig fragmentert. Den største er Rettsstatsutvikling, som ledes av US Aid. Det er en arbeidsgruppe på grunnlovsreform, og en annen på kriminaljustis. Den siste koordineres av Europarådet. Den koordineringen regjeringen står for, ekskluderer i stor grad giverne.

EU og EU ADVISORY MISSION (EUAM)

«EU Support to Justice Sector Reforms in Ukraine» ofte omtalt som «Twinning Project», et EU finansiert prosjekt som løper fra oktober 2013 til desember 2016. Prosjektet har spilt en sentral rolle i utarbeidelse av «Strategic Plan on Justice Reforms», et dokument som nettopp er signert av presidenten. Basert på dette dokumentet har EU-prosjektet bistått i utarbeidelsen av en handlingsplan, som i løpet av kort tid ventes godkjent i regjeringsskollegiet.

EU-prosjektet har også fulgt reformen av politiet og etableringen av «Patrol Police», en ny-rekruttering som skal fungere som et kombinert nærpoliti og trafikkpoliti. Foruten i Kyiv, skal dette politiet etablere i fire andre store byer, nemlig Kharkiv, industri og universitetsby 450 km øst for Kyiv, i Lviv helt i vest, i Odesa ved Svartehavet og i Dnipropetrovsk, en industriby i øst. De får 8 ukers trening og skal etter planen utstasjoneres i Kyiv i juni 2015, forutsatt at den nye Politiloven blir vedtatt.

ORGANISASJONEN FOR SIKKERHET OG SAMARBEID I EUROPA (OSSE)

OSSE implementerer Menneskerettighetsopplæring for dommere, som retter seg mot Høyesterett (Supreme Court), High Administrative Court, Commercial Administrative and First Instance Courts og National School of Judges, med finansiell støtte fra Canada.

Arbeidsgruppen på politireform koordineres av OSSE.

UNDP

UNDP er i ferd med å initiere et program: «Rule of Law for Stabilisation of Ukraine: Addressing the Causes and Consequences of the Conflict», som i utgangspunktet skal vare fra juli 2015 til desember 2018. Det er et program som bygger på UNDPs tidligere arbeid i Ukraina og det nettverket av sivilt samfunnsorganisasjoner man har bygd opp. Det skjer i et tett samarbeid med FNs kontor for høykommissæren for menneskerettigheter (OHCHR) som hovedpartner, og under «Global Focal Point for the Rule of Law», hvor en rekke FN-organisasjoner har gått sammen om planlegging og gjennomføring av innsats innen justissektoren.

Programmet har fire hovedelementer:

- Håndtering av menneskerettighets- og rettssikkerhetsutfordringer skapt av konfliktsituasjonen.
- Man bygger på tidligere og eksisterende programmer og nettverk UNDP har bygget opp.
- Man knytter erfaringer høstet lokalt og på provinsnivå i landet til den nasjonale reformprosessen.
- Det skal utarbeides grunnlagsdata og mekanismer for oppfølging av resultatene som oppnås.

Til grunn ligger en forståelse for at man på en fundamental måte må endre dynamikken mellom individene, samfunnet og statsinstitusjonene. Gjennom å framheve og sikre menneskelige og andre fundamentale rettigheter på det personlige plan, og derigjennom på samfunnsnivå, kan man gjenetablere og fremme sikkerhet. I dette inngår å styrke kapasiteten og legitimiteten til de ulike organene som sikrer rettssamfunnet, slik at disse kan tjene befolkningen på en effektiv måte slik at tilliten i forhold til innbyggerne blir styrket. Gjennom å bidra til å fremme samarbeid mellom ulike aktører i samfunnet, er målet å styrke samfunnets rolle, gjenoppbygge landet og motvirke framtidig konflikt.

Tilnærmingen til UNDP i Ukraina trekker på erfaringer fra mange land. En mer enhetlig innsats fra ulike aktører i FN-familien vil være en stor styrke når målet er å styrke justiskjeden og bidra til at befolkningens tillit til alt fra politi til påtale, domstol, fengsel og friomsorg endres i positiv retning.

Opstarten vil finansieres fra UNDPs hovedkvarter. Fra 2016 vil Nederland bidra med finansiering.

USA OG US AID

Den amerikanske ambassaden jobber mot Riksadvokatens kontor, med Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), bl.a. fokusert på testing av staben i påtalemyndigheten.

«Fair Justice Project»²¹ har vært drevet i Ukraina i en rekke år, med støtte fra US Aid. Det jobber innenfor rammene av grunnloven og justissystemet. Det jobber i forhold til parlamentet, sivilt samfunn, media, og fokuserer på menneskehandel og bidrar til valgobservasjon. Målsettingen er å forbedre det legale rammeverket gjennom lovtilllegg, valg av dommere gjennom konkurranse, forbedrede disiplinære prosesser for tilsatte i justiskjeden, innføre klageordninger, styrke juridisk etikk, sikre tilfeldig fordeling av saker ved domstolene og styrke vurdering av yrkesutøvelsen blant eksisterende dommere.

²¹ Se mer: www.fair.org.ua

Prosjektet er ledende når det gjelder å gjennomføre «Performance evaluation tests» av alle dommere i Ukraina. De første som skal testes er Høyesteretts dommere, noe som skal skje innen september 2015.

CANADA

Canada har vært engasjert i Ukraina siden 1990-tallet. De fokuserer på 6 prosjekter, og har et spesielt fokus på implementering. Med årene har de blitt mer og mer engasjert i reformarbeidet.

Canada er ledende på Juvenile Justice Reform, som implementeres av Agriteam Canada, i et samarbeid med Innenriksdepartementet, og den lokale administrasjonen i Zaporizhzhya State Provins (Oblast), og rettsinstansene i Ivano-Frankivsk og Melitopol. Det er ikke fokus på fengsel, men på alternative straffereaksjoner.

De er blant de ledende på Judicial Education for Economic Growth (JEEG), hvor National Judicial Institute er implementerende. Her jobber de sammen med High Qualification Commission of Judges og National School of Judges og 2 rettsinstanser i Ivano-Frankivsk og 2 i Odesa. Målet er bedre gjennomføringsevne og rettferdighet i forbindelse med kommersielle konflikter.

Canada er største bidragsyter til Quality and Accessible Legal Aid, som implementeres av Canadian Bureau for International Education. Lokale partnere er Coordination Centre for Legal Aid Provision under Justisdepartementet. Myndighetene har satt seg høye mål i forhold til fri rettshjelp til de som har behov. Dette skal også omfatte det stadig større antallet internt fordrevne (IDPs).

Norge bidrar sammen med Canada til Combatting Trafficking of Children and Youth in Ukraine. Det er International Organization of Migration (IOM) som implementerer, i et samarbeid med OSSE.

Ukrainian Helsinki Human Rights Union implementerer programmet Protecting Human Rights through Increased Access to Legal Aid, hvor et nettverk av 15 menneskerettighetsorganisasjoner i 12 provinser er lokale partnere. Dette programmet støtter og styrker nettverket av menneskerettighetsorganisasjoner i landet.

Canada planlegger å gå inn i arbeidet med å reformere domstolene, i et samarbeid med Høyesterett og High Qualification Commission. Videre vil man bidra med en effektivisering av rettsadministrasjonen. Man vil bidra i forhold til forsterket arbeid mot korrupsjon og arbeidet for å iverksette vedtatte lover og iverksette domsbeslutninger. På det siste feltet er det lite internasjonalt fokus foreløpig.

VEDLEGG 5 - DET SIVILE SAMFUNNET

Sivilt samfunn blir omtalt som en av de sentrale drivkreftene i forhold til reform av justissektoren (og generelt) i Ukraina i dag. De ulike sivilt samfunnsaktørene jobber fragmentert. Det gjøres nå forsøk på å etablere et forum for det sivile samfunnet representert i Kyiv og utenfor Kyiv.

SENTRALE AKTØRER OG SATSNINGSOMRÅDER

Ukrainias Helsinki Human Rights Union

Komiteen jobber mye med fri rettshjelp. De har mottakskontorer i 20 provinser. En spesiell gruppe de jobber med er mennesker som er tatt til fange av separatistene i øst. Nå er det 200 slike saker. 80 % av fangene er satt fri.

De jobber med ulike offentlige organer, men ikke med politiske partier. De jobber med MR-komiteen i parlamentet, og Justis- og Innenriksdepartementet.

Ukrainias Bar Association

Organisasjonen er uavhengig, og organiserer dommere, påtalejurister og advokater. Det er den største i Ukraina. I forhold til forsvarerfunksjonen var det etter deres mening begrenset behov for endringer, ut over noen endringer i lovverket. Men det er en utfordring å sikre en større grad av likeverdighet mellom partene i retten. Påtalemyndigheten har en mye sterkere stilling en forsvarerne. Påtalemyndigheten og dommerne er del av et korrupsjonsnettverk. Korrupsjon er også et problem blant forsvarsadvokater, men i mindre omfang.

Ukrainas National Bar Association

Organisasjonen ble etablert for 3 år siden, bl.a. etter initiativ fra EU, som en felles organisasjon for alle forsvarsadvokater. Organisasjonen drives av inntekter fra medlemmene, og har ikke internasjonal eller statlig støtte. I følge organisasjonen må alle jurister i Ukraina, som vil opptre som forsvarsadvokat, være medlem. Over 50 % av forsvarsadvokatene i landet er kvinner. Deres oppfatning er at forsvarsadvokatene ikke er korruperte, men at de ofte beskyldes for korrupsjon i media, hvor egentlig politi, påtalemyndighet og/eller domstolen er synderen(e). De samarbeider bl.a. med EU, Europarådet og OSSE om kursvirksomhet.

Reanimation Package of Reforms

Reanimation Package of Reforms er en paraplyorganisasjon for flere rettighetsorganisasjoner i Ukraina. Senteret ønsker sterkere internasjonal kritikk av feil/mangler i ukrainsk justisvesen. Det er en økende utålmodighet i samfunnet for å få overgripere i statsapparatet (særlig påtalemyndigheten og politiet) tiltalt og straffet etter Majdan opprøret. De få sakene, som har vært reist mot politiledere, har vært både mangelfullt etterforsket og dårlig presentert for retten. Dermed har retten avvist sakene. Deres frykt er at den generelle utålmodigheten etter reelle reformer og resultater etter Majdan, kan lede til ny urolighet.

Razumkov Centre

Senteret er en frittstående tenketank etablert for 20 år siden. Den har i dag 35 eksperter. 2 nåværende ministre har jobbet som eksperter på senteret, og en nåværende medarbeider er tidligere talmann i parlamentet. På deres hjemmeside²² er deres «Law Enforcement Agencies

²² Se: www.razumkov.org.ua

Project» tilgjengelig på engelsk. Senteret er et statlig uavhengig forskningssenter som finansieres dels av ukrainsk næringsliv, internasjonale givere (US Aid, Canada, SIDA) og egen konsulentvirksomhet. Deres studier formidles til offentlige organer, og flere av deres eksperter sitter i ulike arbeidsgrupper nedsatt av parlamentet.

Centre for Political and Legal Reform

Dette er en tenketank etablert for 18 år siden, som jobber med alle aspekter av justisreform. De sitter som medlemmer i ulike parlamentskomiteer. De reiser også kritikk mot offentlige institusjoner. De forsøker å samarbeide med en rekke institusjoner i Bruxelles. Påvirkningen deres på regjeringen er etter deres mening større når de knytter seg opp til institusjoner i Bruxelles.

Centre for Civil Liberties

Organisasjonen forsøker å konkretisere hva folks krav og forventninger er gjennom ulike eksterne kampanjer.

Kharkiv Human Rights Protection Group

Organisasjonen omtales som en av de viktigste på sitt område i Ukraina. Lederen i Kharkiv er jurist og har jobbet i organisasjonen i 15 år. Etter hennes mening er strafferetten den store utfordringen. Selv om man kan se enkelte framskritt, forblir systemet stort sett uendret. Oppfatningen av hva reform vil si, varierer fra organ til organ. Det er behov for å utvikle en omforent forståelse om hva reform er. Et sentralt fokus må være livstidsfangene, i dag rundt 2 000. En gjennomgang av dommene viser at det i svært mange saker ikke er grunnlag i bevisene som legges fram for en så streng straff. Det bør i større grad fokuseres på rehabilitering, framfor dagens fokus på straff.

Organisasjonen har drevet menneskerettighetsopplæring av dommere siden 2002. Mange dommere forundres over at militsen fortsatt bruker tortur. Vår melding er at de som dommere har et ansvar. Flere dommere klager uformelt til organisasjonen på at rettsakene ikke er upartiske, men utsatt for politisk press. Det samme skjer i uformelle former fra sjefer innenfor militsen og påtalemyndigheten.